

# La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale

*Commentario al decreto legislativo  
23 aprile 2004, n. 124*

a cura di

**Caro Lucrezio Monticelli  
Michele Tiraboschi**

Collana  
ADAPT - FONDAZIONE

**“Marco Biagi”**

n. 4

**Giuffrè Editore**

La riforma  
dei servizi ispettivi  
in materia di lavoro  
e previdenza sociale

*Commentario al decreto legislativo  
23 aprile 2004, n. 124*

a cura di

Caro Lucrezio Monticelli  
Michele Tiraboschi

Giuffrè Editore  
Milano 2004

## INDICE-SOMMARIO

<i>Prefazione</i> di Caro Lucrezio Monticelli e Michele Tiraboschi. . . . .	IX
---	----

### Parte I

#### LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ISPETTIVI E DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA

1. La riorganizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: funzioni e finalità <i>di Caro Lucrezio Monticelli</i> . . . . .	3
2. Riorganizzazione dei servizi ispettivi e riforma del mercato del lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> . . . . .	15
3. L'emersione del lavoro non regolare nella riforma dei servizi ispettivi <i>di Sergio Corbascio</i> . . . . .	35
4. La riforma dei servizi ispettivi tra competenze statali e competenze regionali <i>di Simone Scagliarini</i> . . . . .	63
5. La disciplina dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: l'evoluzione del quadro legale <i>di Luigi Degan</i> . . . . .	81

### Parte II

#### COMMENTARIO AL DECRETO LEGISLATIVO 23 APRILE 2004, N. 124

#### SEZIONE A

#### IL MODELLO ORGANIZZATIVO

1. Il nuovo modello organizzativo delle attività di vigilanza <i>di Salvatore Pellegrino</i> . . . . .	95
2. Enti previdenziali: autonomia gestionale e poteri degli ispettori <i>di Stefano Pantalei</i> . . . . .	109
3. La vigilanza dell'Inail <i>di Ennio Di Luca</i> . . . . .	117
4. La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro <i>di Giuseppe Bizzarro</i> . . . . .	125
5. I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso <i>di Onofrio Nacci</i> . . .	137
6. Scheda riepilogativa a cura <i>di Luigi Degan</i> . . . . .	149

SEZIONE B  
LE COMPETENZE DELLE DIREZIONI DEL LAVORO

7.	L'attività ispettiva <i>di Paolo Pennesi</i> . . . . .	151
8.	Prevenzione, promozione e diritto d'interpello <i>di Luigi Degan, Simone Scagliarini</i> . . . . .	167
9.	Razionalizzazione e coordinamento dell'attività di vigilanza <i>di Dario Messineo</i> . . . . .	183
10.	La conciliazione monocratica <i>di Eufranio Massi</i> . . . . .	193
11.	Diffida accertativa per crediti patrimoniali <i>di Pierluigi Rausei</i> . . . . .	205
12.	Schede riepilogative a cura <i>di Luigi Degan, Simone Scagliarini</i> . . . . .	233

SEZIONE C  
I POTERI DEL PERSONALE ISPETTIVO  
E I RICORSI AMMINISTRATIVI

13.	I poteri del personale ispettivo: un quadro d'insieme <i>di Temistocle Bussino</i> . . . . .	239
14.	Disposizioni del personale ispettivo e diffida <i>di Mauro Parisi</i> . . . . .	275
15.	La prescrizione obbligatoria <i>di Danilo Papa</i> . . . . .	291
16.	I ricorsi amministrativi <i>di Alessandra Tuffanelli</i> . . . . .	301
17.	I verbali di accertamento <i>di Temistocle Bussino</i> . . . . .	309
18.	Schede riepilogative a cura <i>di Luigi Degan</i> . . . . .	317

SEZIONE D  
DISPOSIZIONI FINALI E ABROGAZIONI

19.	Risorse umane, finanziarie e strumentali <i>di Mario Notaro</i> . . . . .	325
20.	Abrogazioni <i>di Giuseppe Lodato</i> . . . . .	335
21.	Schede riepilogative a cura <i>di Luigi Degan</i> . . . . .	347

Parte III  
MATERIALE DI DOCUMENTAZIONE

SEZIONE A  
SUPPORTO CARTACEO

1.	Articolo 8, legge 14 febbraio 2003, n. 30 . . . . .	355
2.	Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 . . . . .	357
3.	Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 24 giugno 2004, n. 24 . . . . .	369
4.	Circolare Inps 20 settembre 2004, n. 132 . . . . .	383

SEZIONE B  
SUPPORTO INFORMATICO  
(*www.csmb.unimo.it*, indice A-Z)

5. Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di “Attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro di cui all’articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30”
6. Relazione tecnico-normativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di “Attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia previdenza sociale e di lavoro di cui all’articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30”, datata 8 marzo 2004
7. Decreto legislativo n. 124/2004, testo del 31 marzo 2004
8. Lavori parlamentari
9. Posizione delle parti sociali

*Elenco delle abbreviazioni* . . . . . 389

*Notizie sugli autori* . . . . . 393



## PREFAZIONE

*Il presente volume nasce dalla volontà di contribuire alla diffusione dei contenuti di una riforma — quella dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza prevista dal decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 — di cui ancora troppo poco si parla e discute, e che pure potrebbe risultare decisiva per il progetto di modernizzazione del nostro mercato del lavoro delineato con la c.d. legge Biagi. L'effettività delle regole del diritto del lavoro è, in effetti, la condizione primaria per una più efficiente tutela dei diritti dei lavoratori e, al tempo stesso, è anche garanzia di leale competizione tra le imprese.*

*Il nuovo assetto del mercato del lavoro, scaturito con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, richiedeva inevitabilmente un parallelo processo di rivisitazione della organizzazione delle attività ispettive. E a questa istanza risponde appunto il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, che vuole incidere non solo sul piano normativo ed istituzionale, ma prima ancora su quello culturale per avviare una nuova stagione di rapporti tra ispettori del lavoro, operatori giuridici ed operatori economici improntata a maggiore collaborazione, certezza del diritto e rispetto della legalità. Questo spiega perché la riforma enfatizza le funzioni preventive e promozionali, nella convinzione che la prospettiva repressivo-sanzionatoria, per quanto importante e ben organizzata, non può da sola essere sufficiente per governare efficacemente i processi di produzione e circolazione della ricchezza propri di una società complessa come quella in cui viviamo.*

*Particolarmente importante, in questa prospettiva, è la esatta percezione dei contenuti della riforma e delle prospettive pratico-operative che ora si dischiudono nella lotta contro il lavoro sommerso e irregolare. Giova peraltro precisare, a conclusione di queste brevi note di premessa, che gli autori che hanno contribuito al presente lavoro sono stati individuati tra soggetti che ricoprono incarichi legati alla materia trattata e le cui opinioni sono esclusivamente ad essi riferibili senza impegno alcuno da parte delle amministrazioni di appartenenza.*

CARO LUCREZIO MONTICELLI e MICHELE TIRABOSCHI





Parte I

LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI  
ISPETTIVI E DELLE  
ATTIVITÀ DI VIGILANZA



## 1.

# LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ISPETTIVI E DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA: FUNZIONI E FINALITÀ

CARO LUCREZIO MONTICELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Nuovo assetto organizzativo per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare. — 3. Nuovo ruolo degli ispettori del lavoro e degli Enti previdenziali. — 4. Attività di consulenza degli ispettori. — 5. Diritto di interpellato. — 6. Diffida. — 7. Nuove forme di tutela dei diritti dei lavoratori. — 8. *Segue*: diffida accertativa per crediti patrimoniali. — 9. *Segue*: conciliazione monocratica.

### 1. Premessa.

Il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo della delega di cui all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (cosiddetta Legge Biagi), è un provvedimento fortemente innovativo e costituisce sotto molti aspetti un necessario complemento della disciplina del nuovo sistema del mercato del lavoro delineato da detta legge.

Come è noto, la legge n. 30/2003, che ha conferito al Governo tutta una serie di deleghe per riorganizzare il mercato del lavoro (attuate, salvo che per la citata delega di cui all'articolo 8, con il decreto legislativo n. 276/2003), ha come finalità principale quella di assicurare un incremento di occupazione che, tenendo conto delle esigenze di flessibilità delle imprese, garantisca comunque la piena tutela dei diritti dei lavoratori.

Tale finalità si sarebbe potuta difficilmente perseguire qualora non fossero state predisposte adeguate misure dirette a garantire la concreta ed effettiva attuazione delle nuove disposizioni dettate in materia.

A questo scopo il decreto legislativo si è mosso in due direzioni: ha delineato un'articolata organizzazione diretta a contrastare efficacemente il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare ed ha modificato in modo sostanziale la figura ed il ruolo degli ispettori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli Enti previdenziali.

## 2. Nuovo assetto organizzativo per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare.

La definizione di un adeguato assetto organizzativo diretto a contrastare il lavoro sommerso e irregolare costituisce, senza ombra di dubbio, la prima finalità da perseguire da parte della Pubblica Amministrazione, se si vuole che i datori di lavoro facciano ricorso agli istituti contrattuali previsti dalla legge.

Il perseguimento di una tale finalità è affidato, dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 124/2004, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il quale deve assumere e coordinare le iniziative di contrasto in materia.

Il legislatore ha poi voluto rendere certo e sicuro l'espletamento di detta attività prevedendo l'istituzione di un'apposita Direzione generale avente competenza nel settore (articolo 8, comma 2, della legge n. 30/2003).

Si tratta di una deroga al principio generale secondo cui l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale è effettuata dal regolamento di delegificazione previsto dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In verità la deroga — a differenza di quanto avrebbe potuto far ritenere il citato articolo 8, comma 2, lettera *f*), della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, che prevedeva puramente e semplicemente l'istituzione della Direzione generale — non è molto consistente perché l'articolo 2 del decreto legislativo n. 124/2004, anche se indubbiamente pone un vincolo al riguardo, prevede comunque che la concreta istituzione debba avvenire con il regolamento sopramenzionato.

Resta comunque il fatto che è univoca la volontà del legislatore di assicurare un adeguato apparato organizzativo in materia.

Tale volontà è poi confermata da altre importanti disposizioni.

Viene al riguardo, in primo luogo, in considerazione l'articolo 3, il quale prevede che, qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, sia convocata una Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza avente il compito di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

Tale Commissione è presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed è composta dai vertici delle amministrazioni aventi competenza nel settore: il direttore generale della Direzione generale

con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive, i direttori generali dell'Inps e dell'Inail, il Comandante generale della Guardia di Finanza, il direttore generale dell'Agenzia delle entrate, il coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, il Presidente del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, nonché quattro rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Alle sedute della Commissione possono inoltre essere invitati a partecipare i direttori degli altri Enti previdenziali, i direttori generali delle Direzioni generali degli altri Ministeri interessati, gli ulteriori componenti istituzionali del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, il Comandante del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro e, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro irregolare, il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri ed il Capo della Polizia.

Alla Commissione centrale di coordinamento può essere altresì attribuito il compito di definire le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati istituita dall'articolo 10 e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza.

Come si vede tale Commissione, composta dai più alti organi aventi competenza nel settore, assicura, per aspetti di estrema rilevanza, un efficace coordinamento a livello nazionale.

Il legislatore ha comunque ritenuto necessario che gli indirizzi e obiettivi strategici individuati dalla Commissione centrale di coordinamento dovessero trovare una organica e concreta attuazione territoriale ed ha, a tal fine, previsto altri due organi di coordinamento, l'uno a livello regionale e l'altro a livello provinciale.

A livello regionale è stata istituita una Commissione regionale di coordinamento delle attività di vigilanza, composta dal direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede, nonché dal direttore regionale dell'Inps, dal direttore regionale dell'Inail, dal Comandante regionale della Guardia di Finanza, dal direttore regionale dell'Agenzia delle entrate, dal coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali e da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Anche per tale Commissione è prevista la possibilità di partecipa-

zione per i direttori regionali degli altri Enti previdenziali ed i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro illegale e, su questioni di carattere generale, uno o più dirigenti della Polizia di Stato designati dal Dipartimento della pubblica sicurezza e il Comandante regionale dell'Arma dei Carabinieri.

A livello provinciale l'attività di coordinamento è poi svolta dai Cles, organi già aventi compiti in materia e composti da rappresentanti delle Amministrazioni operanti sul territorio e dalle parti sociali, integrati con la presenza del Comandante provinciale della Guardia di Finanza, di un rappresentante degli uffici locali dell'Agenzia delle entrate e del Presidente della Commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare e, per quanto riguarda questioni di ordine generale, del Comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri e del Questore.

A livello operativo assumono in ogni caso un ruolo fondamentale le Direzioni regionali e provinciali del lavoro che, consultandosi con i direttori regionali e provinciali degli Enti previdenziali, assicurano un coordinamento operativo dell'azione di tutti gli organi ispettivi, fornendo altresì le necessarie direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi e di uniformarne le modalità di esecuzione.

### **3. Nuovo ruolo degli ispettori del lavoro e degli Enti previdenziali.**

L'ispettore ora non è più incaricato solamente di accertare gli illeciti penali o amministrativi eventualmente commessi dai datori di lavoro, ma è anche colui che presta la sua attività di consulenza per quanto riguarda il rispetto della normativa in materia e che vigila affinché non vengano violati i diritti dei lavoratori, ancorché la violazione non sia punita con sanzioni penali o amministrative <sup>(1)</sup>.

Detto mutamento non sarà certo un'operazione molto semplice dovendosi procedere ad una rilevante conversione delle attitudini professionali degli attuali ispettori, ma sarà necessario raggiungere questo obiettivo se si vuole fare in modo che si possa conseguire la modernizzazione del mercato del lavoro, intento principale della legge n. 30/2003.

L'ispettore sarà così il punto di riferimento centrale per ottenere la

---

<sup>(1)</sup> Cfr. T. BUSSINO, *I poteri del personale ispettivo: un quadro d'insieme*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

piena comprensione da parte del mondo delle imprese delle novità che sono state introdotte, per venire incontro alle loro esigenze di flessibilità e per, al tempo stesso, assicurare che dette esigenze di flessibilità non comportino una diminuzione di tutela per i lavoratori.

#### 4. Attività di consulenza degli ispettori.

L'attività di consulenza degli ispettori intende agevolare il compito delle imprese di conformare i propri comportamenti alle regole che disciplinano il mercato del lavoro <sup>(2)</sup>.

Tale attività è prevista tra i compiti del personale ispettivo dall'articolo 7, il quale al comma 1, lettera *c*), dispone che detto personale deve, tra l'altro, « fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo 8 ».

L'articolo 8 prevede, a sua volta, al comma 1, che « le Direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, eventualmente anche in concorso con i Cles e con le Commissioni regionali e provinciali per la emersione del lavoro non regolare, attività di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative. Durante lo svolgimento di tali attività il personale ispettivo non esercita le funzioni di cui all'articolo 6, commi 1 e 2 ».

In verità l'attività di consulenza ha destato qualche perplessità, in quanto è venuto il sospetto che in tal modo si possa determinare una commistione tra l'attività medesima e l'attività di accertamento degli illeciti penali e amministrativi ed è sorto il timore che si possano avere rapporti non del tutto chiari tra ispettori e datori di lavoro.

Dette perplessità non possono essere condivise.

Si è visto, in primo luogo, che l'articolo 8 esclude espressamente che gli ispettori durante l'attività di consulenza possano esercitare le funzioni di repressione degli illeciti previste dall'articolo 6 e pertanto risultano nettamente distinte le due diverse attribuzioni degli ispettori.

Deve poi rilevarsi che lo stesso articolo 8 precisa in modo inequivoco che la consulenza deve esercitarsi su questioni di ordine generale

---

<sup>(2)</sup> Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

e si evita così che gli ispettori vengano in via consultiva interessati di fattispecie concrete che possano eventualmente costituire illeciti amministrativi o penali, con conseguente possibilità di un esercizio non sereno dell'attività repressiva.

Deve al riguardo altresì considerarsi quanto disposto dall'articolo 8, comma 2, il quale prevede che: « qualora nel corso della attività ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui sopra, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegue l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa ». Si conferma così la chiara volontà del legislatore di assicurare che l'attività di consulenza non interferisca in alcun modo con l'attività di repressione degli illeciti.

Ciò posto, va comunque sottolineato che costituisce un grande beneficio per i datori di lavoro che l'attività di consulenza sull'interpretazione delle leggi possa essere svolta da coloro che poi sono chiamati a verificarne la puntuale applicazione, anziché da chi, magari molto autorevole da un punto di vista teorico, esprime solo proprie personali valutazioni.

Sotto quest'ultimo aspetto deve inoltre evidenziarsi che gli ispettori svolgono le loro funzioni sotto le direttive e la guida della nuova Direzione generale avente specifica competenza in materia, la cui istituzione, come si è visto è prevista dal medesimo decreto legislativo n. 124/2004.

Gli ispettori esprimono così la posizione ufficiale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla interpretazione delle leggi.

L'attività di informazione e consulenza del Ministero a favore dei datori di lavoro non si esaurisce con la sopradescritta attribuzione agli ispettori.

È previsto infatti dall'articolo 8, comma 3, che « la Direzione generale e le Direzioni regionali e provinciali del lavoro, anche d'intesa con gli Enti previdenziali, propongono a enti, datori di lavoro e associazioni, attività di informazione ed aggiornamento, da svolgersi, a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione. Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto ».

In questo caso si ha un'attività d'informazione più complessa ed articolata rispetto all'attività di consulenza effettuata dagli ispettori, in quanto si sostanzia in corsi e convegni ove le varie tematiche sono



adeguatamente approfondite in modo sistematico, con l'apporto di diverse professionalità.

Alle imprese viene dunque offerta un'attività di consulenza e di informazione molto ricca e variegata.

## 5. Diritto di interpello.

All'attività di consulenza deve poi aggiungersi il cosiddetto diritto di interpello previsto dall'articolo 9, il quale recita: « Le associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, e gli enti pubblici possono inoltrare alle Direzioni provinciali del lavoro che provvedono a trasmetterli alla Direzione generale, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'inoltro dei quesiti e le comunicazioni di cui al presente articolo avvengono esclusivamente per via telematica. Nelle materie previdenziali i quesiti possono essere inoltrati, esclusivamente per via telematica, alla sede degli enti stessi che li trasmettono alla citata Direzione generale ».

Con la citata disposizione si completa il quadro degli interventi previsti per informare adeguatamente i datori di lavoro sul significato e la portata della normativa in materia di lavoro <sup>(3)</sup>.

In questo caso, a differenza degli altri, l'iniziativa è rimessa agli stessi soggetti interessati, i quali individuano gli argomenti sui quali chiedere chiarimenti.

Al riguardo va fatta un'importante precisazione.

La rubrica dell'articolo in questione parla di « diritto di interpello », istituto già conosciuto dal diritto tributario, ove si caratterizza per la circostanza che è ammesso anche per quesiti aventi carattere puntuale e specifico e per il fatto che la mancata tempestiva risposta da parte dell'amministrazione comporta la presunzione di assenso alla soluzione data dal soggetto interessato.

Una configurazione del genere dell'istituto non era tuttavia compatibile con la particolare natura del diritto del lavoro.

Infatti, mentre in materia tributaria chi pone il quesito normal-

---

<sup>(3)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume, e, in relazione alle competenze dei professionisti abilitati alla consulenza, G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, cit.

mente è il solo coinvolto nella vicenda, nel settore del lavoro il quesito del datore di lavoro coinvolge il più delle volte la posizione di un terzo: il lavoratore, o addirittura rilevanti interessi pubblici dello Stato, qual è, ad esempio, quello attinente ad un ordinato ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari nel nostro Paese.

È evidente che in quest'ultimo caso non si possono disporre procedure che comportino, in assenza di una espressa pronuncia dell'amministrazione entro un certo periodo di tempo, l'adozione di soluzioni che pregiudichino il lavoratore o lo Stato stesso.

Il diritto di interpello nel campo del lavoro non poteva dunque che essere configurato come una mera possibilità di rivolgere quesiti ai competenti uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con conseguente dovere di questi ultimi di organizzarsi per assolvere adeguatamente a tale incombenza.

L'articolo 9 prevede inoltre che tale possibilità possa essere esercitata solo dalle associazioni di categoria o dagli ordini professionali, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, in quanto vuole evitare, da una parte, che vi sia un disordinato ed ingente afflusso di quesiti difficilmente gestibile, e, dall'altra parte, che gli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si trasformino in consulenti del lavoro per risolvere tutte le questioni di ordine pratico che possono interessare i singoli datori di lavoro.

## 6. Diffida.

Manifestazione dell'intento del legislatore di attenuare l'aspetto repressivo dell'attività dell'ispettore è altresì la nuova disciplina dell'istituto della diffida contenuta nell'articolo 13, ove la finalità di guidare e correggere l'operato dei datori di lavoro è prevalente rispetto alla finalità di sanzionare adeguatamente gli illeciti amministrativi <sup>(4)</sup>.

Infatti, il comma 1 dell'articolo 13 dispone che « In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine ». Il comma 2 del medesimo articolo prevede poi che « In caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pa-

---

<sup>(4)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

gamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio ».

È dunque previsto che in caso di violazione delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale che comportino sanzioni amministrative, l'ispettore non dia immediatamente avvio al procedimento sanzionatorio ma ponga, mediante una diffida, il datore di lavoro in condizione di poter regolarizzare la sua posizione. Si evita così la sottoposizione a un procedimento sanzionatorio piuttosto complesso che comporta una spendita di tempo e l'effettuazione di vari adempimenti sia da parte del datore di lavoro sia da parte dell'amministrazione.

È evidente che in tal modo può essere garantito, tramite la puntuale indicazione fornita dall'ispettore, il rispetto della normativa in materia, senza eccessivi aggravii per il datore di lavoro.

## **7. Nuove forme di tutela dei diritti dei lavoratori.**

L'altra nuova attribuzione degli ispettori cui si è fatto prima cenno è quella concernente la tutela dei diritti dei lavoratori indipendentemente dalla commissione di illeciti amministrativi o penali.

Si tratta di un'attribuzione di grande rilievo perché è una chiara manifestazione della volontà del legislatore di assicurare una integrale tutela dei diritti dei lavoratori, prevedendo l'intervento dei suoi organi ispettivi, non solo ai fini dell'applicazione delle sanzioni penali o amministrative, ma in ogni caso in cui si possa manifestare l'esigenza di proteggere i lavoratori stessi.

L'ispettore viene così ad esercitare un ruolo che in precedenza sembrava di esclusiva pertinenza del sindacato o di altri soggetti privati aventi lo scopo di tutelare i lavoratori.

## **8. Segue: diffida accertativa per crediti patrimoniali.**

Con riguardo alla tutela dei diritti dei lavoratori la norma più significativa è quella di cui all'articolo 12 concernente la diffida accertativa per crediti patrimoniali <sup>(5)</sup>.

Il comma 1 di tale articolo prevede che, qualora nell'ambito

---

<sup>(5)</sup> Cfr. P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, e P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

dell'attività di vigilanza emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro provvede a diffidare il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti. Il comma 2 attribuisce al datore di lavoro la possibilità di promuovere il tentativo di conciliazione, con conseguente perdita di efficacia della diffida qualora intervenga l'accordo tra datore di lavoro e lavoratore. Il comma 3 dispone che, in caso di mancata promozione del tentativo di conciliazione o di mancato accordo, la diffida acquista, con provvedimento del direttore della Direzione provinciale del lavoro, valore di accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo. L'ultimo comma dell'articolo 4 accorda infine al datore di lavoro la possibilità di ricorso davanti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui al successivo articolo 17.

Come si vede si tratta di un compito del tutto nuovo per gli ispettori, in quanto il loro intervento prescinde del tutto dall'eventuale configurazione dell'inadempienza del datore di lavoro quale illecito amministrativo o penale, essendo diretto unicamente a soddisfare le ragioni del lavoratore.

Lo strumento impiegato è senz'altro di grande portata perché è previsto che la diffida possa acquistare addirittura efficacia di titolo esecutivo, esonerando così il lavoratore dall'onere di adire preventivamente il giudice per ottenere un tale titolo.

In verità non è frequente trovare nel nostro ordinamento una disposizione del genere, che affida ad un'autorità amministrativa il compito di intervenire in modo autoritativo in favore di una delle parti di un contratto di diritto privato. Non si può tuttavia dubitare della legittimità di tale intervento, trovando lo stesso giustificazione nelle norme della Costituzione dirette a tutelare il lavoro.

Il legislatore, consapevole dell'eccezionalità dell'istituto, ha comunque previsto, come già accennato, rilevanti cautele per garantire un corretto esercizio di tale potere: l'intervento del direttore della Direzione provinciale del lavoro al fine di conferire alla diffida efficacia di titolo esecutivo e la previsione di uno specifico ricorso amministrativo avverso la diffida stessa.

## **9. Segue: conciliazione monocratica.**

Un'altra norma che evidenzia l'intento del legislatore di assicurare

in via prioritaria la soddisfazione degli interessi dei lavoratori è l'articolo 11 relativo alla « conciliazione monocratica » (6).

Prevede infatti il comma 1 di detto articolo che « Nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla Direzione provinciale del lavoro dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente può, mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva, avviare il tentativo di conciliazione sulle questioni segnalate ».

Nei commi successivi viene precisato che se il tentativo di conciliazione ha buon esito si estingue il procedimento ispettivo, nonché che il tentativo di conciliazione, con i medesimi effetti, può essere promosso nel corso dell'attività di vigilanza.

Il legislatore ha dunque considerato come finalità prioritaria della Direzione provinciale del lavoro quella di assicurare che al lavoratore siano riconosciuti i propri diritti, indipendentemente dall'esercizio dell'attività di repressione tipica degli organi ispettivi.

D'altra parte è noto che la Direzione provinciale del lavoro già era investita dell'attribuzione di espletare il tentativo obbligatorio di conciliazione prima della promozione del procedimento giurisdizionale dinanzi al giudice del lavoro.

L'unica rilevante novità consiste dunque nel fatto che il tentativo di conciliazione è avviato su impulso d'ufficio della Direzione provinciale del lavoro e che si svolge senza l'intervento di apposite commissioni costituite a questo scopo.

Ciò non significa ovviamente che siano venute meno le procedure di conciliazione previste dalla legge o dai contratti collettivi, ove i sindacati hanno un ruolo preminente, avendo la norma il solo intento di accordare un'ulteriore tutela ai lavoratori.

Pertanto non sono condivisibili i timori espressi da parte del mondo sindacale che, in tal modo, il ruolo del sindacato possa essere stato limitato.

Né può ipotizzarsi una diminuzione di tutela dei lavoratori perché deve considerarsi tranquillizzante l'intervento di un organo pubblico cui è stato affidato istituzionalmente il compito di far rispettare i diritti derivanti dal rapporto di lavoro.

---

(6) E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.



## 2.

# RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ISPETTIVI E RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. La riforma del mercato del lavoro: una questione di effettività. — 2. La riforma del mercato del lavoro tra prevenzione e repressione: l'intervento sulle collaborazioni coordinate e continuative e l'attività di certificazione dei contratti di lavoro. — 3. L'impianto del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, e le principali novità: l'attività di prevenzione e promozione. — 3.1. *Segue*: il diritto di interpello. — 3.2. *Segue*: la conciliazione. — 3.3. *Segue*: la diffida accertativa. — 3.4. *Segue*: la diffida e la prescrizione. — 3.5. *Segue*: la disposizione. — 3.6. *Segue*: semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e disposizioni finali.

### 1. La riforma del mercato del lavoro: una questione di effettività.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, è giunto a compimento — almeno sulla carta <sup>(1)</sup> — il disegno di modernizzazione del mercato del lavoro tracciato con la riforma Biagi. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha, infatti, puntualmente coltivato le deleghe di cui agli articoli 1-6 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, rapporti interpositori, trasferimento d'azienda, contratti a contenuto formativo, tipologie di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile, lavoro a progetto e procedure di certificazione dei contratti di

---

(1) In realtà, come previsto dalle disposizioni finali del decreto legislativo n. 276/2003, la messa a regime della riforma del mercato del lavoro presuppone un periodo transitorio che sarà più o meno esteso in funzione degli adempimenti e dei rinvii alla normativa secondaria, alla legislazione regionale e alla contrattazione collettiva. Del resto, buona parte della normativa di cui al decreto legislativo n. 276/2003 ha natura sperimentale ed è prevista una verifica con le parti sociali decorsi 18 mesi dalla sua entrata in vigore (24 ottobre 2003). Per il monitoraggio dello stato di implementazione del decreto legislativo n. 276/2003 cfr. la scheda riepilogativa pubblicata sul sito internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

lavoro <sup>(2)</sup>. Il decreto legislativo in commento, nel dare attuazione alla delega di cui all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, definisce, per contro, le misure di riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza volte a dare effettività al nuovo assetto normativo di regolazione del mercato del lavoro.

L'accostamento tra il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, non può dunque essere limitato alla constatazione della comune matrice formale, rinvenibile nelle deleghe di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, ma si fonda, piuttosto, sulla stretta interdipendenza tra il nuovo modello istituzionale e normativo di regolazione del mercato del lavoro e la strumentazione giuridica approntata per superare uno dei profili di maggiore criticità del nostro diritto del lavoro: quello cioè del suo bassissimo tasso di effettività.

La riforma del mercato del lavoro — come cerca di chiarire lo stesso articolo di apertura del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(3)</sup> — si propone infatti, nel suo complesso, l'ambizioso obiettivo di aumentare i tassi di occupazione regolare e di accrescere la qualità del lavoro <sup>(4)</sup> facendo proprio il convincimento, manifestato con sempre maggiore frequenza da osservatori ed esperti del mercato del lavoro <sup>(5)</sup>, che il solo profilo repressivo-sanzionatorio non può essere

---

<sup>(2)</sup> Cfr. i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(3)</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 1, del decreto n. 276/2003. Sull'importanza di questa norma programmatica nella esegesi dell'intero decreto cfr. M. NAPOLI, *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, relazione alle giornate di studio Aidlass del 21-22 maggio 2004, Padova, in *www.aidlass.org*, qui § 1, che giustamente rileva come l'interprete sia tenuto « ad orientare l'interpretazione, compatibilmente con la lettera delle norme, in linea con la finalità dell'aumento del tasso di occupazione e della promozione della qualità del lavoro, in conformità con la strategia europea dell'occupazione ».

<sup>(4)</sup> Secondo il manifesto culturale tracciato nello scritto di M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003 (ma 2001).

<sup>(5)</sup> Cfr., in particolare, L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Carocci, Roma, 2000, cui adde S. CORBASCIO, O. NACCI, *Riforma del mercato del lavoro e contrasto al lavoro nero*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 249 ss. Per il profilo della tecnica incentivante o promozionale nel diritto del lavoro rinvio a M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, e ivi gli opportuni riferimenti bibliografici.



sufficiente per contrastare quell'imponente evasione legale, contributiva e contrattuale che alimenta una delle economie sommerse più fiorenti e dilaganti tra i Paesi industrializzati.

Stime più o meno ufficiali parlano, con riferimento al nostro mercato del lavoro, di un vero e proprio esercito di lavoratori in « nero » che oscillerebbe tra i quattro e i cinque milioni di unità lavorative. Si tratta di percentuali che hanno dell'incredibile e che portano a stimare il lavoro sommerso intorno al 23 per cento del PIL, con medie tre/quattro volte superiori di quanto si registra negli altri Paesi industrializzati (6). Per non parlare poi del fenomeno, tutto italiano, degli oltre due milioni di collaboratori coordinati e continuativi. Una categoria di lavoratori ampiamente sotto-tutelati e che progressivamente, nel silenzio di tutti, ha soppiantato larghe quote di assunzioni con lavoro dipendente e a tempo indeterminato e, con esse, l'effettività del nostro diritto del lavoro soprattutto nell'area della piccola e media impresa già di per sé caratterizzata per un regime normativo e per rapporti di lavoro alquanto differenziati rispetto all'area della grande impresa con contratti prevalentemente standard (7). La situazione, come noto, è particolarmente grave nel Mezzogiorno, dove l'incidenza del lavoro irregolare sulla effettività del dato legale si accompagna a bassissimi livelli di occupazione e al dilagare di forme più o meno estese di economia c.d. criminale e cioè di quelle attività che, a differenza del lavoro irregolare (che è semplicemente lavoro non dichiarato, ma in sé lecito), si caratterizzano *tout court* per una illiceità della attività lavorativa (8).

Nessun dubbio, dunque, che il problema della economia sommersa e del lavoro irregolare rappresenti una questione centrale per la qualità

---

(6) Per una analisi comparata cfr. S. MATEMAN, P.H. RENOY, *Undeclared Labour in Europe — Towards an Integrated Approach of Combatting Undeclared Labour*, Final Report, Amsterdam, 2001, vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Economia sommersa*, cui adde il *Rapporto OCSE sulla occupazione per il 2004*, che segnala come il principale problema del mercato del lavoro italiano sia il mercato dualismo tra lavoro dichiarato e lavoro nero. Vedilo in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Monitoraggio del mercato del lavoro (rapporti di)*.

(7) Cfr., per tutti, M. BIAGI, *La dimensione dell'impresa nel diritto del lavoro*, F. Angeli, Milano, 1980, cui adde, più recentemente, M. BIAGI, (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, § 41 e §§ 176-178.

(8) Cfr. A. GARILLI, *Il lavoro e la Mafia*, Giappichelli, Torino, 1996; A. GARILLI, A. BELLAVISTA, *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in G. GHEZZI (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Ediesse, Roma, 1996, spec. 94-99; A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2000.

dello sviluppo e per l'obiettivo della buona occupazione, in particolare (ma non solo) per il Mezzogiorno. Come da tempo giustamente rilevato, « la storia reale del diritto del lavoro coincide largamente con la ricostruzione storica delle ragioni della sua ineffettività »<sup>(9)</sup>. E ancor di più dovrebbe esserlo oggi, a fronte di una complessa e ambiziosa riforma del mercato del lavoro che punta sulla rimodulazione delle tutele del lavoro — e non sulla flessibilità fine a se stessa<sup>(10)</sup> — in cambio di un cospicuo innalzamento dei tassi di esigibilità/effettività del diritto del lavoro soprattutto nell'area del lavoro grigio e delle collaborazioni coordinate e continuative. Emblematico, in questa prospettiva, è sicuramente il recente accordo Telecom sulla stabilizzazione e regolarizzazione dei lavoratori dei *call-center*, imposta dalla disciplina del lavoro a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003<sup>(11)</sup>.

## **2. La riforma del mercato del lavoro tra prevenzione e repressione: l'intervento sulle collaborazioni coordinate e continuative e l'attività di certificazione dei contratti di lavoro.**

Accogliendo un invito formulato da una autorevole dottrina già ad inizio degli anni Ottanta, l'impianto della riforma Biagi si colloca, in effetti, nella prospettiva di discernere, preliminarmente, nella economia sommersa e nel lavoro non istituzionale, « quanto in esse vi sia di patologico e quanto invece non appaia come anticipazione di modi di essere del rapporto di lavoro che, non trovando collocazione nell'ordinamento vigente, si sono immersi deliberatamente nella clandestinità »<sup>(12)</sup>, per affidare poi alla logica repressivo-sanzionatoria la ge-

---

<sup>(9)</sup> In questo senso cfr. L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, F. Angeli, Milano, 1979, 20, 25.

<sup>(10)</sup> *Contra*, per tutti, L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2004, n. 1, 10 ss.

<sup>(11)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi: buone pratiche*.

<sup>(12)</sup> Così G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *DLRI*, 1982, qui 404. Nello stesso solco, con riferimento alla necessità di riconoscere la crescente rilevanza di prassi ed esigenze di decentramento produttivo « fisiologico » e non necessariamente *anti-labor*, cfr. F. CARINCI, *Statuto dei lavoratori e piccola impresa*, in *DLRI*, 1990, 496-497, e già *Id.*, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in *DLRI*, 1985, 232-233 e E. GHERA, *Il lavoro nell'impresa minore: piccola impresa, artigianato, lavoro a domicilio*, in *DL*, 1981, I, 320. Anche in ambito sociologico è opinione via via sempre più condivisa quella secondo cui « molta parte dell'economia

stione delle vere patologie del mercato del lavoro. La crisi di legalità che caratterizza sempre più incisivamente il moderno Stato sociale non si può infatti spiegare, unicamente, in ragione di un diffuso quanto vago desiderio di fuga da leggi statuali ritenute « nefaste, farraginose e invadenti » (13). Più ancora degli effetti di rigetto connessi alla progressiva penetrazione degli apparati statuali all'interno della società civile, è la recente perdita di « sovranità statale sulle regole che governano i meccanismi di produzione e di trasferimento della ricchezza (ad incidere) indirettamente, ma in modo decisivo sulla disciplina del lavoro » aggirandone ampiamente *efficacia ed effettività* (14).

---

« informale » è spiegata dalla complessità (del mercato del lavoro) più che dall'illegalità » e dalla volontà dei datori di lavoro di eludere la disciplina lavoristica, anche se essa si realizza indubbiamente mediante « scappatoie » e « sotterfugi » creatori di malessere e iniquità sociale: in questo senso cfr., tra i primi e per tutti, A. ACCORNERO, *Il mondo della produzione*, Il Mulino, Bologna, 1994, 179, e già chiaramente la fondamentale ricerca di G. FUA, *Occupazione e capacità produttiva: la realtà italiana*, Il Mulino, Bologna, 1976.

(13) Così invece M. COSTANZA, *Introduzione*, in M. COSTANZA, *Oltre il diritto*, Cedam, Padova, 1994, 1. In questo senso cfr. anche il celebre studio di L. COHEN-TANUGI, *Le droit sans l'Etat: sur la démocratie en France et en Amérique*, Presse Universitaires de France, Parigi, 1987, spec. 41-58, 53-54, che non esita in proposito a individuare nella tecnica della norma imperativa connessa alla « socialisation du droit », da un lato, e « in certe rigidità eccessive del nostro diritto del lavoro », dall'altro lato, due chiari esempi di interventi legislativi parassitari e dagli effetti destrutturanti per lo sviluppo dell'economia e della società. Tuttavia, che non possa essere semplicemente la « rigidità » o « pervasività » delle regole statuali a spiegare, di per sé, fenomeni complessi come la fuga nel sommerso e la crescita dell'economia informale lo dimostra, sul piano comparatistico, proprio l'esperienza di un Paese come gli Stati Uniti, da più parti indicato come modello di piena valorizzazione della libertà e dell'autonomia privata: Paese che, pur in un quadro normativo e istituzionale indubbiamente scevro da tentativi di « governo » e « indirizzo » dell'economia, registra infatti un consistente ricorso al lavoro nero e clandestino. Per un tentativo di inquadrare e spiegare il fenomeno si rinvia al dibattito sull'*informal economy* ospitato sulla rivista *The Yale Law Journal*, giugno 1994, vol. 103, n. 8, 2119-2335, e che ampio eco ha avuto anche nel nostro Paese. Cfr. infatti F. COSENTINO, *Il dilemma dell'economia informale: proibizione o deregolamentazione?*, in *PD*, 1995, 635 ss. Il contrasto alla economia sommersa è divenuto ora uno dei c.d. « dieci comandamenti » della nuova Strategia europea per la occupazione. Cfr. M. BIAGI, (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, cit., § 93.

(14) Così, con valutazioni ancora oggi particolarmente attuali, T. TREU, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e metodo comparato*, in AA.VV., *La comparazione giuridica alle soglie del III millennio*, Scritti in onore di R. Sacco, Giuffrè, Milano, 1994, vol. 2, 1122. Per un tentativo di sviluppo di questa linea interpretativa si veda anche il mio *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. Cap. I e Cap. III.

Del resto, se le rigorose limitazioni legali alla stipulazione di contratti di lavoro impropriamente definiti « flessibili », che aprono poi la strada al sommerso e all'atipico, trovano una giustificazione primaria proprio « nell'intento di proteggere il 'tipo' (e la relativa disciplina legale) dagli attentati eversivi organizzati dal contraente forte »<sup>(15)</sup>, è però anche vero che l'imponente espansione dell'area del lavoro atipico e grigio consente di misurare con un certo grado di affidabilità l'efficacia e la razionalità dell'intervento statale nel mercato del lavoro. Non di rado, infatti, l'espansione dell'« atipico » funge da spia di una crescita abnorme e irrazionale della norma di legge, e cioè di una vera e propria disfunzione nell'evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico, a cui si cerca di reagire con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cerca di replicare, il più delle volte tuttavia senza effetto, in via giudiziale con qualificazioni tipiche<sup>(16)</sup>.

È in questa prospettiva che si spiega, in particolare, l'intervento del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sulle collaborazioni coordinate e continuative, ricondotte ora alla modalità a progetto<sup>(17)</sup>. Considerato il rilevante numero di collaborazioni fittizie e irregolari non era certo possibile immaginare di governare le disfunzioni dell'ordinamento nell'area grigia tra autonomia e subordinazione mediante il solo controllo giurisdizionale e l'apparato ispettivo. L'opzione concettuale — sviluppata in termini netti e perentori nel Patto per l'Italia del 5 luglio 2002<sup>(18)</sup> — di considerare il lavoro coordinato e continuativo come una forma di lavoro autonomo genuino, e dunque di prevenire un utilizzo improprio di tale figura, si è conseguentemente tradotta in una

---

<sup>(15)</sup> Così L. MONTUSCHI, *Sulla discussa « centralità » della fattispecie « contratto di lavoro subordinato »*, in *Le ragioni del diritto*, in Scritti in onore di L. Mengoni, Giuffrè, Milano, 1995, II, 1025-1056 e qui 1050, in un articolato contesto teorico-ricostruttivo volto a riconfermare l'attualità dell'impianto di fondo della legislazione antifraudolenta degli anni Sessanta in tema di lavoro a tempo determinato e somministrazione di manodopera.

<sup>(16)</sup> Così, con considerazioni di carattere generale, U. BRECCIA, *Le nozioni di « tipico » e « atipico »: spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Tipicità e atipicità nei contratti*, Giuffrè, Milano, 1983, 11, 12. In questa prospettiva cfr. ora il citato *Rapporto OCSE sull'occupazione* che individua nella rigidità di talune tutele del lavoro dipendente a tempo indeterminato la causa della emersione di tipologie di lavoro atipico e precario che poi degradano nel lavoro grigio e nero.

<sup>(17)</sup> Su cui cfr. i contributi raccolti in *Le nuove collaborazioni, Contratto a progetto, lavoro occasionale, collaborazioni coordinate e continuative*, in *GLav*, gennaio 2004, n. 4, suppl.

<sup>(18)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Contrattazione collettiva*.

operazione di politica legislativa volta a far transitare quanti più rapporti possibili, e secondo una certa gradualità temporale, dall'incerta area del lavoro c.d. grigio o atipico agli schemi del lavoro dipendente, ora opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme di flessibilità regolata e — sindacalmente — controllata coerente con l'evoluzione dei rapporti economici e sociali <sup>(19)</sup>.

Vero è, peraltro, che la regolazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto dovrà ora essere adeguatamente sostenuta, sul piano della *effettività*, proprio dalla riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, di modo che una variegata tipologia di rapporti di lavoro atipici e di difficile classificazione potrà finalmente essere ricondotta lungo i binari della legalità contribuendo, allo stesso tempo, proprio all'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità. Obiettivo questo, è bene chiarire, che non comporta affatto l'automatica conversione di un numero spropositato di collaborazioni coordinate e continuative in contratti di lavoro dipendente come pure da taluno paventato, ma solo e più semplicemente una rigorosa azione di contrasto delle forme abusive e irregolari di utilizzo di questo schema contrattuale.

In una prospettiva volta a rendere trasparente il mercato del lavoro, in modo da ampliare i servizi per le imprese e le tutele dei lavoratori sul mercato, particolare importanza nell'impianto della riforma assumono altresì le sedi di certificazione dei contratti di lavoro <sup>(20)</sup>, che sono chiamate a svolgere importanti funzioni di consulenza e di assistenza attiva alle parti contrattuali non solo nelle fasi di stipulazione del contratto di lavoro ma anche di modifica e integrazione del regolamento contrattuale concordato. Gli operatori economici e i prestatori di lavoro potranno disporre, in altri termini, di un sostegno concreto ed effettivo nella valutazione di quelli che sono diritti disponibili in sede negoziale, e soprattutto utili informazioni circa lo strumento contrattuale più congruo — e giuridicamente appropriato — per il tipo di prestazione di volta in volta dedotta in contratto.

---

<sup>(19)</sup> Cfr., sul punto, C.L. MONTICELLI, *Garanzie per i lavoratori e nuove forme di flessibilità aziendale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 128 ss.

<sup>(20)</sup> Sulla certificazione dei contratti di lavoro cfr. M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 237 ss.

La certificazione dei contratti di lavoro può, in effetti, assumere una importanza pratica non indifferente nel contrasto al lavoro grigio e irregolare, a condizione che non si riduca a una burocratica e standardizzata validazione delle dichiarazioni cartolari delle parti negoziali, ma contribuisca piuttosto, in termini dialettici e interattivi con le parti stesse, alla costruzione concreta del singolo regolamento contrattuale e alla esatta individuazione dello strumento contrattuale più appropriato e compatibile con l'ordinamento in relazione al tipo di attività che le parti intendono dedurre in contratto. Si pensi, in particolare, al rilievo che potrebbero assumere le sedi di certificazione nella verifica della riconducibilità o meno di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa allo schema del lavoro a progetto.

Se tutto ciò si realizzerà sarà allora probabilmente possibile, già in sede di prima applicazione della riforma in materia di servizi ispettivi, orientare e concentrare gli accertamenti degli organi ispettivi e di vigilanza sui rapporti non volontariamente certificati, come avviene già oggi per le verifiche fiscali <sup>(21)</sup>.

Al di là di quelle che potrebbero essere le linee di politica ispettiva definite in sede ministeriale, è in questo preciso contesto concettuale e normativo che si cala ora il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, che ambisce appunto a chiudere il percorso di innovazione avviato con la riforma Biagi del mercato del lavoro coniugando la tradizionale prospettiva repressiva — risalente, nella sua forma più sistematica, alla legislazione degli anni Cinquanta (decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955) <sup>(22)</sup>, con una più moderna concezione delle funzioni e delle attività di vigilanza sostenute sul piano della tecnica normativa da una nuova struttura organizzativa e da un conseguente adeguamento dei poteri e dei compiti in capo agli ispettori del lavoro.

### **3. L'impianto del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, e le principali novità: l'attività di prevenzione e promozione.**

La modernizzazione della concezione delle funzioni e delle attività di vigilanza si coglie nella particolare attenzione ai profili della preven-

---

<sup>(21)</sup> In dottrina, condivide questa proposta anche T. TREU, *La riforma della giustizia del lavoro; conciliazione et arbitrato*, in *DRI*, 2003, n. 1, § 6.

<sup>(22)</sup> Cfr. M. BIAGI, *L'amministrazione del lavoro ivi compresa l'ispezione del lavoro*, in *RIDL*, 1983, II, 304-318, cui *adde* L. DEGAN, *La disciplina dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: l'evoluzione del quadro legale*, nella Parte I di questo volume.

zione e promozione del rispetto della disciplina di legge e contratto collettivo. In particolare, il decreto in commento ha conferito, da un lato, questi compiti agli organi ispettivi e, dall'altro, ha introdotto un diritto di interpello con il dichiarato intento di rendere uniforme l'attività interpretativa delle normative in oggetto.

Innanzitutto, in merito all'attività promozionale, l'articolo 8 del decreto attribuisce alle Direzioni regionali del lavoro e alle Direzioni provinciali del lavoro il compito di promuovere, presso i datori di lavoro, l'osservanza della normativa in materia lavoristica e previdenziale e di impedire delle violazioni alla stessa mediante una corretta diffusione di informazioni tale da determinare una ortodossa e consapevole gestione del personale *lato sensu* intesa.

L'attività in oggetto — che in sostanza consiste nell'illustrare la normativa in materia <sup>(23)</sup> — è materialmente svolta dal personale delle Direzioni regionali del lavoro e Direzioni provinciali del lavoro attraverso l'eventuale concorso dei Comitati per il lavoro e l'emersione dal sommerso (Cles) e delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare.

Una precisazione di estrema rilevanza è quella in forza della quale il personale ispettivo, durante lo svolgimento di tali funzioni, non riveste la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria <sup>(24)</sup>.

Inoltre, la Direzione generale e gli uffici periferici del Ministero possono, anche d'intesa con gli Enti previdenziali, promuovere e stipulare, mediante apposite convenzioni, degli accordi diretti a regolare le attività di informazione e aggiornamento, da svolgersi presso aziende, enti e associazioni, e a cura e spese dei beneficiari di tali attività <sup>(25)</sup>. Queste possono essere anche svolte, nell'ambito delle

---

<sup>(23)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(24)</sup> La precisazione, così come formulata nella prosa, ricalca quella contenuta nello schema di decreto oggetto dell'esame preliminare del Consiglio dei Ministri ma differisce, nella forma, rispetto a quella contenuta nel decreto pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*. La norma è diretta a ricordarsi con la disposizione, di cui all'articolo 8 del d.P.R. n. 520/1955, che stabilisce che « gli ispettori del lavoro, nei limiti del servizio a cui sono destinati, e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti, sono ufficiali di polizia giudiziaria ».

<sup>(25)</sup> Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che dovrà essere adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

rispettive competenze, dagli Enti previdenziali, in conformità alle direttive fornite dalla Direzione generale.

### 3.1. *Segue: il diritto di interpello.*

La principale novità riguarda il c.d. diritto di interpello <sup>(26)</sup>: un istituto mutuato, seppure solo grossolanamente, dal diritto tributario <sup>(27)</sup> che consiste nella possibilità di porre dei quesiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla corretta interpretazione delle norme di legge. La legittimazione all'esercizio del diritto in oggetto spetta alle associazioni di categoria, agli ordini professionali e agli enti pubblici che sono, quindi, riconosciuti titolari di una sorta di affidamento volto all'ottenimento di delucidazioni e precisazioni circa l'applicazione delle normative in questione. Tutti questi soggetti possono proporre dei quesiti di propria iniziativa e, inoltre, le prime due categorie di legittimati possono agire anche su segnalazione dei loro iscritti <sup>(28)</sup>. Il soggetto titolare del dovere di rispondere ai quesiti presentati è la Direzione generale di cui all'articolo 2. Questo soggetto riceve i quesiti non direttamente, ma per il tramite delle Direzioni provinciali del lavoro, che provvedono ad inoltrarli e, nelle materie previdenziali, anche attraverso gli Enti previdenziali.

Secondo quanto stabilito dal testo del decreto, il procedimento per ottenere dei chiarimenti operativi da parte del Ministero ha avvio

---

<sup>(26)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, cit.

<sup>(27)</sup> Cfr. la legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente che, all'articolo 11, disciplina l'istituto dell'interpello del contribuente, che consiste in un « potere del contribuente di rivolgersi all'Amministrazione perché essa dichiari la propria interpretazione di una determinata legge ritenuta incerta dal contribuente » (E. DE MITA, *Principi di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 2000, 29). L'istituto *de quo* non è nuovo nel panorama europeo dove altri ordinamenti prevedono che i profili del trattamento fiscale, di una particolare operazione soggetta ad una disciplina di non univoca interpretazione, possano essere concordati in anticipo con l'Amministrazione, cfr. R. LUPI, *Diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1998, parte generale, 56 ss.

<sup>(28)</sup> Il diritto di interpello come delineato in ambito fiscale è stato adattato al contesto lavoristico come auspicato da alcuni commentatori della legge delega (cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 1097) che osserva che il diritto di cui alla legge n. 212/2000 prevede, tra i legittimati attivi, ciascun contribuente. Onde evitare che l'impresa possa, esercitando tale diritto, ottenere una applicazione della normativa che influisca sui diritti di terzi, i lavoratori, è previsto che non siano i singoli a poter esercitare il diritto.



attraverso la presentazione di un quesito alla Direzione provinciale del lavoro, ad opera dei legittimati, che provvederà ad inoltrarlo alla Direzione generale. Queste comunicazioni devono avvenire per via telematica, ossia via e-mail. La ragione per la quale è stato inserito un particolare onere di forma, ossia l'invio telematico, è da ricondurre, da un lato, alla celerità di questo mezzo di comunicazione e, dall'altro, alla notevole diffusione dello stesso <sup>(29)</sup>. Non è inoltre da dimenticare che tale mezzo consente, oltre ad un notevole risparmio di tempo, anche un importante contenimento delle spese. Infatti, il costo di una comunicazione telematica, a vantaggio della Pubblica Amministrazione, è stimato in un decimo rispetto a quello tradizionale mediante carta (snail-mail) <sup>(30)</sup>. L'invio del quesito mediante posta elettronica potrà avvenire mediante avviso di ricevimento elettronico analogamente ad una raccomandata con avviso di ricevimento <sup>(31)</sup>.

Vero è che il diritto di interpello di cui al decreto in commento è una forma ibrida e comunque ancora poco pregnante, visto che a fronte del diritto di proporre quesiti non esiste un obbligo specifico, scandito da precisi limiti temporali, per l'invio delle risposte e neppure opera una sorta di « silenzio-assenso ». Ma si tratta di una prima sperimentazione, di portata culturale davvero rilevante e certamente innovativa

---

<sup>(29)</sup> Cfr. la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo « Attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia previdenza sociale e di lavoro di cui all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 », in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(30)</sup> Il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Stanca, ha posto in evidenza, in un comunicato stampa del 25 marzo scorso, che « ogni lettera che la Pubblica Amministrazione invia con i sistemi tradizionali comporta un costo stimato in almeno 20 centesimi, contro i circa 2 centesimi di una e-mail ».

<sup>(31)</sup> Il Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2004 ha approvato, in via preliminare, uno schema di d.P.R., elaborato dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, che riconosce validità giuridica ai documenti trasmessi per posta elettronica, attraverso il quale vengono « certificate » le fasi dell'invio e della ricezione. « Certificare queste due fasi significa che il mittente riceve dal proprio gestore di posta una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il suo gestore di posta invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna, con l'indicazione della data e dell'orario, a prescindere dalla apertura del messaggio. Insieme alla ricevuta di consegna, inoltre, il gestore del destinatario può anche inviare al mittente la copia completa del testo del messaggio ». La posta elettronica certificata trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 14 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa, il d.P.R. n. 445/2000. Cfr., schema di decreto e comunicato stampa del 25 marzo del Ministro Stanca in *www.innovazione.gov.it*.

per le tradizioni e gli assetti organizzativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nulla esclude che, dopo una prima fase di sperimentazione, l'interpello possa assumere la configurazione di vero e proprio diritto in linea con quanto vale oggi per il diritto tributario.

Certo è che solo in questa prospettiva pare effettivamente possibile privilegiare certezza del diritto (e quindi deflazione del contenzioso) e tutela dell'affidamento degli operatori economici in presenza di una normativa, soprattutto in materia previdenziale e di prevenzione, che spesso appare intricata e fumosa.

### 3.2. *Segue: la conciliazione.*

In relazione alla modernizzazione dei compiti delle istituzioni cui sono conferite competenze in materia di vigilanza, la legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha delegato il Governo ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dei provvedimenti diretti a delineare un quadro regolativo finalizzato alla prevenzione delle controversie in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità e di efficienza.

In particolare, come è stato osservato <sup>(32)</sup>, la funzione ispettiva è sempre stata di ostacolo alla conciliazione delle controversie in *subiecta materia*. Così, per superare l'ostacolo, è stato introdotto, al fine di raccordare l'attività ispettiva e quella conciliativa, l'istituto della conciliazione monocratica che si realizza a seguito di richiesta di intervento ispettivo oppure in costanza di visita ispettiva <sup>(33)</sup>.

Nel primo caso, qualora pervengano delle richieste ispettive da cui emergono elementi per una conciliazione della controversia, sarà possibile avviare il tentativo di conciliazione. Affinché questo istituto possa essere applicato è necessario che si verta in materia di diritti disponibili del lavoratore e che vi sia la possibilità di risolvere in via conciliativa la controversia, ossia che non sia stata accertata alcuna violazione da parte del datore <sup>(34)</sup>.

L'esperimento conciliativo può concludersi con la redazione di un

---

<sup>(32)</sup> Cfr. P. PENNESI, *op. cit.*, 1099.

<sup>(33)</sup> Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(34)</sup> Questa conciliazione è avviata da un funzionario della Direzione provinciale del lavoro, indipendentemente dalla qualifica dello stesso, e comporta la convocazione delle parti, eventualmente assistite da associazioni o organizzazioni sindacali o da professionisti muniti di specifico mandato, cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, cit.

verbale di conciliazione che, come espressamente indicato, acquista efficacia di titolo esecutivo <sup>(35)</sup> e che sfugge al regime delle transazioni di cui ai primi tre commi dell'articolo 2113 c.c. <sup>(36)</sup>. Una volta adempiuto il contratto così concluso il procedimento ispettivo si estingue <sup>(37)</sup>.

Quindi, qualora ciò non avvenisse nei termini indicati, gli organi di vigilanza potrebbero procedere ad esercitare le proprie funzioni ispettive sui punti in oggetto <sup>(38)</sup>.

Oltre a questa procedura conciliativa preventiva, il legislatore delegato ha disciplinato anche una conciliazione in costanza di visita ispettiva che può attivarsi — e si concretizza nelle stesse modalità della precedente — qualora l'ispettore ritenga che emergano dei profili conciliativi vertenti su diritti disponibili dei lavoratori <sup>(39)</sup>.

Una delle più rilevanti novità sul punto è data dalla possibilità di definire la controversia in sede conciliativa con la sola presenza del funzionario — conciliazione monocratica — a prescindere dall'assistenza dei soggetti indicati dalla disciplina in materia di processo del lavoro di cui agli articoli 409 e ss. c.p.c., come modificati dalla legge 11 agosto 1977, n. 553 <sup>(40)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Per un commento in merito all'esecutività si vedano, oltre, i rilievi in materia di diffida accertativa.

<sup>(36)</sup> Quindi, il verbale in oggetto, va ad aggiungersi a quelle ipotesi, contenute nel comma 4 dell'articolo 2113 c.c., per le quali non si applica il suddetto regime di invalidità. Per la ricostruzione della disciplina di cui all'articolo 2113 c.c., cfr. M. BIAGI, (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, cit., §§ 133-135.

<sup>(37)</sup> Una volta raggiunto l'accordo, sull'ammontare da corrispondere al lavoratore deve essere calcolato quello dei contributi previdenziali e assicurativi da versare. Una volta effettuato il relativo versamento, verificato dagli Enti previdenziali cui è stata inviata la relativa documentazione ad opera della Direzione provinciale del lavoro, e l'adempimento nei confronti del lavoratore, il procedimento ispettivo si estingue.

<sup>(38)</sup> Gli accertamenti ispettivi potrebbero avere corso anche nella ipotesi in cui non venisse raggiunto l'accordo o in caso di mancata comparizione anche di una sola delle parti in sede conciliativa.

<sup>(39)</sup> In questo caso, per avviare il procedimento conciliativo, è necessario il consenso delle parti interessate, acquisito il quale l'ispettore informa la Direzione provinciale del lavoro che attiva le procedure descritte in relazione alla conciliazione preventiva. L'attivazione della procedura di conciliazione contestuale interrompe i termini di contestazione e notificazione di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione della stessa.

<sup>(40)</sup> La previsione è conforme alla recente giurisprudenza di legittimità che ritiene sufficiente la presenza del funzionario affinché il lavoratore non sia posto in una

### 3.3. Segue: la diffida accertativa.

Un'altra novità, probabilmente quella che ha trovato il maggior interesse da parte degli interpreti, è l'introduzione dell'istituto della diffida accertativa di cui all'articolo 12, diretto all'adozione di un provvedimento che obblighi il datore a versare al lavoratore i crediti retributivi a lui riferibili, ed il cui ammontare è quantificato dagli organi di vigilanza <sup>(41)</sup>.

In particolare, il legislatore delegato, in conformità all'articolo 8, lettera e), della legge 14 febbraio 2003, n. 30, che detta il principio e criterio direttivo diretto a « definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro », ha introdotto uno strumento diretto a semplificare la procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica.

La ragione per la quale il Governo è stato delegato a riformare anche questo punto della disciplina ispettiva è da individuarsi nella intenzione di costruire degli adeguati strumenti di tutela del lavoratore sul presupposto dell'inefficacia o inesistenza di quelli delineati nella disciplina precedente. Infatti, come è stato osservato <sup>(42)</sup>, non esistono oggi degli strumenti amministrativi che consentono una rapida soddisfazione dei diritti del lavoratore. Il personale ispettivo, quando accerta l'esistenza di violazioni da cui derivino diritti retributivi di cui titolare è il lavoratore, può adottare provvedimenti sanzionatori e recuperare i contributi previdenziali omessi.

A fronte di queste caratteristiche del sistema di vigilanza il legislatore ha disciplinato questo nuovo istituto: la diffida accertativa di cui all'articolo 12. In sostanza, si introduce uno strumento amministrativo diretto alla soddisfazione dei diritti patrimoniali del lavoratore evitando la, altrimenti necessaria, instaurazione di un giudizio di cognizione. Infatti, il provvedimento di diffida acquista valore di accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo. Questa qualità del provvedimento non viene acquistata automaticamente ma per il tramite di un provvedimento del direttore della Direzione provinciale del lavoro.

Il personale ispettivo, qualora riscontri delle inosservanze della

---

condizione di soggezione nei confronti del datore. Cfr., anche per la giurisprudenza richiamata, P. PENNESI, *op. cit.*, 1099.

<sup>(41)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(42)</sup> Cfr. P. PENNESI, *op. cit.*, 1099 ss.

disciplina contrattuale da cui conseguano dei crediti patrimoniali del lavoratore, diffida il datore di lavoro a corrispondere quei crediti.

Nel rispetto della legge delega, che disponeva che lo strumento introdotto dovesse correlarsi con delle soluzioni conciliative in sede pubblica, il decreto in esame prevede che avverso il provvedimento di diffida il datore abbia facoltà, entro 30 giorni dalla sua notifica, di promuovere un tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro.

A conclusione del tentativo viene redatto un verbale di avvenuta o di mancata conciliazione. Analogamente a quanto disposto in materia di conciliazione monocratica, il verbale di accordo non soggiace al regime di invalidità di cui all'articolo 2113 c.c. <sup>(43)</sup>.

Nel caso in cui non venga promosso il tentativo di conciliazione o nell'ipotesi in cui questo non si sia concluso con un accordo, il provvedimento di diffida acquista valore di accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo <sup>(44)</sup>.

Il provvedimento così esecutivo può, però, essere oggetto di ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro <sup>(45)</sup>.

### 3.4. **Segue: la diffida e la prescrizione.**

Altra novità è la ridefinizione degli istituti della prescrizione e della diffida propri della Direzione provinciale del lavoro <sup>(46)</sup>. In questa prospettiva il legislatore delegato ha ridisegnato gli istituti in questione cercando di superare le difficoltà pratiche di utilizzazione degli stessi e

---

<sup>(43)</sup> Per i rilievi ed i rimandi in materia vedi nota 36.

<sup>(44)</sup> La novità è di rilevante importanza ai fini della celerità della procedura per la soddisfazione dei crediti del lavoratore. Infatti, la natura di titolo immediatamente esecutivo del provvedimento consente, da un lato, di evitare l'instaurazione di un procedimento di cognizione per l'ottenimento di un titolo di tale natura e, dall'altro, di poter procedere immediatamente con la procedura monitoria. Inoltre, il valore di accertamento tecnico attribuito al provvedimento consente di evitare i tempi di una consulenza tecnica all'interno del processo di cognizione, in quanto gli elementi risultanti dall'ispezione sono valutati da un soggetto, l'ispettore del lavoro, di accertata competenza in materia.

<sup>(45)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(46)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume, e, sulla prescrizione obbligatoria, D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

valorizzandone alcuni aspetti che, all'atto pratico, hanno dato buoni risultati <sup>(47)</sup>.

La diffida, in particolare, è un invito, rivolto a soggetti determinati o indeterminati, a tenere un determinato comportamento entro un determinato termine <sup>(48)</sup>. L'istituto in questione ha avuto una evoluzione tormentata nel corso degli ultimi decenni e la sua ridefinizione è stata disposta, oltre che in coerenza sistematica col nuovo impianto ispettivo, per superare i problemi tecnico-pratici che ne hanno impedito l'efficace utilizzazione <sup>(49)</sup>.

In particolare, l'istituto pone, in capo all'ispettore, un potere-dovere di impartire, al datore di lavoro, l'invito a regolarizzare quelle constatate inosservanze delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e degli adempimenti da cui derivino sanzioni amministrative.

L'adesione alla diffida comporta, da un lato, un minore carico sanzionatorio e, dall'altro, una maggiore efficacia nell'eliminazione del lavoro irregolare.

Presupposto essenziale per l'esercizio del potere-dovere di diffida è la sanabilità delle inosservanze e che ci si trovi dinanzi a fattispecie di illecito a condotta continuata o che, comunque, non si esauriscono in un unico atto.

Una volta che sia stata ottemperata la diffida il procedimento sanzionatorio si estingue.

Il legislatore ha ridisegnato l'istituto in questione sulla falsa riga della prescrizione che ha dato prova, nella sua applicazione pratica, di notevoli risultati positivi.

Il primo istituto ha, peraltro, un ambito di applicazione limitato alle violazioni sanzionate in via amministrativa, mentre la prescrizione interviene nelle ipotesi di reati contravvenzionali.

In particolare, in relazione a quest'ultimo, per le ipotesi in cui gli ispettori rilevino delle contravvenzioni, il legislatore ha disposto una

---

<sup>(47)</sup> Cfr. L. CAIAZZA, *La razionalizzazione delle funzioni ispettive*, in *GLav*, 2003, n. 10.

<sup>(48)</sup> Cfr., per la nozione dell'istituto, G. PALEOLOGO, *Diffida*, in *EGT*.

<sup>(49)</sup> Innanzitutto la diffida è stata introdotta, quale strumento di azione degli ispettori, nel 1912 con legge 22 dicembre 1912, n. 1361, e attuata con R.D. 27 aprile 1913, n. 431. Più recentemente è stata disciplinata dal d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, nella parte in cui si attribuisce agli ispettori del lavoro di diffidare il datore del lavoro qualora rilevino l'inosservanza di norme sia amministrativamente sia penalmente sanzionate.

generalizzazione del ricorso all'istituto della prescrizione obbligatoria così come disciplinato dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, in materia di igiene e sicurezza <sup>(50)</sup>.

La prescrizione è un ordine, scritto, impartito dall'ispettore ed avente ad oggetto le direttive per rimediare alle irregolarità riscontrate. Queste direttive devono essere il più possibile dettagliate — devono comprendere le modalità di esecuzione delle modifiche prescritte, i tempi entro i quali adempiere e l'importo della sanzione amministrativa — affinché sia ripristinato l'ordine giuridico violato e soppressi gli effetti negativi dovuti alla violazione <sup>(51)</sup>. L'ordine può essere impartito sia nelle ipotesi in cui l'ispettore abbia notizia del reato durante l'esercizio delle funzioni di Polizia giudiziaria, sia in caso di comunicazione a lui effettuata dal pubblico ministero.

Una volta impartita la prescrizione, l'esercizio dell'azione penale rimane sospeso fino al momento di adempimento della prescrizione che dovrà essere verificato entro 60 giorni dallo scadere di quest'ultimo. Qualora il contravventore non dovesse adempiere alla prescrizione l'azione penale farà il suo corso.

L'adempimento alla prescrizione estingue il reato.

La prescrizione *de quo* è prevista anche nelle ipotesi in cui la fattispecie sia a condotta esaurita o quando il trasgressore abbia adempiuto autonomamente agli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione. La precisazione, contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 15, non è di poco conto in quanto pone chiarezza su un punto oggetto di dialogo dissonante tra il giudice delle leggi e la Suprema Corte <sup>(52)</sup>.

A conclusione dell'illustrazione dell'istituto in oggetto non si può non notare, conformemente alle intenzioni del legislatore delegato, che dall'applicazione della prescrizione ci si attende, tra l'altro, un importante snellimento dell'attività degli organi di vigilanza e, in particolare, una semplificazione dell'attività del contenzioso, una riduzione dell'attività istruttoria oltre all'incasso delle sanzioni amministrative relative agli illeciti penali che ne costituiscono il presupposto.

---

<sup>(50)</sup> Per una ricostruzione delle vicende all'istituto cfr. L. CAIAZZA, *op. cit.*, 81 ss.

<sup>(51)</sup> Cfr. la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 27 febbraio 1996, n. 25.

<sup>(52)</sup> Cfr. anche per i riferimenti giurisprudenziali, P. PENNESI, *op. cit.*, 1103.

### 3.5. **Segue: la disposizione.**

Altro istituto disciplinato dal decreto in esame è quello della disposizione <sup>(53)</sup>.

Quest'ultimo differisce da quello della diffida e della prescrizione quanto ai presupposti <sup>(54)</sup>: nel caso di violazioni amministrative l'ispettore procederà con l'utilizzo della diffida; nel caso di violazioni penali, con l'utilizzo della prescrizione; nel caso in cui la legge attribuisca all'ispettore l'opportunità di adottare un provvedimento e il contenuto dello stesso — nello specifico quando la legge non regolamenta in modo dettagliato una fattispecie — l'ispettore procederà con l'utilizzo della disposizione.

Oggetto della disposizione possono essere le norme in materia di lavoro e legislazione sociale senza circoscrizione alcuna.

Il legislatore ha previsto che nei confronti del provvedimento in questione possa essere proposto ricorso, non sospensivo dell'esecutività dello stesso, al direttore della Direzione provinciale del lavoro che decide entro 15 giorni dal ricevimento dello stesso, decorso il quale il ricorso di intende respinto.

### 3.6. **Segue: semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e disposizioni finali.**

Il legislatore delegato, al fine di semplificare i procedimenti sanzionatori amministrativi e di accelerarne l'esito ha dettato una particolare disciplina agli articoli 16 e seguenti <sup>(55)</sup>. Al di là della estrema rilevanza della nuova delineazione dell'istituto della diffida in relazione alla semplificazione del procedimento in discorso, il decreto attribuisce, un particolare ruolo al direttore della Direzione regionale del lavoro dinnanzi al quale è ammesso ricorrere. Questo ricorso è alternativo rispetto a quello in opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 22 della legge n. 689/1981, e può essere proposto entro 30 giorni dalla notifica della stessa. Il direttore non è competente per materia a ricevere i ricorsi aventi ad oggetto la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro.

---

<sup>(53)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, cit.

<sup>(54)</sup> La distinzione tra la disposizione e la prescrizione è stata piuttosto incerta, in quanto spesso i termini venivano usati come sinonimi, sin dall'emanazione del d.P.R. n. 520/1955 e fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 758/1994.

<sup>(55)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, cit.



In questi ultimi casi è competente il Comitato regionale per i rapporti di lavoro costituito presso ogni Direzione regionale del lavoro. Quest'ultimo organismo, costituito presso la Direzione regionale del lavoro, ha una composizione mista. Infatti, al suo interno vi è il direttore della Direzione regionale del lavoro, il direttore regionale dell'Inps, il direttore regionale dell'Inail.

La ragione per la quale è stato disciplinato tale ricorso gerarchico è da individuarsi, da un lato, nella volontà di attribuire una forma di riesame del procedimento sanzionatorio che non richiede assistenza legale e non pregiudica il ricorso all'autorità giurisdizionale e, dall'altro, di estendere tale ricorso anche avverso gli atti di accertamento, che abbiano l'oggetto indicato, da qualunque organo ispettivo emessi e non di quelli dell'Inps come prima dettato.

Nelle disposizioni finali del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, si trova una disposizione di particolare importanza: quella relativa alla formazione del personale ispettivo. È infatti attribuito alla Direzione generale il compito di definire « i programmi di formazione e di aggiornamento dei diversi Istituti della vigilanza allo scopo di sviluppare un proficuo scambio di esperienze, una maggiore comprensione reciproca e una crescita progressiva del coordinamento della vigilanza »<sup>(56)</sup>.

Da una tale previsione ci si aspetta che vengano superate quelle discrasie interpretative tra il personale ispettivo in forza presso il Ministero ed i diversi Enti che possono causare incertezza nell'applicazione della normativa, oltre a costi e ritardi per le aziende oggetto di ispezione.

Il decreto in esame dispone, inoltre, l'abrogazione per incompatibilità delle norme contrastanti con lo stesso al fine di superare l'eventuale antinomia dell'ordinamento così riformato<sup>(57)</sup>. La tecnica abrogativa adottata è conforme a quanto disposto dalla legge delega che, sul punto, tace. Infatti, secondo il brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, la legge 14 febbraio 2003, n. 30, aveva previsto che la tecnica abrogativa cui fare ricorso dovesse essere quella della abrogazione espressa solo in alcune materie, tra le quali non rientra quella di cui all'articolo 8 della medesima legge.

Con il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, viene così portata

---

<sup>(56)</sup> Cfr. M. NOTARO, *Risorse umane, finanziarie e strumentali*, nella Parte II, Sez. (D) di questo volume.

<sup>(57)</sup> Cfr. G. LODATO, *Abrogazioni*, nella Parte II, Sez. (D) di questo volume.

a compimento la riforma Biagi. Infatti, attraverso il potenziamento dei servizi ispettivi, potenziamento dovuto ad una maggiore efficienza operativa in quanto coordinata, da un lato, al coinvolgimento delle parti sociali e di tutte le amministrazioni interessate al problema del lavoro irregolare dall'altro lato, si vuole perseguire l'obiettivo di ottenere un mercato del lavoro moderno, efficiente e trasparente.

È infine necessario notare che, conformemente alla legge delega, il Governo avrà 24 mesi di tempo dall'entrata in vigore del decreto per emanare eventuali disposizioni modificative e correttive del provvedimento, in ragione degli eventuali problemi applicativi che potrebbero sorgere nella prima fase di implementazione del decreto.

### 3.

## L'EMERSIONE DEL LAVORO NON REGOLARE NELLA RIFORMA DEI SERVIZI ISPETTIVI

SERGIO CORBASCIO

SOMMARIO: 1. Profili generali. — 2. Le connessioni tra vigilanza ed emersione nella recente evoluzione normativa e nella prassi. — 3. Limiti ed esigenze della vigilanza contro il sommerso. — 3.1. Il coordinamento degli organi ispettivi. — 3.2. La cooperazione « verticale ». — 3.3. La cooperazione « orizzontale ». — 3.4. Nuove funzioni di prevenzione e promozione. — 3.5. La valutazione dell'attività ispettiva. — 4. Le risposte del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. — 4.1. Il coordinamento degli organi ispettivi. — 4.2. La cooperazione « verticale ». — 4.3. La cooperazione « orizzontale ». — 4.4. Nuove funzioni di prevenzione e promozione. — 4.5. La valutazione dell'attività ispettiva. — 5. Prospettive.

### 1. Profili generali.

Il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, emanato in attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, pone un altro importante tassello nel mosaico iniziato con la legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Molto si è detto, e molto ancora si dirà, dell'efficacia e delle prospettive della riforma del mercato del lavoro, anche per quanto concerne lo specifico angolo di visuale dell'emersione del lavoro non regolare. In quest'ottica, forse non si è sottolineato a sufficienza che uno dei più importanti elementi di novità della riforma è proprio il fatto ch'essa costituisce un impianto normativo per la prima volta così sistematicamente orientato alla progressiva riduzione del sommerso, superando una logica di straordinarietà dell'intervento legislativo (si pensi alle norme per la « regolarizzazione » dei rapporti già ricondotti allo schema della collaborazione coordinata e continuativa <sup>(1)</sup>, alla

---

<sup>(1)</sup> Cfr. L. CASTELVETRI, *Il lavoro a progetto: finalità e disciplina*, e R. CONTINISIO, *I contratti di collaborazione coordinata e continuativa fra riforme e giudici*, in M.

certificazione dei contratti di lavoro <sup>(2)</sup>, al documento unico di regolarità contributiva). Si va oltre l'abitudine a concepire l'approccio a problemi molto gravi come un impegno eccezionale, che spesso si risolve però in un provvedimento *una tantum* destinato a lasciare quasi immutato lo *status quo ante*. Il pregio delle recenti produzioni legislative è invece quello di provare a strutturare, in via ordinaria, interventi di sistema che abbiano come costante punto di riferimento, tra gli altri, l'azione di contrasto alle irregolarità nel lavoro <sup>(3)</sup>.

Non v'è dubbio che anche le nuove misure per la razionalizzazione delle funzioni ispettive, come le norme attuative degli articoli 1-7 della legge n. 30/2003 <sup>(4)</sup>, si collochino in questa scia. Ciò traspare con evidenza dalla lettura testuale del decreto legislativo n. 124/2004, ad esempio dall'articolo 1, comma 1 <sup>(5)</sup>, dall'articolo 4, comma 2 <sup>(6)</sup>, dall'articolo 5, comma 2 <sup>(7)</sup>, ma risulta poi incontrovertibilmente

---

TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, 137 ss.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 237 ss.

<sup>(3)</sup> « Come si vede, il dialogo della politica dell'emersione iniziato con l'economia (la sociologia, la psicologia collettiva, la storia, ecc.) si è andato sviluppando, recentemente, in altre direzioni: quelle che hanno consentito di incontrarsi con il diritto del lavoro e con la Strategia europea per l'occupazione, o piuttosto con il legame tra l'uno e l'altra ingegnosamente costruito dal compianto prof. Marco Biagi. Inoltre, come si è chiarito nella *IX Relazione*, l'incontro propizio tra l'elaborazione giuridica di Marco Biagi e la piccola tradizione italiana della politica economica dell'emersione può aprire la strada a nuovi sviluppi a livello nazionale ed a livello europeo (per i Paesi membri, per quelli accedenti e per quelli candidati e candidabili) », Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *X Relazione*, novembre 2003, 12.

<sup>(4)</sup> Cfr. i contributi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

<sup>(5)</sup> Si legge nell'articolo 1, comma 1: « Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze alle Regioni e alle Province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare [...] ».

<sup>(6)</sup> Recita l'articolo 4, comma 2: « Qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, secondo le indicazioni fornite dalla Direzione Generale, il Direttore della Direzione Regionale del Lavoro, convoca la Commissione Regionale di Coordinamento dell'attività di vigilanza ».

<sup>(7)</sup> Prescrive l'articolo 5, comma 2: « Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i Cles [...] forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla

dimostrato dall'ampio respiro di tutte le tipologie di intervento disciplinate nel decreto.

È certamente vero che questa positiva evoluzione normativa sia stata determinata, da un lato, dall'esigenza di aggiornare un'architettura di regole ormai risalente al passato e già rivelatasi almeno parzialmente inadatta allo scopo, e, dall'altro, dalla necessità di consentire agli ispettori di confrontarsi validamente con gli assetti contrattuali introdotti dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(8)</sup>. Tuttavia, è importante sottolineare che essa è anche il frutto di una riflessione svoltasi nel corso del recente passato, collegata sia alla volontà di far tesoro delle criticità degli esiti dei contratti di riallineamento e della legge n. 383/2001, sia al metodo suggerito dagli studi sull'emersione in Italia <sup>(9)</sup>, che hanno dimostrato la trasversalità e la continuità del problema e dunque l'opportunità di incidere sulle sue cause con interventi « a regime » <sup>(10)</sup>.

## **2. Le connessioni tra vigilanza ed emersione nella recente evoluzione normativa e nella prassi.**

La consapevolezza della necessità di ricollegare strettamente l'azione contro il sommerso ad una molteplicità di fronti <sup>(11)</sup> si radica ormai in tutti i soggetti dotati di competenze in materia. In particolare, in molte sedi si evidenziano le connessioni tra i servizi ispettivi del lavoro e della previdenza sociale e l'efficacia delle attività per l'emersione.

---

Commissione centrale di cui all'articolo 3, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza ».

<sup>(8)</sup> Cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 1091-1092.

<sup>(9)</sup> Gli studi del prof. Luca Meldolesi, e del folto gruppo di docenti universitari ed allievi che a lui fanno capo, ormai rappresentano un punto di riferimento a livello italiano ed europeo.

<sup>(10)</sup> Cfr. L. MELDOLESI, *Emersione. Dialogo con Marco Biagi*, Carocci, Roma, 2004, 10.

<sup>(11)</sup> « L'emersione delle attività e del lavoro in parte o completamente sommersi è tema multiforme, che va affrontato complessivamente [...]. È una politica di costruzione che chiede una vasta partecipazione sociale ed istituzionale e che deve trovare il passo con le altre forme dell'intervento », Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *I Relazione*, novembre 1999, 1.

La Commissione europea, nella Comunicazione n. 1998/219 <sup>(12)</sup>, ha formulato chiari suggerimenti in ordine ad una strategia ad ampio raggio contro il lavoro irregolare, in cui si possano combinare misure preventive e repressive, nel quadro della più generale Strategia per l'occupazione nel continente.

Il Consiglio d'Europa ha quindi varato un codice di condotta per la cooperazione tra le Pubbliche Amministrazioni degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale e contro il lavoro nero (Risoluzione 1999/C125/01) <sup>(13)</sup>.

L'orientamento n. 9 Ue per l'occupazione, emesso il 22 luglio 2003, ha ribadito le indicazioni per l'adozione di strumenti e norme di semplificazione del contesto in cui operano le imprese, sviluppando al contempo «una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare le sanzioni».

Da ultimo, ancor più specificamente, il Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati membri a «rafforzare la sorveglianza, se del caso con il sostegno attivo delle parti sociali, e l'applicazione di adeguate sanzioni, segnatamente nei confronti di coloro che organizzano e traggono profitto dal lavoro non dichiarato, pur garantendo un'adeguata tutela alle vittime del lavoro non dichiarato, tramite la cooperazione tra autorità competenti (tra l'altro, uffici tributari, ispettorati del lavoro, Polizia) conformemente alla prassi nazionale» (Risoluzione 20 ottobre 2003, punto 2.5) <sup>(14)</sup>.

Nel panorama nazionale, com'è noto, l'ultimo decennio ha visto l'introduzione di molteplici misure dirette e indirette a sostegno di percorsi di emersione: il credito d'imposta per i nuovi occupati, il prestito d'onore, gli studi di settore, il c.d. contatore Inail, gli accordi di gradualità, la dichiarazione di emersione automatica (legge n. 383/2001) e quella progressiva (legge n. 266/2002). Parallelamente a tali ultimi due strumenti, è stata avviata la sperimentazione del c.d. «accesso breve» degli organi di vigilanza presso i soggetti accertati, rivelatosi particolarmente utile in ragione delle iniziative che, grazie ad esso, è stato possibile condurre in alcune zone del Paese (v. paragrafo 4.4).

Anche il Patto per l'Italia, siglato nel luglio 2002, al punto 2.4, nella parte relativa all'impegno ad arginare con idonea strumentazione la

---

<sup>(12)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

<sup>(13)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

<sup>(14)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.

diffusione delle collaborazioni fittizie, auspicava un « potenziamento dei servizi ispettivi », con un implicito riferimento a parametri di potenziamento non solo di ordine quantitativo. Dello stesso periodo l'avviso comune delle parti sociali sul sommerso, orientato sostanzialmente ad analoghi obiettivi, con un auspicato maggiore coinvolgimento delle associazioni rappresentative di lavoratori e imprenditori.

Attualmente in Italia, le politiche per l'emersione si muovono intorno ad alcuni capisaldi, frutto del lavoro di ricerca condotto a stretto contatto con gli operatori economici ed i lavoratori, con le istituzioni, con gli ispettori del lavoro e degli Enti previdenziali-assistenziali. Decisivo si è rivelato l'apporto conoscitivo e il contributo di proposte, alcune già positivamente finalizzate <sup>(15)</sup>, assicurato dalla rete dei tutori e delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, previsti dall'articolo 78, legge n. 448/1998, e coordinati dall'omologo Comitato nazionale.

Le direttrici d'azione <sup>(16)</sup> sono dunque: la riforma del mercato del lavoro (che, come detto, ha avviato una nuova stagione di contrasto alle irregolarità nel lavoro seguendo il metodo della ordinarietà) <sup>(17)</sup>, la istituzione di tavoli settoriali <sup>(18)</sup> per l'approfondimento delle questioni

<sup>(15)</sup> Per una rassegna completa delle più importanti iniziative condotte sul tema negli ultimi anni: [www.emersionelavorononregolare.it](http://www.emersionelavorononregolare.it).

<sup>(16)</sup> « I quattro pilastri », come li definisce L. MELDOLESI, *op. cit.*

<sup>(17)</sup> Cfr. L. MELDOLESI, *op. cit.*, 125, « [...] Alcuni risultati sono già visibili. Naturalmente si tratta soltanto di primi risultati che anticipano un sommovimento più ampio. Si pensi alla mobilitazione del mercato del lavoro tramite la moltiplicazione degli istituti addetti all'intermediazione (sindacati, università, agenzie interinali, enti bilaterali, consulenti del lavoro) e tramite il Sil: è un'operazione trasparenza che mira a far affiorare (finalmente!) una parte importante dell'intermediazione sommersa del lavoro. Si pensi alla soluzione escogitata per i co.co.co. privati (lavoro a progetto), al risanamento che essa provocherà, all'ampliamento delle figure contrattuali, ed alle conseguenze positive che tutto questo può produrre sulla regolarità del lavoro. Si pensi, ancora, al ruolo che potrebbero svolgere i Centri per l'impiego, soprattutto nel sud, magari all'interno di una campagna generale per la crescita dell'occupazione regolare », *op. cit.*, 124.

<sup>(18)</sup> « Si tratta di recepire e mettere in pratica a livello settoriale la filosofia della premialità e della bilateralità già esplicita nell'art. 10 della legge 30/2003, appena citato. Si tratta di accordarsi su proposte molto specifiche, che modificano le convenienze relative tra imprese emerse e imprese irregolari (del semisommerso e del sommerso) a favore delle prime. Si tratta di scovare e di mettere in campo, tramite una serie di « avvisi comuni », una piccola legislazione premiale per le imprese in regola, capovolgendo così la logica che era stata finora seguita (quella di sollecitare l'emersione delle imprese irregolari tramite un'esca, più o meno consistente, a loro favore) ».

nei settori economici a maggior rischio di sommerso <sup>(19)</sup>, la spinta alla articolazione diversificata degli interventi ricollegata alla evoluzione federalista del Paese, ed, appunto, la riforma — nel senso della razionalizzazione — delle funzioni ispettive in materia di lavoro e di previdenza sociale.

### 3. Limiti ed esigenze della vigilanza contro il sommerso.

L'azione contro il lavoro irregolare è oggi strettamente legata sia alle misure di induzione-prevenzione, sia alla vigilanza ed alle modalità con cui essa viene posta in essere.

Proprio l'attività di controllo e repressione è stata spesso considerata da alcuni come la via maestra, se non esclusiva, per la definitiva soluzione del problema « sommerso », ma l'ipotesi non ha mai beneficiato della benché minima dimostrazione teorica e pratica. Peraltro, a lungo, prima dell'avvento delle politiche mirate al doppio binario della prevenzione (eliminazione degli intoppi burocratici, rafforzamento degli incentivi e rimozione dei disincentivi, riforma dei sistemi fiscali e previdenziali, misure di protezione sociale, accompagnamento delle imprese mediante servizi per il consolidamento dell'attività produttiva) <sup>(20)</sup> e della vigilanza, le principali misure di contrasto al lavoro nero consistevano normativamente nelle competenze attribuite agli ispettori del lavoro, ma il problema, com'è noto, persiste, tanto da costringere il legislatore a ripensare la strategia di attacco al fenomeno.

Questo, naturalmente, non implica un giudizio negativo sull'impegno degli ispettori, che, anzi, spesso si sono fatti carico di meritori interventi in situazioni difficili, specie in quelle zone del Paese dove il sommerso risulta organizzato e gestito da gruppi criminali. La verità è che un sistema di regole e meccanismi prevalentemente o esclusivamente sanzionatori non va ad intaccare le cause dei fenomeni di immersione nel lavoro e in generale nell'economia, lasciando il pro-

---

<sup>(19)</sup> Assumono rilievo gli avvisi comuni nazionali già sottoscritti dalle parti sociali per l'edilizia e per l'agricoltura (rispettivamente a fine 2003 e a maggio di quest'anno), nonché l'avviso comune provinciale di Frosinone nel settore degli autoriparatori (2004), in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(20)</sup> Cfr. Risoluzione Consiglio d'Europa 20 ottobre 2003, punto 2.4, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Strategia europea per l'occupazione*.



blema intatto nelle sue radici, sempre pronto a rifiorire in nuove forme <sup>(21)</sup>.

In ogni caso, com'è ovvio, dall'azione di vigilanza non si può prescindere, ed allora si rivela decisivo perfezionare le tecniche e le linee programmatiche d'intervento, per consentirne una piena efficacia, anzitutto individuando le questioni problematiche aperte.

### 3.1. Il coordinamento degli organi ispettivi.

In primo luogo, e, potremmo dire, storicamente, il limite più rilevante dell'attività repressiva, con evidenti riflessi in ordine alla lotta al lavoro non regolare, è consistito in uno scarso coordinamento tra i diversi soggetti ispettivi, fossero essi appartenenti all'Ispettorato del lavoro o ai corrispondenti servizi degli Enti previdenziali e assicurativi. Chi ha lavorato nel campo della prevenzione, progettando percorsi di emersione con gli operatori economici e prodigandosi nell'accompagnamento verso comportamenti virtuosi di singole aziende o di filiere produttive, sa bene quanto controproducenti si possano rivelare le ispezioni svolte in totale assenza di coordinamento con gli altri organi di vigilanza presenti sul territorio, peraltro prescindendo dai risultati dell'analisi degli enti di ricerca e degli organi di induzione.

Del resto, lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali <sup>(22)</sup> appare pienamente consapevole del problema, tanto da affermare, in sede di commento all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, che « uno stretto coordinamento tra le attività ispettive di Inps, Inail e Ministero del lavoro consentirà di evitare il loro casuale succedersi nella

---

<sup>(21)</sup> « Più in generale, la letteratura sostiene che l'alto grado di immersione dipende dall'insufficienza delle attività repressive e dall'elevato cuneo fiscale-contributivo. Tuttavia, come si vede, la repressione può essere un rimedio peggiore del male, mentre la riduzione del peso fiscale programmata dal governo sarà probabilmente un effetto, più che una causa, del processo di emersione [...]. Provando e riprovando, bisogna trovare una via media tra la tolleranza del fenomeno ed il suo semplice soffocamento. In passato, una colpevole acquiescenza veniva alternata a retate che si concludevano con finti fallimenti (dell'azienda ispezionata, n.d.r.), a cui seguiva la rinascita delle medesime imprese con gli stessi marchi ed altro proprietario. Oggi, invece, bisogna incoraggiare le imprese del semi-sommerso a progredire verso l'emersione ed accompagnare tale processo con un'opera di risanamento civile, di affermazione delle regole e della legalità », Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *I Relazione*, cit., 9.

<sup>(22)</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Legge Biagi, una riforma per il lavoro — Guida alle novità*, Roma, 2003.

stessa impresa, allargando — con il superamento delle sovrapposizioni — il loro campo di vigilanza » (23).

La questione non è certamente nuova. Basti pensare che già l'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628 (24), e l'articolo 3 della legge 11 novembre 1983, n. 638, avevano previsto funzioni di coordinamento di tutti gli organi ispettivi in capo all'Ispettorato del lavoro, al fine di evitare pluralità di accertamenti e ingiustificati intralci al normale ritmo dell'attività produttiva. Inoltre, l'articolo 3 della legge 17 marzo 1993, n. 63, sempre nella medesima prospettiva, aveva introdotto l'istituto della vigilanza integrata (25).

Il problema, però, è rimasto fino ad oggi quasi immutato.

### 3.2. La cooperazione « verticale ».

Un secondo profilo di ostacoli all'attività di vigilanza è quello relativo all'esiguo interscambio circolare di informazioni tra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche (che potremmo definire « cooperazione verticale », tra organi collocati in una scala gerarchica).

L'attività ispettiva veniva condotta in base ad istruzioni e direttive provenienti principalmente dall'organo sovraordinato, secondo un flusso che dall'alto procede verso il basso, con scarse previsioni normative di un ritorno dalla base verso il vertice (naturalmente sotto forma non di direttive, bensì di informazioni) (26).

È chiaro che detto schema appare penalizzante e poco incline a valorizzare il prezioso patrimonio di conoscenze acquisite dai singoli ispettori nello svolgimento dell'attività di vigilanza: come dimostrano

---

(23) Cfr. P. PENNESI, *op. cit.*, 1093-1094, che giustamente rileva « Parallelamente al livello nazionale e in considerazione di una esigenza ancor più stringente, va realizzato un incisivo coordinamento anche a livello periferico, in quanto uno dei punti di maggiore criticità dell'attuale sistema di vigilanza in materia di lavoro è costituito dalla moltiplicazione degli interventi, dalla mancanza di integrazione degli stessi e dalle difformità operative adottate dal diverso personale ispettivo ».

(24) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(25) Cfr., sul punto, A. SGROI, *Le funzioni ispettive*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 265-266, e S. VERGARI, *Tra conciliazione e repressione: la funzione ispettiva in materia di lavoro nella cd. Riforma Biagi*, reperibile all'indirizzo *www.unicz.it/lavoro*, 2003, 5.

(26) Cfr. C.L. MONTICELLI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: funzioni e finalità*, nella Parte I di questo volume.

numerose ricerche sul campo e ripetute interviste agli stessi organi ispettivi, il sommerso si atteggia diversamente in relazione ai differenti territori (con caratteristiche multiformi talora anche nell'ambito di una stessa provincia) nonché ai distinti settori economici <sup>(27)</sup>, e pertanto solo un costante e sistematizzato flusso di dettagliate conoscenze, dalla periferia al centro, può consentire l'adozione delle migliori strategie d'intervento <sup>(28)</sup>.

### 3.3. La cooperazione « orizzontale ».

Un terzo ordine di problemi attiene poi alla limitata circolazione di dati e notizie tra gli organi di vigilanza e i soggetti che si occupano stabilmente di prevenzione e induzione all'emersione, siano essi organi misti (come ad esempio le Commissioni territoriali per l'emersione del lavoro non regolare) oppure enti o associazioni di categoria (si potrebbe parlare, in tal caso, di « cooperazione orizzontale »).

Possono ribadirsi qui le stesse considerazioni appena svolte in merito all'opportunità dell'interscambio tra il centro e la periferia della vigilanza. Ma in quest'ambito vi è di più, perché il contributo delle

---

<sup>(27)</sup> Cfr. Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *I Relazione*, cit., 8: «La situazione è assai complessa. Schematicamente possiamo dire che per i settori agricoli ed industriali sottoposti ad una elevata concorrenza internazionale il sommerso economico e occupazionale è spesso collegato al tentativo di mantenersi sul mercato. Se tale tentativo ha un andamento discendente, nel senso che le attività in questione vanno perdendo via via posizioni nella competizione, ci si trova nel regno della marginalità. Il sommerso rallenta un processo di espulsione che diventa alla lunga inevitabile. Invece, se le imprese usano il sommerso economico ed occupazionale come arma competitiva per affermarsi sul mercato, il processo può andar a buon fine. La prima tendenza è generalmente legata a produzioni standardizzate, la seconda, invece, a produzioni differenziate « a serie corta » dove conta la qualità, il design, la moda, ecc. Tuttavia il processo è spesso diseguale, caratterizzato da interruzioni e sbalzi congiunturali, cambiamenti di fronte, ecc., sicché spesso in settori e territori specifici le due tendenze si manifestano soltanto *post festum* in modo netto. Esse designano comunque due forme assai diverse di sommerso occupazionale, a volte chiamate in letteratura come sommerso di assistenza e di sviluppo. Invece, nei settori a bassa concorrenza internazionale, come l'edilizia, il turismo, il commercio, i servizi personali, il sommerso occupazionale è legato innanzitutto alla condizione di debolezza del mercato del lavoro locale che pone il datore di lavoro in posizione dominante. I bassi salari ed il basso costo del lavoro conseguenti calmierano i prezzi, ma consentono anche il permanere di bassi livelli di produttività media di settore e di zona ».

<sup>(28)</sup> Cfr. P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

parti sociali, soprattutto in termini di conoscenza della realtà e delle singole manifestazioni di sommerso occupazionale, certamente può concorrere in misura ancora maggiore a delineare quelle strategie e quegli obiettivi specifici affinché l'azione di repressione sia efficace e duratura.

La diversità di competenze tra gli ispettori e le parti sociali (o gli organi di induzione) ha spesso tratto in inganno coloro che si oppongono a questo tipo di cooperazione, perché si è temuto ed obiettato che l'autonomia degli organi di vigilanza potesse essere limitata o quantomeno condizionata dalla partecipazione a tavoli di confronto e discussione con le associazioni sindacali degli operatori economici, specie quelle rappresentative dei datori di lavoro che dei controlli sono i primi destinatari. Ora, appare evidente che uno scambio di elementi di conoscenza nel senso indicato non può significare una interferenza né sugli obiettivi, né sui metodi della repressione delle irregolarità. Si tratta, invece, di concorrere nell'analisi dei fenomeni e nella rappresentazione della realtà, fornendo strumenti di valutazione in tempi rapidi, in tal caso a fini ispettivi.

Non va dimenticato che il sommerso, determinando gravi distorsioni nel mercato, in termini di concorrenza sleale tra imprenditori (alcuni dei quali, nel ricorrere alle irregolarità nelle assunzioni o nella gestione del rapporto, beneficiano di un costo del lavoro illegittimamente ridotto), rappresenta un fronte di attacco anche per le associazioni datoriali, che, perciò, hanno tutto l'interesse a collaborare con gli ispettori per un effettivo controllo del territorio.

Lo stesso dicasi per la collaborazione dei sindacati dei lavoratori, che in passato hanno a più riprese dimostrato grande senso di responsabilità e fattiva volontà di intervenire per la soluzione del problema, suggerendo strade innovative ed efficaci. Si pensi al processo di elaborazione e concertazione che ha condotto alcuni anni fa alla stipula dei contratti di riallineamento (sebbene in questa fase ormai superati). Ma ugualmente si pensi alla nascita in Umbria del documento unico di regolarità contributiva, ideato e sostenuto dalle parti sociali, e poi riconosciuto quale valido strumento contro il sommerso occupazionale mediante legge dello Stato (articolo 86, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) <sup>(29)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Per una puntuale ricostruzione della nascita del Documento unico di regolarità contributiva, si veda: D. DE SANCTIS, *L'edilizia trasparente — Il Durc contro il sommerso: da un'idea Filca alla riforma Biagi*, Lavoro, Ed. Lavoro, Roma, 2003, ed

### 3.4. Nuove funzioni di prevenzione e promozione.

Accanto alle questioni problematiche appena rassegnate, l'evoltersi delle norme e dei rapporti economici e giuridici ha suggerito poi la necessità di rispondere a due esigenze, che rappresentano una nuova frontiera dell'attività di vigilanza sul lavoro.

La prima di esse è costituita dalla opportunità di ampliare i tradizionali compiti, per lo più orientati alla repressione, con nuove tipologie di intervento dirette a « consigliare » gli operatori del mondo imprenditoriale, a prevenire forme ricorrenti di illecito, a spiegare normative nuove o particolarmente complesse <sup>(30)</sup>.

Proprio la verificata molteplicità e varietà di modi con cui il sommerso occupazionale si atteggia nella pratica della produzione e degli scambi <sup>(31)</sup> impone un adeguamento dell'azione degli ispettori che consenta loro di valutare la specifica tipologia di irregolarità per adottare le misure conseguenti.

È chiaro che ciò non può significare la facoltatività della sanzione e soprattutto la discrezionalità nell'applicazione di essa, la qual cosa si presterebbe alla facile violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione, ma implica invece la possibilità per gli organi della vigilanza di concorrere responsabilmente alla corretta applicazione delle norme sui rapporti di lavoro. È evidente che questo comporta l'acquisizione di nuove conoscenze e di nuova formazione, che allarghino gli orizzonti professionali degli ispettori nel senso dell'apertura alla multidisciplinarietà <sup>(32)</sup>.

Gli stessi rappresentanti dell'Amministrazione del lavoro concordano sulla necessità di aprirsi ai nuovi compiti, esprimendo « l'interesse ad una progressiva implementazione della loro funzione sociale » <sup>(33)</sup>, anche se la cosa implica sia un impegno professionale e culturale nuovo, sia la volontà di vincere la diffidenza degli interlocutori nel rivolgersi ad organi storicamente dotati di funzioni soltanto repressive <sup>(34)</sup>.

---

anche: D. DE SANCTIS, G. VIRGILIO, *Lavoro nero in edilizia e certificato di regolarità contributiva*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 271-280.

<sup>(30)</sup> Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(31)</sup> Si veda nota 21.

<sup>(32)</sup> Cfr. L. MELDOLESI, *Sud: liberare lo sviluppo*, Carocci, Roma, 2001, 13.

<sup>(33)</sup> S. VERGARI, *op. cit.*, 2.

<sup>(34)</sup> Cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, cit., 1096.

Ma c'è un ulteriore profilo che in maniera decisiva esprime il valore di tale istanza: l'introduzione delle nuove funzioni in capo agli organi di vigilanza può contribuire sensibilmente al miglioramento dei rapporti tra cittadini/soggetti privati e istituzioni, sviluppando un concetto di « Stato amico » che ingeneri un clima di fiducia e faciliti la spontanea e partecipata osservanza delle leggi <sup>(35)</sup>.

### **3.5. La valutazione dell'attività ispettiva.**

L'altra esigenza è, infine, quella di assoggettare l'attività ispettiva, sia di tipo tradizionale-repressivo, sia di tipo preventivo-consulenziale, a meccanismi di valutazione che tengano conto non tanto del numero di sanzioni irrogate, bensì di altri più pregnanti criteri.

La necessità di una verifica dell'andamento dell'attività, rapportandola costantemente con le linee strategiche e gli obiettivi specifici individuati, consiglia l'adozione di procedure di valutazione che guardino ai risultati concreti dell'azione programmata. Ciò potrebbe consentire la ridefinizione in corso d'opera dei metodi utilizzati e talora degli stessi obiettivi perseguiti, nella consapevolezza che la realtà (specie se si parla di sommerso) raramente corrisponde alle schematizzazioni predisposte in astratto <sup>(36)</sup>.

Non vi è dubbio che detta attività possa servire a misurare l'efficacia della vigilanza anche in relazione ai suoi effetti strutturali, ad esempio in termini di aumento dell'occupazione regolare o di incremento del gettito fiscale e contributivo.

## **4. Le risposte del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.**

Un esame complessivo delle disposizioni recate dal decreto attuativo della delega sulla riforma dei servizi ispettivi rivela la volontà del legislatore di incidere seriamente sui problemi e sulle esigenze appena evidenziati.

Come sempre, la soluzione di difficoltà richiede una preventiva ed approfondita conoscenza degli ostacoli che si intendono rimuovere;

---

<sup>(35)</sup> Cfr. Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *I Relazione*, cit., 8.

<sup>(36)</sup> Cfr. N. STAME, *La cultura della valutazione tra iperistituzionalizzazione e pragmatismo*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, F. Angeli, Milano, 2002, 131.

ebbene, va riconosciuto che, nel caso di specie, questa disamina vi è stata, in concorso con tutti i soggetti impegnati nelle politiche del lavoro, nonché nella loro concreta implementazione, ed in quelle dell'emersione. Il risultato è un testo normativo che presenta indubbi caratteri di novità, per questo anche suscettibile di integrazioni o modifiche nel breve-medio periodo.

In generale, proprio il processo di convergenza tra le politiche economiche per l'emersione e le politiche del lavoro e sociali, riscontrabile, ad esempio, nell'introduzione delle nuove funzioni di prevenzione e promozione degli ispettori ma anche nel sistematico coinvolgimento di organi collegiali misti (composti da parti istituzionali e da parti sociali, che, appunto, sotto il profilo delle dinamiche economiche possono validamente interloquire per la definizione delle linee strategiche d'intervento), ha condotto ad alcune scelte che, se, da un lato, rappresentano una variabile in grado di determinare problemi di assestamento e adeguamento, dall'altro, essendo il frutto di una lunga riflessione e di interessanti sperimentazioni soprattutto a livello locale, certamente si rivelano necessarie ed irrinunciabili.

Nondimeno, appare decisivo un radicale, sebbene graduale, mutamento culturale nell'approccio alle questioni del controllo e della prevenzione nel lavoro, sia da parte degli organi ispettivi, sia da parte di coloro che quotidianamente operano nel mondo produttivo. Anche su questo terreno si gioca, infatti, il progresso economico e sociale del nostro Paese.

#### **4.1. Il coordinamento degli organi ispettivi.**

Come già esposto, in passato sono stati numerosi i tentativi di raccordare gli ispettori del lavoro con quelli dell'Inps, dell'Inail e degli altri Enti previdenziali-assicurativi, ma l'esito si è sistematicamente rivelato inadeguato rispetto alle esigenze di non duplicare le attività di controllo (così disperdendo tempo e risorse) e di non vessare oltremisura le aziende assoggettate ad accertamenti ripetuti e scoordinati <sup>(37)</sup>.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 124/2004, quasi a manifestare subito la volontà di affrontare il problema, esordisce al comma 1 affermando che « il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e *coordina*, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni e alle

---

<sup>(37)</sup> Cfr. L. DEGAN, *La disciplina dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: l'evoluzione del quadro legale*, nella Parte I di questo volume.

Province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di lavoro [...] ».

Allo stesso modo, il successivo articolo 2, rubricato come « Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive », al comma 1, nell'esplicitazione delle funzioni dell'organo apicale, ribadisce lo svolgimento di compiti di direzione e *coordinamento* delle attività in esame e sottolinea, più avanti, che tra i soggetti sottoposti a tale coordinamento rientrano, oltre agli ispettori del lavoro, anche quelli dipendenti dagli Enti previdenziali. Nel medesimo articolo, al comma 2, la funzione suddetta si definisce compiutamente, anche sotto il profilo teleologico, laddove si prescrive che la Direzione generale fornisce direttive operative e svolge l'attività di *coordinamento allo scopo di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e degli enti previdenziali*, come anche l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti la citata Direzione esercita un'attività di direzione e coordinamento.

Sotto il profilo del concorso alla determinazione di linee comuni di intervento degli ispettori, un ruolo significativo viene svolto poi dalla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza: l'articolo 3, comma 1, infatti, prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convochi la Commissione « qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare »; ed ancora, più in dettaglio, al comma 4 si prevede che alla Commissione possa esser chiesto di definire le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati telematica <sup>(38)</sup> (che costituirà una sezione riservata della borsa continua nazionale del lavoro) e di modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e di assistenza obbligatoria <sup>(39)</sup> (adempimento anch'esso rilevante ai fini della uniformità di comportamento degli organi di vigilanza).

La rete organizzativa fin qui descritta attiene al livello centrale di coordinamento. Per quanto riguarda l'attività regionale, le Direzioni regionali, sentiti i direttori dell'Inps, dell'Inail e degli altri Enti previ-

---

<sup>(38)</sup> Cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento della attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(39)</sup> Cfr. T. BUSSINO, *I verbali di accertamento*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.



denziali, « *coordinano* l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della Direzione generale » (articolo 4, comma 1).

Infine, sul piano provinciale, l'articolo 5, comma 1, prevede che la Direzione provinciale del lavoro, anche in tal caso sentiti i direttori provinciali dell'Inps, dell'Inail e degli altri Enti previdenziali, coordini l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisca le direttive mirate alla razionalizzazione dell'attività di vigilanza, per « evitare duplicazioni di interventi e uniformare le modalità di esecuzione ». Conformemente a quanto previsto per la vigilanza regionale, i Cles (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, previsti dalla legge n. 266/2002), forniscono indicazioni utili per l'orientamento della attività ispettiva provinciale (articolo 5, comma 2).

Particolarmente importante appare, poi, sempre allo scopo di razionalizzare gli interventi sul territorio, la istituzione della banca dati telematica destinata ai servizi ispettivi del lavoro e della previdenza, quale sezione riservata della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (articolo 10, comma 1). Si tratta di una sezione destinata a contenere informazioni sulle aziende ispezionate, approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e sulle materie oggetto di aggiornamento e formazione permanente, e pertanto, rappresenta uno strumento completo, in linea con le nuove funzioni attribuite agli organi di vigilanza.

Ed ancora, al comma 2 dell'articolo 10 si prescrive che, per evitare duplicazione di interventi di repressione, le amministrazioni interessate provvedano a comunicare a ciascuna delle altre amministrazioni, mediante strumenti telematici, i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, nell'immediatezza dell'avvenuto controllo. Ciò consente, evidentemente, di comunicare in tempo reale l'andamento delle attività, bloccando in via anticipata eventuali accessi alle aziende già visitate. In una prospettiva più ampia, peraltro, questa comunicazione continua ed aggiornata consente, alle direzioni degli organi ispettivi di tutti gli enti, di delineare con maggior cognizione di causa il quadro generale della situazione del territorio e dunque di suggerire, in sede di coordinamento, le opportune indicazioni operative.

La nuova normativa, dunque, configura una organizzazione amministrativa di coordinamento che dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali procede verso la Direzione generale per il coordinamento delle attività ispettive, da qui si allarga alle Direzioni regionali del lavoro, quindi alle omologhe Direzioni provinciali. Inoltre, alla definizione

degli obiettivi (da cui derivano le direttive generali e le direttive operative specifiche) concorrono le Commissioni con funzioni sostanzialmente consultive (Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza, Cles), la cui rilevanza non dev'essere sottovalutata, anzitutto dagli organi cui è rimessa ampia discrezionalità circa la loro convocazione <sup>(40)</sup>.

Il sistema sembra ben congegnato in modo da assicurare fasi progressive di raccolta degli elementi di conoscenza preordinati ad un mirato coordinamento di *tutti* gli ispettori.

In questo risiede l'elemento di maggiore novità: mentre l'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628 <sup>(41)</sup>, affidava all'Ispettorato del lavoro il compito semplicemente di « regolare e disciplinare » l'attività di vigilanza dell'Inps e dell'Inail, e l'articolo 3, comma 6, della legge 11 novembre 1983, n. 638, ammetteva la possibilità per l'Ispettorato di esercitare il potere di armonizzazione dei servizi mediante programmi annuali di repressione, invece, nella disciplina del decreto legislativo n. 124/2004, la previsione del coordinamento dell'amministrazione del lavoro nei confronti degli altri Enti previdenziali è diretta ed esplicita, ed inoltre è resa sistematica da una serie di disposizioni che interessano trasversalmente tutti i livelli delle strutture ispettive sul lavoro e sulla previdenza/assistenza.

#### **4.2. La cooperazione « verticale ».**

Veniamo, quindi, all'esame delle disposizioni con le quali il decreto n. 124/2004 ha inteso affrontare il problema del limitato interscambio di informazioni tra amministrazione centrale ed uffici periferici <sup>(42)</sup>.

Va detto preliminarmente che, anche in quest'ambito, il profilo innovativo delle misure è alto ed apprezzabile, poiché in pochi altri rami dell'organizzazione dello Stato è dato riscontrare una disciplina così puntuale della collaborazione tra gli organi di vertice ed i correlativi uffici territoriali, mediante la previsione sistematica della consultazione di questi ultimi.

---

<sup>(40)</sup> Cfr. O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(41)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(42)</sup> Cfr. S. PELLEGRINO, *Il nuovo modello organizzativo delle attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

L'articolo 2, comma 3, prevede che la Direzione generale presso il Ministero convochi, almeno quattro volte all'anno, i Presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza, allo scopo di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive sull'attività ispettiva.

Ugualmente, l'articolo 4, comma 5, dispone che la Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza convochi, almeno sei volte all'anno, i Presidenti dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, al fine di fornire alla Direzione generale tutte le informazioni utili all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Anche in tale prospettiva, il Cles redige, ogni tre mesi, una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, avvalendosi, fra l'altro, degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro non regolare. Al termine di ogni anno il Cles redige una relazione annuale di sintesi (articolo 5, comma 3).

Dunque, parallelamente al flusso di direttive operative e di coordinamento emesse dalla Direzione generale e dalle omologhe Direzioni regionali e provinciali, si codifica, rendendolo sistematico ed obbligatorio (con una frequenza peraltro elevata) lo scambio di informazioni a cura degli uffici territoriali nei confronti degli organi sovraordinati. In proposito, va sottolineato che non si tratta di sovraordinazione gerarchica in senso proprio, atteso che l'organo collegiale chiamato a rendere elementi di conoscenza non è costituito dalla direzione amministrativa territoriale, bensì dalla Commissione con funzioni consultive, a composizione mista. Ciò, peraltro, non desta problema alcuno, ed anzi arricchisce il contributo informativo con le indicazioni delle parti sociali e delle Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare istituite ai sensi dell'articolo 78, legge n. 448/1998.

Si può notare allora che, in un virtuoso flusso circolare, dalle Province e dalle Regioni tutte le informazioni utili al contrasto del lavoro irregolare confluiscono periodicamente al Ministro ed alla Direzione generale, rispettivamente per il tramite della Direzione generale medesima (mediante la convocazione dei Presidenti delle Commissioni regionali) e delle Commissioni regionali di coordinamento (mediante la convocazione dei Presidenti dei Cles). Le linee strategiche, le direttive, le disposizioni di coordinamento, dunque, potranno essere emanate

sulla base delle indicazioni e dell'elaborazione di tutti i livelli amministrativi e delle parti sociali diffuse su tutto il territorio nazionale.

È evidente che tali dinamiche consentono di non disperdere il ricco patrimonio di conoscenze acquisite sui variegati fenomeni di sommerso dai singoli ispettori nel corso dell'attività di vigilanza (cfr. paragrafo 3.2.) e dagli altri soggetti rappresentati nelle Commissioni. È altrettanto evidente, però, che non basta la posizione normativa di precetti così avanzati, per determinare da subito un progresso nello scambio informativo, ma occorre un quotidiano, difficile impegno di tutti i soggetti interessati, nella prospettiva di un cammino graduale e sicuro (tale che i passi avanti diventino irreversibili).

### 4.3. La cooperazione « orizzontale ».

Altro profilo particolarmente significativo della riforma è quello relativo alla previsione di una collaborazione sistematica delle parti sociali <sup>(43)</sup> e degli organi di induzione (segnatamente delle Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare) con gli organi di controllo e repressione. Anche su tale versante, infatti, si nota un sostanziale recepimento delle istanze riscontrate nel corso degli ultimi anni in tema di contrasto al lavoro nero <sup>(44)</sup>.

L'articolo 3, comma 2, prevede l'integrazione della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza presso il Ministero del lavoro con il Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché con quattro rappresentanti dei datori di lavoro e con quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Parallelamente, in sede decentrata, precisamente per quanto concerne la Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza, l'articolo 4, comma 3, dispone la convocazione, tra gli altri, di quattro rappresentanti dei datori di lavoro e di quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Lo stesso articolo, poi, al comma 5, prevede il coinvolgimento, con cadenza almeno bimestrale,

---

<sup>(43)</sup> Cfr. M. SACCONI, *La riforma del mercato del lavoro di Marco Biagi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 772 ss.

<sup>(44)</sup> Cfr. O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, cit.

dei Presidenti dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, al fine di fornire alla Direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive di competenza.

A livello provinciale, l'articolo 5, comma 2, prescrive che i Cles (di cui, com'è noto, già per legge fanno parte i rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni datoriali) vengano integrati con il Comandante provinciale della Guardia di Finanza, con un rappresentante degli uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale e con il Presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per suggerire indicazioni di orientamento dell'attività di vigilanza.

I Cles e le Commissioni regionali e provinciali per la emersione del lavoro non regolare, infine, concorrono con le Direzioni regionali e provinciali del lavoro alla organizzazione delle attività di prevenzione e promozione su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzate al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale (articolo 8, comma 1).

Dunque, alla luce della normativa appena richiamata, si può notare agevolmente che su tutta l'organizzazione dell'attività di vigilanza potranno da oggi ricadere i positivi effetti del contributo delle parti sociali e delle Commissioni (e, non in ultimo, dei tutori per l'emersione, anch'essi previsti dal comma 4 dell'articolo 78, legge n. 448/1998, che collaborano validamente con tutte le Commissioni territoriali per l'emersione del lavoro irregolare). Tuttavia, non si può non ribadire che di tali effetti la vigilanza potrà beneficiare solo nella misura in cui i suoi organi direttivi sapranno e vorranno effettivamente valorizzare il contributo esterno. A modesto avviso di chi scrive, la previsione normativa del concorso delle parti sociali e degli organi di induzione nello svolgimento di talune attività degli ispettori, anche laddove (come nel caso delle nuove funzioni di prevenzione e promozione) detto concorso è definito « eventuale », dà il senso del rilievo comunque ad esso attribuito dal legislatore: da ciò, pertanto, non si potrà prescindere nell'esercizio dell'azione di vigilanza, adducendo motivazioni del tutto discrezionali od arbitrarie.

Anche in questa sede sembra opportuno richiamare l'attenzione sull'importanza di procedere per fasi progressive, con ciò non volendo significare che le norme debbano essere applicate poco per volta, bensì nel senso di non pretendere un immediato cambiamento di mentalità: poiché le nuove regole rappresentano un passaggio innovativo e diffi-

cile, il mancato riscontro di risultati nel breve periodo non può dare adito a frettolosi impulsi di correzione normativa. Piuttosto, potrà rivelarsi positivamente decisiva l'iniziativa delle stesse parti sociali e degli organi di induzione all'emersione.

In merito all'integrazione permanente dei Cles con un rappresentante dell'Agenzia delle entrate e con il Comandante provinciale della Guardia di Finanza (articolo 5, comma 2), va sottolineato che la giustificazione è da rinvenirsi nell'importante ruolo da essi rivestito nelle dinamiche complessive del contrasto al sommerso occupazionale e nel fatto che, nella prassi delle attività delle Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, è talora accaduto che l'Agenzia, proprio in ragione della mancata espressa previsione normativa della sua partecipazione a detti collegi, abbia avuto difficoltà nell'instaurare uno stabile rapporto di collaborazione. Analogamente, in ordine all'allargamento del Cles alla figura del Presidente della Commissione per l'emersione del lavoro non regolare, si rileva, al di là delle ovvie ragioni di opportunità della scelta (evitare la dispersione di conoscenze derivanti dall'analisi e dalla ricerca territoriale sul concreto atteggiarsi del lavoro nero), che detta specifica previsione risolve le difficoltà interpretative determinatesi in sede di applicazione della legge 18 ottobre 2001, n. 383, articolo 1-*bis*, comma 3, primo periodo, laddove si sancisce genericamente che « i Cles operano in collaborazione con le Commissioni provinciali istituite ai sensi dell'articolo 78 comma 4 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 ».

Un'annotazione critica riguarda solo, nel testo dell'articolo 4, relativamente alla composizione della Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza, l'omessa previsione, quale membro permanente, del Presidente della Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare. La mancanza è verosimilmente da attribuirsi ad errore materiale: non si capisce, infatti, perché tale figura, determinante per le ragioni su esposte, sia prevista stabilmente nella composizione della omologa Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nonché, a livello provinciale, del Cles, e non debba invece rivestire lo stesso ruolo anche nella Commissione regionale *ex* articolo 4, decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(45)</sup>. La tesi è confermata, poi, dal fatto che il comma 4, pur non avendo menzionato la partecipazione del Presidente della Commissione per l'emersione,

---

<sup>(45)</sup> Cfr. O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, cit.

preveda poi come invitati facoltativi i componenti istituzionali della Commissione medesima.

#### 4.4. Nuove funzioni di prevenzione e promozione.

Non vi è dubbio che l'introduzione delle funzioni previste dall'articolo 8, decreto legislativo n. 124/2004 costituisca una delle novità più rilevanti della riforma <sup>(46)</sup>. Nell'ampliare la sfera di competenza degli ispettori, il legislatore ha voluto operare una piccola rivoluzione, che consenta agli uffici di aprirsi ad un rapporto più partecipativo e collaborativo con i destinatari delle attività di vigilanza <sup>(47)</sup>.

Detta innovazione, peraltro, non si pone in contrasto, o addirittura in antitesi (come qualcuno vorrebbe far ritenere), con la funzione accertatrice e sanzionatrice tradizionalmente svolta dagli organi ispettivi, perché, come giustamente è stato osservato, la funzione di vigilanza codificata dal legislatore può « riempirsi di contenuti plurimi e diversi, ed essere piegata a scopi diversi, di prevenzione piuttosto che di repressione o viceversa » <sup>(48)</sup>. È altrettanto vero che il problema « attiene in proposito alla disponibilità di questi contenuti da parte degli organi ispettivi » <sup>(49)</sup>, ed allora, proprio per ovviare a tale difficoltà, la disciplina del decreto n. 124/2004 è stata impostata in modo da distinguere le varie fasi dell'attività di vigilanza, attribuendo agli ispettori la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria (articolo 8, comma 1) nel momento in cui svolgono compiti di controllo e repressione, ed invece « alleggerendoli » di detta qualifica quando vanno ad esercitare l'attività promozionale e consulenziale <sup>(50)</sup>.

Dunque, l'articolo 8, comma 1, prevede che i nuovi compiti siano posti in essere su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro,

---

<sup>(46)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(47)</sup> Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, cit.

<sup>(48)</sup> S. VERGARI, *op. cit.*, 3.

<sup>(49)</sup> S. VERGARI, *ibidem*.

<sup>(50)</sup> Cfr., sul punto, P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, cit., 1096-1097. L. CAIAZZA, *Più tolleranza nei controlli*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2004, 29, ha obiettato che l'alternanza del possesso della qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria, in relazione alle attività in concreto esercitate, non esonera l'ispettore dall'obbligo di riferire al pubblico ministero eventuali fatti costituenti reato, atteso che l'obbligo di denuncia non gli deriva dalla qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria, bensì da quella di pubblico ufficiale *ex* articolo 331 c.p.p.

e siano finalizzati al rispetto delle leggi in materia lavoristica e previdenziale, segnatamente con riferimento alle questioni di maggiore rilevanza sociale, nonchè alle novità legislative e interpretative.

Il comma successivo prevede che « qualora nel corso della attività ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui sopra, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegue l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa ».

Ed infine, al comma 3 del medesimo articolo 8, si contempla la possibilità, per tutte le Direzioni dell'Amministrazione del lavoro (generale, regionale e provinciale), di proporre ad enti, datori di lavoro ed associazioni, lo svolgimento, a cura e spese di questi, di attività di informazione ed aggiornamento, previa stipula di convenzione su schema approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

All'indomani della emanazione della legge delega n. 30/2003, con particolare riferimento alle prospettive di attuazione dell'articolo 8, ci si è posti il problema di come atteggiare le attività di prevenzione e promozione (al di là dell'attribuzione o meno della qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria), nell'evidenziato rapporto con i tradizionali compiti repressivi, sotto un profilo strettamente procedimentale. In altri termini, ci si è chiesti se fosse opportuno integrare le due distinte attività (consulenziale/promozionale e sanzionatrice), ammettendo — laddove si dovesse riscontrare il compimento di illeciti civili o amministrativi nel corso della tradizionale attività ispettiva — la possibilità di sospendere la comminatoria delle sanzioni per promuovere il ripristino della legalità (e soltanto nell'ipotesi di inadempimento all'invito, procedere a contestare gli illeciti) <sup>(51)</sup> (in tali casi il concetto di « prevenzione » sarebbe da intendersi in senso alquanto estensivo, e comunque il beneficio della mancata applicazione di sanzioni non avrebbe potuto superare un limite predeterminato per ogni singolo soggetto ispezionato, onde evitare recidive in un clima di presunta impunità), oppure se separare le attività medesime consentendo lo svolgimento dei compiti di prevenzione/promozione solo in contesti diversi dall'esercizio

---

<sup>(51)</sup> In sostanza, seguendo tale impostazione, l'integrazione delle attività consulenziali con quelle repressive avverrebbe in prossimità, se non proprio contestualmente, all'esercizio del potere di diffida e di prescrizione.



dell'azione di accertamento/repressione, magari congiuntamente ad enti ed associazioni di categoria <sup>(52)</sup>.

È chiaro che la scelta non è di poco conto, anche sotto il profilo dell'emersione del lavoro irregolare, posto che la prima ipotesi consente una maggiore adattabilità della funzione di vigilanza in relazione alle diverse tipologie di sommerso <sup>(53)</sup>. È altrettanto indiscutibile, però, che ciò implica una conoscenza capillare del territorio (e degli operatori ivi localizzati) e delle sue dinamiche socio-economiche, oltre che una capacità di differenziare le situazioni senza incorrere in favoritismi e disuguaglianze, con problemi superabili esclusivamente con un impegno « ordinariamente straordinario ».

Dalla lettura dei primi tre commi dell'articolo 8, decreto legislativo n. 124/2004, pare evidente che il legislatore abbia optato, in via principale, per la seconda ipotesi, prevedendo lo svolgimento delle attività di prevenzione e promozione su questioni di ordine generale, dunque in separata sede rispetto all'esercizio dei compiti tipicamente ispettivi.

La possibilità di integrare le due tipologie di attività (consulenziale e repressiva), tuttavia, non è del tutto esclusa, ma è riservata solamente ai casi in cui, pur emergendo profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa, non si riscontrino illeciti penali o amministrativi, sicché gli organi di vigilanza, specie con riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, forniscono indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della legge. Si tratta, naturalmente, di casi piuttosto marginali.

In merito all'esercizio contestuale dei compiti di prevenzione/promozione e di accertamento/repressione vale la pena accennare brevemente ad una esperienza concretizzatasi in Puglia nel recente passato, che dimostra come, pur tra mille difficoltà, l'incrocio tra le due tipologie d'intervento sia possibile ed efficace.

Il 24 settembre 2002, i cinque Prefetti delle province pugliesi, insieme al Presidente del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, agli assessori regionali al lavoro ed alla sanità e ai direttori regionali del lavoro, dell'Agenzia delle entrate, dell'Inps e dell'Inail, sottoscrissero un Protocollo d'intesa <sup>(54)</sup> per il coordinamento delle azioni di contra-

---

<sup>(52)</sup> Cfr. S. VERGARI, *op. cit.*, 9.

<sup>(53)</sup> Cfr. nota 27.

<sup>(54)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

sto all'economia ed al lavoro sommerso, in cui si prevedeva: *a*) la costituzione dell'Unità integrata regionale per l'emersione del lavoro nero ai sensi dell'articolo 79, legge n. 448/1998; *b*) lo svolgimento di una attività informativa e promozionale, a favore del datore di lavoro, sia diretta (si avvisava l'interlocutore della possibilità di utilizzare ugualmente, nonostante l'avvenuto accesso ispettivo, lo strumento della dichiarazione di emersione ai sensi della legge n. 383/2001, oltre a fornire ogni indicazione utile alla presentazione della dichiarazione medesima; in taluni casi il titolare dell'impresa veniva convocato presso l'ufficio per un colloquio più approfondito), sia mediata (il protocollo prevedeva la consegna all'imprenditore di una nota sottoscritta dal Presidente della Commissione provinciale per l'emersione, contenente concreti riferimenti alla importanza di avviare percorsi di legalità nel lavoro, all'attività della Commissione ed ai servizi da essa erogati; prevedeva, inoltre, il coinvolgimento immediato — su consenso del soggetto accertato — dei locali centri di emersione e sviluppo locale costituiti presso le Commissioni per l'emersione, al fine di rendere un ampio ventaglio di servizi di consulenza e assistenza). Detta modalità ispettiva era resa possibile grazie all'utilizzo del c.d. « accesso breve », utilizzato sperimentalmente in occasione della campagna per l'emersione varata con la legge n. 383/2001. Al primo accesso ed all'implementazione degli accordi del richiamato Protocollo d'intesa, ne seguiva un secondo, nel quale, all'eventuale riscontro di illeciti, sarebbero state applicate le sanzioni di legge.

Lo scopo dell'iniziativa era, come si può notare, sostanzialmente coincidente con quello che si vuole perseguire oggi con la introduzione delle attività di prevenzione e promozione *ex* articolo 8, decreto legislativo n. 124/2004. A dimostrazione della difficoltà degli ispettori di vincere la diffidenza degli interlocutori nel rivolgersi ad organi storicamente dotati di funzioni soltanto repressive<sup>(55)</sup>, sta il fatto che le prime convocazioni degli imprenditori presso l'ufficio andarono sistematicamente deserte e, tuttavia, a seguito di un deciso sforzo di dialogo compiuto dalle Prefetture, l'andamento si ribaltò fino a consentire alla Puglia di collocarsi ai primissimi posti nella presentazione delle dichiarazioni di emersione progressiva, ma soprattutto a tracciare una strada significativamente nuova nel quadro delle iniziative locali contro il sommerso occupazionale (ciò, peraltro, dimostra anticipata-

---

(55) Cfr. nota 35.

mente che l'attuazione della riforma rispetto alle nuove attività non repressive può avvenire con tenace impegno, ma anche con gradualità).

Il Protocollo d'intesa 24 settembre 2002 è stato un positivo esperimento che ha dimostrato l'utilità, nell'azione contro il sommerso, sia dello svolgimento di compiti non più solo repressivi da parte degli ispettori, sia dell'interazione sinergica tra diverse forze istituzionali nel pieno rispetto delle reciproche competenze. Esso è stato seguito, dopo alcuni mesi, da iniziative analoghe in altre Regioni italiane (come in Calabria nel dicembre 2002), sollecitate dal plauso tributato all'esperienza pugliese dal Ministero dell'interno nell'ottobre dello stesso anno e da altri organi nazionali <sup>(56)</sup>.

Tornando alla questione dello svolgimento e della integrazione tra le due tipologie di attività (consulenziale e repressiva) ora riconducibili agli organi ispettivi, ed alla luce della cennata esperienza pugliese, si ritiene dunque di poter affermare: *a*) che l'attuazione dell'articolo 8, decreto legislativo n. 124/2004, è auspicabile avvenga nella piena valorizzazione del concorso (peraltro già previsto dal comma 1) dei Cles e delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare (nonché delle parti sociali delle quali quegli organi sono in parte composti); *b*) il comma 3 dell'articolo 8, laddove prevede che le Direzioni del lavoro, anche d'intesa con gli Enti previdenziali, propongano a enti, datori di lavoro e associazioni, attività di informazione ed aggiornamento da svolgersi, a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione, non si deve escludere che possa essere applicato in combinato disposto con gli articoli 13, 14 e 15 del decreto legislativo n. 124/2004, concernenti rispettivamente l'esercizio del potere di diffida <sup>(57)</sup>, delle disposizioni del per-

---

<sup>(56)</sup> Cfr. Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *VIII Relazione*, 3 gennaio 2003, 9.

<sup>(57)</sup> In particolare il potere di diffida è stato significativamente innovato dal decreto di riforma dei servizi ispettivi, specie per quanto concerne la limitazione del suo esercizio ai casi di illecito amministrativo (ma con il ribaltamento dei criteri di applicazione: l'utilizzo della diffida non è più discrezionale) ed al contempo la sua estensione anche alle attività degli ispettori degli Enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate. Per una compiuta disamina delle problematiche relative all'istituto, precedentemente all'emanazione del decreto legislativo n. 124/2004, si veda: L. CAIAZZA, R. TROILI, *Reati e illeciti amministrativi e civili in materia di lavoro*, Roma, 2002, 71-74; A. SGROI, *op. cit.*, 272-275; S. VERGARI, *op. cit.*, 11-13. Per un esame delle disposizioni del decreto legislativo n. 124/2004 anche alla luce delle problema-

sonale ispettivo <sup>(58)</sup> e della prescrizione obbligatoria <sup>(59)</sup>. Ciò nel senso di ipotizzare l'implementazione dei servizi previsti dal comma 3 (a cura di enti, datori di lavoro, associazioni; tra gli enti pare superfluo sottolineare possano essere inclusi anche i Centri di emersione e sviluppo locale) anzitutto in favore di quei soggetti (magari con il consenso di questi, previa sottoscrizione di autorizzazione ai sensi della vigente normativa in tema di protezione dei dati personali, come sperimentato con il Protocollo pugliese 2002) che, già accertati ed evidenziati a rischio di sommerso (proprio in quanto diffidati o invitati a regolarizzare), dimostrino l'esigenza — consapevole o inconsapevole — di essere informati e assistiti sia in materia di diritto del lavoro e della previdenza, sia in quelle materie (soprattutto economiche) che possano favorire lo sfruttamento delle opportunità di crescita aziendale e che pertanto, conducendo al miglioramento dell'azione produttiva, determinino le condizioni per un incremento della occupazione regolare. Il tutto, naturalmente, nel pieno rispetto delle norme, delle procedure e delle competenze di legge, come sancite dagli articoli 13, 14 e 15, e con esclusione dei casi più gravi di sommerso (infiltrazioni di organizzazioni criminali nella gestione di rapporti di lavoro nero, lavoro minorile, ecc.).

#### 4.5. La valutazione dell'attività ispettiva.

Per quanto concerne l'ultima (solo in ordine di trattazione) delle esigenze rivelatesi nel novero delle possibili linee di riforma dei servizi ispettivi, cioè la previsione di sistemi di valutazione specificamente mirati alla vigilanza sul lavoro, poco vi è da dire perché, semplicemente, nessuna norma se ne è occupata.

Era stata ipotizzata la istituzione di nuclei di valutazione con il compito di verificare, a tutti i livelli dei servizi ispettivi, la progressiva attuazione degli obiettivi generali e specifici e delle linee di indirizzo formulate dai competenti organi, nella eventuale prospettiva di rimodulare l'azione della vigilanza in relazione alle esigenze manifestatesi in corso d'opera. Compito dei suddetti nuclei avrebbe potuto essere

---

tiche antecedenti cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(58)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, cit.

<sup>(59)</sup> Cfr. D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

quello dell'analisi preventiva, *in itinere* e successiva dell'implementazione dei singoli obiettivi in ogni settore della attività di vigilanza, anche sotto il profilo dell'adeguatezza delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e della identificazione degli eventuali ostacoli alla realizzazione degli obiettivi, allo scopo di suggerire gli opportuni interventi confermativi e/o correttivi. Sotto il profilo giuridico, dette regole si sarebbero poste, rispetto a quelle del decreto legislativo n. 286/1999, come norme speciali, almeno in misura parziale.

Come detto, sul punto non è stata emanata alcuna disposizione. Tuttavia, in una prospettiva *de iure condendo*, rimane forte la speranza che l'idea non venga abbandonata ed, anzi, ripresa in un prossimo futuro. La ragione è che, senza un costante e moderno processo di valutazione dell'attività di controllo sul lavoro, la riforma si manifesta incompleta e carente di uno strumento indispensabile di verifica e correzione. Proprio alcune esperienze pregresse nello specifico ambito della vigilanza sul lavoro, come ad esempio la mancata attuazione (o quantomeno la inefficacia) delle norme della legge n. 628/1961 e della legge n. 638/1983 sul coordinamento di tutti i servizi ispettivi, hanno dimostrato l'indispensabilità di un monitoraggio continuo sullo stato di applicazione di ogni singolo istituto e sul raggiungimento degli obiettivi posti dalle competenti Direzioni.

Numerosi, ormai, gli studi che hanno evidenziato l'utilità della valutazione nel « portare gli interventi della pubblica amministrazione su un terreno più vicino alla realtà ed agli utenti, mettendola, nel momento in cui programma e gestisce un intervento, in contatto con le conseguenze delle sue azioni » <sup>(60)</sup>.

## 5. Prospettive.

Il percorso che è appena iniziato con l'attuazione della delega sulla razionalizzazione delle funzioni ispettive dischiude, per tutte le considerazioni svolte e per molte altre delle quali non si è trattato, prospettive molto significative nella azione di contrasto al lavoro sommerso. Come nel caso della recente riforma del mercato del lavoro, ogni giudizio sull'efficacia della nuova normativa e sulla sua capacità di garantire le condizioni per un migliore sviluppo del Paese, unitamente

---

<sup>(60)</sup> L. TAGLE, *Alcune considerazioni sulla valutazione delle politiche per l'emersione*, in M. CURTARELLI (a cura di), *La valutazione delle politiche per il lavoro*, F. Angeli, Milano, 2002, 144. Cfr. anche N. STAME, *op. cit.*

alla tutela di tutti gli operatori sociali ed economici, si rivela oggi alquanto prematuro <sup>(61)</sup>. Non si può trascurare, però, che gli istituti introdotti sono il frutto di una elaborazione fondata sulla ricerca e sull'esperienza, nonché sull'ascolto dei diretti interessati, e dunque la disciplina che ne è scaturita appare, in questo momento, quella maggiormente in grado di contemperare e soddisfare le esigenze rivelatesi nel corso degli ultimi anni.

Ciò non significa, naturalmente, che l'impianto regolatorio sia immune da vizi e che non si debba intervenire, nel prossimo futuro, per modificarlo o integrarlo.

Intanto, una verità può essere indiscutibilmente affermata, e cioè che la importanza della riforma non potrà essere valorizzata senza il concorso pienamente collaborativo e intelligentemente dinamico di tutti coloro che sono chiamati ad attuare le relative norme. Occorre, però, uno sforzo mentale e culturale, per effetto del quale la Pubblica Amministrazione sia in grado di guardare non solo alla rigida osservanza delle norme (condizione necessaria ma non sufficiente) ma anche ai risultati concreti della propria azione, le parti sociali restino sempre aperte al dialogo (senza pregiudizio alcuno) e ad un contributo di conoscenza e proposta che esprima ancora una volta il loro senso di responsabilità e gli operatori economici dimostrino in ogni occasione la volontà di massimizzare il proprio valore competitivo nel rispetto pieno delle persone e delle regole di concorrenza leale.

Le novità del decreto legislativo n. 124/2004, specialmente la introduzione in capo agli ispettori delle funzioni di prevenzione e promozione, come il sistematico coinvolgimento delle parti sociali e degli organi di induzione nella elaborazione delle linee strategiche d'intervento, si auspica possano contribuire, in un rinnovato clima di relazioni industriali <sup>(62)</sup>, a far comprendere che a monte del contrasto al lavoro sommerso vi è, e vi sarà sempre, l'emersione delle risorse umane, sociali, economiche e culturali.

---

<sup>(61)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riorganizzazione dei servizi ispettivi e riforma del mercato del lavoro*, nella Parte I di questo volume.

<sup>(62)</sup> Cfr. i contributi della Parte II, Sez. (B), *Le nuove relazioni industriali tra sostegno alla contrattazione collettiva, incentivazione alla bilateralità e conflitto*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 635 ss.

#### 4.

### LA RIFORMA DEI SERVIZI ISPETTIVI TRA COMPETENZE STATALI E COMPETENZE REGIONALI

SIMONE SCAGLIARINI

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. — 2. I servizi ispettivi: dal federalismo amministrativo alla legge 14 febbraio 2003, n. 30. — 3. Stato, Regioni e servizi ispettivi: il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. — 4. Quale assetto per i servizi ispettivi?

#### 1. Cenni introduttivi.

La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione ha originato, come noto, un ampio dibattito dottrinario ed un vasto contenzioso costituzionale in cui la Consulta ha da qualche tempo iniziato a porre alcuni punti fermi.

Tanto l'uno quanto l'altro aspetto hanno coinvolto anche il diritto del lavoro: basti ricordare, per un verso, che, come è stato affermato, i lavoristi, dopo i pubblicisti, sono gli studiosi che più si sono occupati della riforma costituzionale <sup>(1)</sup>, mentre, per altro verso, sono attualmente pendenti davanti alla Corte costituzionale, tra gli altri, cinque ricorsi regionali contro la legge 14 febbraio 2003, n. 30, e quattro contro il primo decreto attuativo (decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) <sup>(2)</sup>, atti che, come noto, recano la disciplina di riforma del mercato del lavoro, meglio nota come "riforma Biagi". A questi si sono poi aggiunti, recentissimamente, i due ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento contro il decreto legislativo n. 124/2004 in commento, notificati alla Presidenza del Consiglio ma ancora non pubblicati in Gazzetta Ufficiale <sup>(3)</sup>. L'am-

---

<sup>(1)</sup> È questo, ad esempio, il giudizio di F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, n. 1, 52.

<sup>(2)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(3)</sup> Il testo dei ricorsi può leggersi in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

piezza del dibattito, e del contenzioso che ne è sorto, si spiega – crediamo – almeno alla luce di due fattori: 1) le aspettative nei confronti di più ampi poteri regionali che potrebbero offrire maggiori potenzialità di sviluppo per le politiche per l'occupazione e per il miglioramento della situazione del mercato del lavoro nel quadro generale degli interventi sul tessuto economico-sociale della Regione (4); 2) l'avvertita necessità di interpretare un testo, quello del titolo V della Costituzione come riscritto dalla legge costituzionale n. 3/2001, unanimemente riconosciuto come non scevro di diverse lacune, oscurità e talvolta antinomie (5), nel senso più favorevole alle Regioni, sul presupposto che l'intera riforma costituzionale abbia, come è ovvio, l'obiettivo fondamentale di accrescere, appunto, i poteri delle Regioni (6).

Per quanto concerne, dunque, l'esegesi del testo costituzionale, e in particolare dell'articolo 117 della Costituzione in tema di riparto di competenze normative con riferimento al diritto del lavoro, si può affermare che, ancora in assenza di precisi chiarimenti diretti da parte della Corte costituzionale (7), la dottrina sembra aver raggiunto una

---

(4) Va infatti ricordato il ruolo di primo piano che, nel quadro della riforma costituzionale, la Regione assume nella programmazione economica, la quale è in gran parte affidata alle competenze regionali, che abbracciano « l'intero comparto delle attività produttive » (così S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003, 157).

(5) Di « una – evidente – imperfezione tecnica » parla già B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, 21. A tale giudizio, tra gli altri, si associa A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, 4 ss., dove l'A. sottolinea, nell'enucleare i difetti ascrivibili alla riforma, quello, particolarmente rilevante ai nostri fini, delle « incongruenze rilevabili negli elenchi di materie ».

(6) Sull'esigenza di evitare letture vanificatrici del nuovo dato costituzionale, pur nella evidente imperfezione tecnica, per ricavare una « netta cesura con il passato » si vedano, *ex plurimis*, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in RE, 2001, 1217 ss., e, con specifico riferimento alle nuove competenze in materia di lavoro, M. MAGNANI, *La riforma dell'organizzazione del mercato del lavoro*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2004, 37.

(7) Ad oggi, la Corte costituzionale non ha ancora emesso alcuna decisione specifica, a quanto consta, in relazione alla locuzione « tutela e sicurezza del lavoro » di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, salvo i cenni, certo non esaustivi, contenuti nella sentenza citata alla nota seguente nonché nella pronuncia n. 370/2003 (in *GCost.*, 2003, 3808 ss.), con la quale viene in parte ricondotta in questo ambito la materia degli asili nido. Peraltro, nel momento in cui si scrive, la Consulta ha



certa uniformità nel ritenere che spetti allo Stato la regolazione del rapporto contrattuale di lavoro, dal momento che l'espressione "ordinamento civile" (materia riservata allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione) sembra ricomprendere l'intero diritto privato <sup>(8)</sup>, mentre spetterebbe alle Regioni la disciplina amministrativa del mercato del lavoro, essendo questo il significato da attribuire all'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" <sup>(9)</sup>, che il comma 3

---

iscritto la trattazione in udienza pubblica delle questioni sollevate in riferimento alla riforma Biagi nel ruolo del 12 ottobre 2004.

<sup>(8)</sup> Assai numerosi sono gli Autori che si pronunciano per questa soluzione. *Ex plurimis*, si vedano R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *ADL*, 2002, n. 1, 82; M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *ADL*, 2002, n. 1, 176; M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *DRI*, 2002, n. 3, 364; P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *LPA*, 2002, fasc. 1, suppl., 121 ss.; V. FILI, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, 2003, n. 3, 341; F. BORGOGELLI, *L'ordinamento del lavoro tra Stato e regioni*, in L. AMMANNATI, T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2003, 80 ss., cui adde gli Autori citati alla nota seguente. *Contra*, M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano 2003 (ma 2002), 4 ss., il quale tuttavia salvaguarda l'unità del diritto del lavoro attraverso il ricorso alla competenza in materia di definizione dei livelli essenziali. In senso difforme rispetto alla dottrina maggioritaria si vedano, sia pure con posizioni sempre molto prudenti, anche R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *LD*, 2001, n. 3, 434; M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio d'eguaglianza*, *ibidem*, 424; M. ROCCELLA, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, *ibidem*, 503; L. MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, *ibidem*, 415 ss., nonché B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 78 ss. Quest'ultimo, invero, pur affermando che il legislatore regionale può intervenire nella regolazione del contratto, sostiene che ciò debba comunque avvenire nel rispetto dei « principi contrattuali di natura civilistica », abbracciando pertanto una posizione assai simile nelle conclusioni a chi sostiene che ciò sia precluso al legislatore regionale. Per una prima importante decisione con la quale la Corte costituzionale ha avallato questa ipotesi ricostruttiva si veda la sentenza n. 359/2003, in *GCost*, 2003, 3709 ss., con nota di G.U. RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell'oggetto*, nella quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio che disciplinava il fenomeno del *mobbing*.

<sup>(9)</sup> In tal senso si vedano, a titolo indicativo, M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro: note preliminari*, in *ADL*, 2002, n. 1, 72; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *RGL*, 2002, I, 21 ss., 39 ss.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, n. 3, 655 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., 76 ss.; M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *RGL*, 2002, 410; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *RGL*, 2002, 231 ss.

dell'articolo 117 della Costituzione annovera tra gli ambiti di potestà concorrente. Minori dubbi ingenera, almeno apparentemente, la distribuzione di competenze per quanto riguarda altre materie in qualche modo legate al diritto del lavoro, quali la previdenza sociale, riservata allo Stato, le professioni <sup>(10)</sup>, l'istruzione e la previdenza complementare <sup>(11)</sup>, oggetto di potestà concorrente, e la formazione professionale <sup>(12)</sup>, uno dei due ambiti espressamente attribuiti alla potestà residuale delle Regioni.

La situazione, per quanto riguarda il mercato del lavoro, oggetto della riforma Biagi, è però, naturalmente, assai più complessa.

In primo luogo, la ricostruzione del riparto di competenze precedentemente delineata appare piuttosto semplicistica, in quanto non tiene conto di alcuni istituti in cui le competenze statali, regionali e concorrenti richiamate si sovrappongono e si intersecano senza possibilità di soluzione: è il caso, piuttosto eclatante, dei contratti a contenuto formativo, in cui soltanto la previsione di procedure rispettose del principio di leale collaborazione può condurre ad una soluzione che eviti l'*impasse* dato dall'esistenza di una pluralità di competenze sovrapposte.

In secondo luogo, assai più complesso si presenta anche il quadro costituzionale di riferimento, dal momento che, come noto, vi sono alcune competenze statali trasversali che legittimano un intervento del legislatore nazionale al di sopra, ed anche oltre, le materie in senso proprio di legislazione esclusiva. Tra queste, almeno due rivestono una peculiare importanza nell'ambito della riforma del mercato del lavoro, ovvero: a) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali; b) la tutela della concorrenza.

a) Quanto alla prima, va ricordato come la dottrina abbia evidenziato l'importanza della determinazione dei livelli essenziali come priorità logica e giuridica nella regolazione del fenomeno del mercato

---

<sup>(10)</sup> Sul punto si veda L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *GDA*, 2003, n. 4, 345 ss.

<sup>(11)</sup> In tema di previdenza si rinvia a G. DONDI, G. ZAMPINI, *Previdenza pubblica e complementare privata nella riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl., 178 ss., nonché A.M. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117*, in *IF*, 2002, 760 ss.

<sup>(12)</sup> Anche su questo aspetto cfr. A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *RE*, 2002, n. 4, 771 ss.

del lavoro <sup>(13)</sup>, inteso come complesso di istituti volti alla garanzia del diritto *al* lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione. In sostanza, ogni cittadino ha un vero e proprio diritto soggettivo a ricevere prestazioni idonee ad assicurargli una efficace ricerca del lavoro e, poiché tale nucleo minimo di prestazioni attiene al diritto sociale al lavoro, è naturale che lo Stato possa, ed anzi debba, intervenire con una propria normativa per fissare gli standard da assicurare, in modo uniforme, a tutti i cittadini sul territorio. Soltanto in seguito, per le prestazioni ulteriori, può venire in rilievo il riparto di competenze, ed in particolare la potestà concorrente nell'ambito della "tutela e sicurezza del lavoro", il cui potenziale conflittuale risulta però, a questo punto, di gran lunga più circoscritto <sup>(14)</sup>.

b) Per ciò che concerne la tutela della concorrenza, va detto che, come abbiamo cercato di dimostrare in altra sede <sup>(15)</sup>, anche a voler prescindere dall'aspetto della definizione del livello essenziale del diritto al lavoro, si tratta di una competenza statale irrinunciabile che incide direttamente su uno dei punti più contestati della riforma, ovvero la previsione di un unico regime autorizzatorio per le agenzie per il lavoro e la riserva allo Stato delle relative funzioni amministrative. Tali previsioni, a nostro avviso, trovano il loro fondamento primo proprio nella tutela della concorrenza, per le ragioni già altrove esposte.

Dato questo contesto, è allora possibile tentare di abbozzare, in

---

<sup>(13)</sup> In questo senso si vedano E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del « livello essenziale di prestazione »*, in DLM, 2003, n. 1, 9 ss.; A.M. TROJSI, *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, soprattutto 423 ss.; M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in ID. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 26 ss., e *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, cit., 31 ss., dell'estratto, nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 522 ss.

<sup>(14)</sup> Come giustamente evidenzia E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del « livello essenziale di prestazione »*, cit., 20.

<sup>(15)</sup> Ci riferiamo al nostro *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit., cui ci permettiamo rinviare.

attesa dei chiarimenti provenienti dalla Consulta, qualche considerazione sul riparto di competenze in tema di servizi ispettivi, per come riformati dalla legge n. 30/2003 e dal decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, oggetto del presente commento.

## **2. I servizi ispettivi: dal federalismo amministrativo alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.**

Come noto, il decreto legislativo n. 469/1997, che ha conferito funzioni alle Regioni in tema di mercato del lavoro, nell'ambito della delega di cui alla legge n. 59/1997, prevedeva, tra le funzioni da mantenere in capo allo Stato, quelle inerenti la vigilanza, che venivano così escluse da quella ampia riforma nota come federalismo amministrativo a Costituzione invariata<sup>(16)</sup>. A seguito della riforma costituzionale del 2001, ci si è posti il problema se le funzioni di vigilanza potessero (*rectius*: dovessero) essere devolute alle Regioni, vista la loro verosimile attinenza alla materia "tutela e sicurezza del lavoro"<sup>(17)</sup>, dal momento che esse sembrano realizzare un presupposto indefettibile per la reale efficacia della legislazione sociale e lavoristica.

A tale interrogativo il legislatore delegante, nella legge n. 30/2003, sembrava aver fornito una chiara risposta negativa<sup>(18)</sup>: da un lato, l'articolo 1, comma 2, prevede, alla lettera *d*), il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza, dall'altro, l'articolo 8 affida al Governo il compito, nel rispetto delle competenze regionali, di provvedere al riassetto della disciplina delle ispezioni in tema di previdenza e di lavoro e alla prevenzione del contenzioso nelle stesse materie, mediante la valorizzazione delle sedi conciliative, nonché di riorganizzare le

---

<sup>(16)</sup> Cfr., a titolo indicativo, C. PINELLI, *Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *RE*, n. 1, 1998, 55 ss.

<sup>(17)</sup> In questo senso M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *IF*, 2001, n. 5, 1018, che parla, correttamente, di funzioni di « grande importanza sociale ».

<sup>(18)</sup> Non ci sembra infatti possibile condividere, se non a costo di adottare scelte ermeneutiche difficilmente compatibili con la lettera della legge, la tesi di A. SGROI, *Le funzioni ispettive*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 260, il quale, valorizzando al massimo la portata normativa della clausola di rispetto delle competenze regionali contenuta nell'articolo 8 della legge delega, deduce dall'esistenza della competenza regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro che, anche in riferimento ai servizi ispettivi, la legge n. 30/2003 abbia delegato il Governo alla sola determinazione dei principi fondamentali.

strutture ministeriali preposte alle funzioni ispettive, prevedendo apposite forme di coordinamento per l'esercizio razionale e unitario dei servizi di vigilanza.

Abbiamo già evidenziato <sup>(19)</sup> come le previsioni della delega, formulate in modo piuttosto ampio, ponessero un delicato problema in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni. Infatti, l'attività di vigilanza e di ispezione sul rispetto della normativa lavoristica appare, almeno in una certa misura, ricadere nella potestà concorrente delle Regioni, essendo una condizione di efficacia per la reale e concreta tutela del lavoro e della sicurezza, così che dovrebbero ritenersi precluse normative di dettaglio che vadano oltre la sola fissazione di principi fondamentali <sup>(20)</sup>. In questo senso, per quanto riguarda le funzioni ispettive e di vigilanza, la legge delega pareva configurarsi, sia pure soltanto in parte, già direttamente invasiva delle competenze regionali, mentre per la maggior parte essa dettava in effetti norme qualificabili come principi fondamentali per la futura legislazione regionale, cosicché il vero problema sembrava riguardare i decreti delegati, che difficilmente avrebbero potuto non invadere con norme di dettaglio lo spazio riservato alle Regioni.

Va tuttavia precisato che le perplessità sopra indicate non riguardano che una parte delle funzioni ispettive e di vigilanza, ovvero quelle relative alla disciplina amministrativa del mercato. È infatti vero che, sia in materia di previdenza sociale che sotto il profilo strettamente lavoristico, la disciplina sostanziale di cui le ispezioni devono assicurare il rispetto concerne anche materie di competenza esclusiva statale: non a caso, il criterio di cui alla lettera *a*) dell'articolo 8, comma 2, della delega parla « degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ». Da ciò se ne deduce che, in relazione almeno a questi profili, non può essere posta in discussione una integrale regolazione statale e neppure il fatto che l'allocazione

---

<sup>(19)</sup> Nel nostro *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit., cui ci permettiamo nuovamente rinviare.

<sup>(20)</sup> Ancora più drastici, sul punto, sono i ricorsi citati *supra*, alla nota 3, nei quali si legge che, mentre di norma le funzioni di vigilanza sono strumentali alla materia cui si riferiscono, rientrando perciò in quella, nel caso di specie la nozione di "tutela e sicurezza del lavoro" si sostanzierebbe proprio nella regolazione della funzioni di vigilanza, che ne costituirebbe in un certo senso l'essenza stessa.

delle funzioni amministrative avvenga con legge, appunto, statale. È infatti innegabile che, come da sempre sostenuto dalla giurisprudenza della Consulta <sup>(21)</sup>, la funzione di vigilanza e ispezione sia strettamente correlata e strumentale alla normativa sostanziale cui afferisce, in quanto idonea a condizionare notevolmente la reale efficacia della normativa stessa. Ebbene, a nostro avviso, ciò non può non valere anche per la materia lavoristica, non potendosi accettare la tesi che in sede di riforma dell'articolo 117 della Costituzione si sia inteso separare, in modo alquanto incoerente, una funzione di vigilanza in relazione ad una particolare materia, slegandola rispetto all'ambito sostanziale di riferimento. In sostanza, perciò, non solo la scelta delle priorità nell'esercizio della funzione sanzionatoria, ma anche la concreta gestione di questa incidono sulla legislazione materiale e sulla sua interpretazione, così come in generale l'apparato sanzionatorio, e il suo concreto funzionamento, sono funzionali all'attuazione delle norme giuridiche <sup>(22)</sup>.

Da ciò si ricava agevolmente che neppure il mantenimento allo Stato della effettiva titolarità delle funzioni amministrative viola il principio di sussidiarietà <sup>(23)</sup>, come pure sostengono le Regioni ricorrenti innanzi alla Consulta. Infatti, in riferimento al caso in esame, ad avviso di chi scrive, vi è un concreto interesse unitario che giustifica un esercizio accentrato, dal momento che l'organizzazione del servizio

---

<sup>(21)</sup> Si veda da ultimo, già vigente il nuovo titolo V della Costituzione, la sentenza n. 12/2004, in <http://www.giurcost.org>.

<sup>(22)</sup> Come sottolineano anche L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, 12, il mantenimento delle funzioni ispettive allo Stato garantisce « uniformità di interpretazione e di azione sull'intero territorio nazionale » in relazione ad una disciplina che è, e non potrebbe non essere, valida per tutto il territorio dello Stato.

<sup>(23)</sup> Sul principio di sussidiarietà si rinvia all'ampia ricostruzione di G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *DP*, 2002, n. 1, 5 ss., ed a F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 197 ss. Per il valore attribuito dalla Consulta a tale principio, ben al di là della sola allocazione delle funzioni amministrative, si veda la sentenza n. 303/2003, in *GCost*, 2003, 2675 ss., ed in particolare, *ex plurimis*, le note di A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, tutte nel *Forum di Quaderni costituzionali*.

volto a rilevare eventuali violazioni normative e le modalità stesse utilizzate per assicurare l'osservanza della normativa sostanziale e dell'apparato sanzionatorio, come si è detto, possono incidere in modo significativo sulle modalità concrete di attuazione della normativa sostanziale, orientando nell'uno o nell'altro senso il diritto vivente. Allora, si può affermare che le funzioni di vigilanza e ispezione sulla normativa previdenziale e sul rapporto di lavoro necessitano di un esercizio unitario, esattamente per le stesse ragioni di uniformità di trattamento che sono alla base della scelta, in sede di riforma del titolo V, di conservare la regolazione sostanziale del rapporto di lavoro allo Stato <sup>(24)</sup>.

Merita infine di essere rigettata l'obiezione, mossa nei ricorsi alla Corte costituzionale più volte citati, secondo cui l'attribuzione delle funzioni a livello periferico (Direzioni provinciali del lavoro) e non già centrale dimostrerebbe di per sé l'inesistenza di istanze unitarie. Altro è, infatti, la competenza normativa e la individuazione del livello adeguato, sulla base del principio di sussidiarietà, per l'esercizio delle funzioni, altro invece è la organizzazione di queste una volta individuato il livello idoneo. In sostanza, una volta accertato che vi sono esigenze unitarie tali che soltanto la gestione accentrata in capo allo Stato possa garantire una corretta ed uniforme azione di vigilanza, nulla vieta che, nel rispetto di precise direttive a livello nazionale e sulla base di una azione di coordinamento promossa da organi centrali, lo svolgimento delle funzioni sia affidato ad uffici decentrati presenti sul territorio, non fosse altro che per una questione logistica per cui è chiaramente impensabile che gli ispettori partano quotidianamente da Roma per raggiungere una qualunque località del Paese ove eseguire le ispezioni. Né da ciò può arguirsi che allora i servizi ispettivi debbano essere regionalizzati. In tal caso, infatti, ciò che verrebbe meno è proprio quella uniformità di comportamento che il mantenimento allo Stato della funzione ispettiva deve garantire, per assicurare che la legislazione, negli ambiti di competenza esclusiva statale, riceva un'applicazione coerente ed uniforme, specie in un settore dove l'Autorità amministrativa gode di una discrezionalità piuttosto ampia.

Tuttavia, è pur vero che la disciplina del rapporto contrattuale e degli aspetti previdenziali, come si è visto, non esaurisce il diritto del

---

<sup>(24)</sup> Il mantenimento allo Stato delle funzioni ispettive è giustificato sulla base del principio di uguaglianza anche da P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 1091.

lavoro: sono infatti necessarie funzioni di vigilanza e ispettive anche per garantire l'osservanza della disciplina amministrativa del mercato e la sicurezza del lavoro, che, sulla base del disposto costituzionale e delle norme della stessa legge delega, ricadono nella competenza concorrente delle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali posti dallo Stato. È proprio di questo punto che non sembra aver tenuto conto il legislatore delegante, laddove, non a caso proprio nell'articolo 1, che tratta di organizzazione amministrativa del mercato, ha inteso conservare tutte le funzioni ispettive in capo allo Stato e ciò sia pure nel meritorio intento di coordinare i servizi ispettivi e provvedere ad un loro riassetto organico, eliminando duplicazioni inutili e foriere di inefficienze. Ciò, tuttavia, non può evidentemente implicare che, essendovi competenza statale esclusiva per le ispezioni in materia previdenziale e di disposizioni inderogabili sul contratto di lavoro, venga attratta nella sfera di tale competenza anche la regolazione di funzioni amministrative in una materia di competenza regionale, quale la disciplina del mercato.

### **3. Stato, Regioni e servizi ispettivi: il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.**

Il quadro tracciato dalla legge delega, sommariamente descritto, sembrava dunque non tenere adeguatamente conto delle previsioni del testo costituzionale, in base al quale il legislatore statale avrebbe dovuto scegliere delle due l'una: o rinunciare alla gestione coordinata di tutte le funzioni ispettive e regolamentare esclusivamente quelle afferenti a materie di propria competenza, lasciando però la disciplina delle altre alle Regioni, ovvero attribuire a queste ultime l'esercizio dell'intera funzione ispettiva, con il rischio, però, di vedere interpretare ed applicare in modo contrastante la normativa sostanziale, eventualmente delegandone alle Regioni anche la regolazione a livello sub-legislativo <sup>(25)</sup>. Poiché l'intenzione del legislatore pareva invece quella di regolare in modo unitario e coordinato tutte le funzioni ispettive, da più parti era stata sostenuta l'illegittimità costituzionale sia del criterio

---

<sup>(25)</sup> Ricordiamo, infatti, che l'articolo 117, comma 6, della Costituzione prevede che, a differenza della potestà legislativa, quella regolamentare possa essere delegata dallo Stato alle Regioni anche nelle materie di cui al comma 2 della medesima disposizione.



direttivo che postula il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza che, *pro parte*, dell'articolo 8 della legge n. 30/2003 <sup>(26)</sup>.

A questo riguardo, la situazione, a nostro avviso, sembra però essere mutata a seguito dell'emanazione del decreto legislativo in commento. Le ambigue previsioni della legge delega sono state infatti interpretate dal legislatore delegato in senso conforme alla Costituzione. E così, con estrema chiarezza, il decreto provvede, per un verso, alla riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali intervenendo, perciò, nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" che l'articolo 117, comma 2, lettera g), riserva, come è naturale, alla potestà esclusiva statale, mentre, dall'altro, esso attribuisce allo stesso Ministero del lavoro, disciplinandole nel dettaglio, le sole funzioni ispettive e di vigilanza inerenti materie di competenza esclusiva statale.

In questo senso, emblematica è la previsione dell'articolo 1, comma 1, del decreto laddove vengono attribuite all'amministrazione dello Stato, « *nel rispetto delle competenze affidate alle regioni ed alle province autonome*, le iniziative [...] di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale » (corsivo nostro). Ebbene, tale disposizione riprende espressamente uno dei criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 2, lettera a), della legge n. 30/2003 e lo utilizza per circoscrivere l'oggetto del decreto, abbandonando, anche nella rubrica dell'articolo <sup>(27)</sup>, ogni riferimento alle funzioni di vigilanza in materia di mercato del lavoro, per quanto non costituisca espressione dei livelli

---

<sup>(26)</sup> Per tale giudizio, cui anche noi abbiamo aderito, si vedano A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, cit., 275; M.G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *RGL*, 2003, n. 2, 363; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., 82, nonché S. VERGARI, *La funzione ispettiva in materia di lavoro: conciliazione e repressione*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 433 ss. Peraltro, ricordiamo che, come già visto, la disposizione è stata oggetto, sia pure con estensione variabile, di tutti i ricorsi regionali contro la legge n. 30/2003 citati in precedenza.

<sup>(27)</sup> La disposizione in questione è infatti rubricata « *Vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* ».

essenziali delle prestazioni in materia di diritto al lavoro. Ciò non significa che lo Stato, violando il principio direttivo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), della stessa legge delega, in precedenza citato, non abbia mantenuto allo Stato le funzioni di vigilanza in materia di mercato di lavoro: queste infatti continuano sì a fare capo agli organi statali, ma solo nella misura in cui siano riconducibili alla garanzia dei livelli essenziali, laddove peraltro non va dimenticato che lo stesso articolo 1 della legge delega faceva salvo, appunto, il rispetto delle competenze normative regionali <sup>(28)</sup>. Ciò significa che per le previsioni in tema di mercato del lavoro che, esulando dalla garanzia dei livelli essenziali, spettano al legislatore regionale, la stessa Regione potrà anche istituire propri servizi ispettivi e di vigilanza e disciplinarne in modo autonomo le funzioni <sup>(29)</sup>. Con questo non è certo possibile negare che il modello organizzativo previsto per i nuovi servizi ispettivi sia fortemente accentrato <sup>(30)</sup>: ciò è indubbiamente vero, ma la ragione di questo accentramento va rinvenuta nello stesso assetto di rapporti tracciato dalla Costituzione <sup>(31)</sup> che, giustamente, pone la determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali come « competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per

---

<sup>(28)</sup> Anche per il decreto legislativo n. 124/2004 può dunque sostenersi che il « decreto delegato, quantunque oggettivamente condizionato da una delega deficitaria sul punto, in quanto apparentemente incentrata sulla definizione dei soli principi fondamentali in materia di « tutela e sicurezza del lavoro », pare invero aver affrontato la questione in termini alternativi, e cioè in una prospettiva di sinergia funzionale tra competenze statali e competenze regionali ai fini della garanzia di un livello di prestazioni ritenute essenziali a tutela del lavoratore sul mercato » (così, in relazione al decreto legislativo n. 276/2003, M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit., 30).

<sup>(29)</sup> Ripristinando quella endiadi tra vigilanza e politiche attive che il decreto legislativo n. 469/1997 aveva rotto attribuendo una funzione alle Regioni e mantenendo l'altra allo Stato (così S. VERGARI, *La funzione ispettiva in materia di lavoro: conciliazione e repressione*, cit., 447). Si osservi che in tal modo risulta vero che le Regioni vengono completamente ignorate nel decreto in commento, come sostengono i ricorsi citati alla nota 3, ma questo proprio perché, lungi dall'assumere un carattere puramente formale, la clausola di rispetto delle competenze regionali fa sì che lo Stato intervenga a disciplinare le sole funzioni per le quali sussista una esigenza unitaria, lasciando piena libertà ed autonomia alle Regioni per quanto riguarda le restanti funzioni di vigilanza.

<sup>(30)</sup> Cfr. S. PELLEGRINO, *Il nuovo modello organizzativo delle attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(31)</sup> In questo senso, recentemente, si veda L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, loc. cit.

assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle »<sup>(32)</sup>.

Al riguardo non ci sembra condivisibile l'obiezione di chi ritiene che la determinazione dei livelli essenziali, in quanto competenza trasversale, autorizzerebbe singoli interventi sostanziali del legislatore statale, lasciando inalterata la spettanza regionale della materia (in ipotesi, tutela del lavoro) e quindi la titolarità regionale della regolazione della relativa funzione. Infatti, proprio per la già argomentata strumentalità della funzione ispettiva all'ambito sostanziale cui si riferisce, riteniamo si debba riconoscere che, ove lo Stato intervenga (legittimamente) per fissare livelli essenziali, possa anche esercitare l'attività amministrativa sanzionatoria strettamente rivolta ad assicurare il rispetto di questi, quand'anche si versi in materia riconducibile alla potestà regionale.

È pur vero che, sotto il profilo della tecnica redazionale, l'articolo 1 del decreto in commento avrebbe potuto essere formulato in modo davvero migliore, laddove attribuisce genericamente al Ministero del lavoro funzioni di vigilanza in tema di rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali, senza ulteriore specificazione, di modo che potrebbe intendersi che esso debba vigilare su tutti i diritti riconducibili a queste categorie e quindi anche al diritto alla salute, allo studio, ecc. Anzi, questa interpretazione sembrerebbe suggerita, *a fortiori*, dalla formulazione dell'articolo 7, lettera *a*), del medesimo decreto, ove si affida al personale ispettivo il compito di « vigilare sull'esecuzione di *tutte* le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti [...] » (corsivo nostro). Decisamente più precisa e corretta è la formulazione dell'articolo 2, comma 2, che definisce i compiti della Direzione generale per il coordinamento delle attività ispettive, alla quale viene affidato il compito di emanare direttive e svolgere attività di « coordinamento della vigilanza in materia di [...] livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *in materia di lavoro* [...] » (corsivo nostro), specificando, come è logico, l'ambito nel quale deve svolgersi l'attività degli ispettori.

A fugare ogni possibile invasione degli ambiti riservati alla potestà legislativa regionale da parte del decreto, l'ultimo periodo del comma

---

<sup>(32)</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 282/2002, in *GCost*, 2002, 2023.

1 dell'articolo 1 stabilisce poi che « resta altresì ferma la competenza delle aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza dei luoghi di lavoro ». Tale materia rientra infatti, con buona probabilità, nella nozione di tutela e sicurezza del lavoro, affidata, come la tutela della salute in generale, alla potestà concorrente dello Stato e delle Regioni. Per tale motivo, queste funzioni vengono escluse dalla riorganizzazione e viene appunto salvaguardato il loro esercizio da parte dell'organo cui attualmente sono state attribuite, in attesa della riforma *ad hoc* che tenga conto del ruolo delle Regioni in materia <sup>(33)</sup>.

Il comma 2 della disposizione, con clausola di chiusura, richiama infine le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome <sup>(34)</sup>, facendo salve le disposizioni che attribuiscono maggiore autonomia a tali enti.

Le previsioni del decreto in commento configurano perciò, alla luce di quanto si è venuti dicendo, un sistema dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di funzioni ispettive che, nel suo complesso, riteniamo debba giudicarsi conforme al dettato costituzionale. Il legislatore statale interviene infatti a regolare ed allocare soltanto le funzioni amministrative nelle materie per le quali detiene una competenza esclusiva, mentre il mantenimento a livello accentrato delle stesse funzioni, se non si giustifica per il principio del parallelismo, non più operante, come noto, dopo la riforma del titolo V, trova però la sua giustificazione, come si è già evidenziato, nelle citate esigenze unitarie che rendono ragione di un esercizio a livello nazionale di queste attribuzioni.

---

<sup>(33)</sup> A conferma di quanto si è venuti dicendo, si richiama l'attenzione sulle *Indicazioni metodologiche del Ministero del lavoro sulla stesura del Dlgs di riassetto delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro ai sensi dell'art. 3, legge 29 luglio 2003, n. 229* (in *GLav*, 2004, n. 20, 36), dove vi è un espresso inquadramento della materia "salute e sicurezza sul lavoro" nell'ambito della potestà concorrente, riconoscendosi, di conseguenza, alle Regioni un ruolo importante per l'attuazione dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

<sup>(34)</sup> Sulla delega delle funzioni di vigilanza alle Province autonome di Trento e di Bolzano, attuata con d.P.R. n. 197/1980, si vedano ampiamente S. VERGARI, *Competenze delle province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Trentino Alto-Adige*, e D. SIMONATO, S. VERGARI, *L'organizzazione del mercato del lavoro in Provincia di Bolzano*, entrambi in S. VERGARI (a cura di),  *Mercati e diritto del lavoro nelle province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, rispettivamente 84 ss. e 154 ss.

#### 4. Quale assetto per i servizi ispettivi?

Si è già evidenziato come la riforma dei servizi ispettivi non precluda l'introduzione e la regolazione, a livello regionale, di specifiche funzioni ispettive e di vigilanza. Resta quindi tuttora aperto il problema, non completamente risolvibile a causa della frammentazione, nella riforma del titolo V, della competenza sulle materie *lato sensu* lavoristiche <sup>(35)</sup>, di un effettivo ed efficace coordinamento delle funzioni ispettive, coordinamento che non può, a nostro avviso, prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, che non solo possono, appunto, attivare servizi ispettivi e regolarne le funzioni, ma soprattutto hanno un ruolo fondamentale nella programmazione e gestione delle politiche attive, le quali costituiscono il risvolto, in positivo, dell'azione repressiva svolta tramite il servizio ispettivo. Ciò è tanto più vero quando, come avviene per la riforma attuale, si intenda attribuire agli ispettorati del lavoro un ruolo anche promozionale, così che politiche per l'occupazione e funzioni preventive e consultive degli ispettori del lavoro dovrebbero finire per costituire due strumenti volti ad un unico fine, ovvero la configurazione della sanzione vera e propria soltanto come *extrema ratio*, laddove le tecniche promozionali non abbiano sortito l'effetto voluto <sup>(36)</sup>.

In questo senso, una indicazione importante veniva dal parere sullo schema di decreto approvato dalla XI Commissione permanente della Camera <sup>(37)</sup>, che poneva come condizione l'integrazione della Commissione centrale di coordinamento di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto, con due rappresentanti delle Regioni, nominati dalla Conferenza Stato-Regioni. Si tratta, riteniamo, di una condizione opportuna, dal momento che a tale Commissione spetta la rilevante funzione di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli

---

<sup>(35)</sup> Sulla difficoltà di giudicare della legittimità costituzionale della norma, a causa della inevitabile sovrapposizione che il disegno delle competenze previste in Costituzione ha tracciato in materia lavoristica (ma non solo), si sofferma M. MAGNANI, *La riforma dell'organizzazione del mercato del lavoro*, loc. cit. Nello stesso senso già F. CARINCI, *Una riforma rimasta orfana*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl., 4, il quale parla del « più significativo difetto di coordinamento nella distribuzione delle materie fra legislazione esclusiva dello Stato e legislazione concorrente delle Regioni ».

<sup>(36)</sup> Sulle tecniche promozionali in generale nell'ordinamento lavoristico si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>(37)</sup> Il testo del parere può leggersi in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

interventi, ogni qualvolta si renda opportuno coordinare tutti gli organi impegnati in azioni di contrasto al lavoro sommerso e irregolare. In un simile contesto, la presenza di rappresentanti delle Regioni risultava importante per consentire al soggetto istituzionale cui spetta il compito di programmare e gestire le politiche attive per l'occupazione e, almeno in parte, i servizi per l'impiego, di apportare verosimilmente un fattivo contributo alla elaborazione di un quadro di priorità e interventi significativi nella lotta al sommerso. Si tratta, peraltro, di un contributo che andrebbe in una duplice direzione, in quanto la Regione, se potrebbe apportare le proprie conoscenze sul mercato locale del lavoro e sul tessuto economico-sociale, contestualmente potrebbe anche ricavare dalla partecipazione al coordinamento delle funzioni di vigilanza elementi utili per la programmazione delle politiche attive, che ad essa spetta regolare, in modo da colmare quelle deficienze nel sistema che appaiono come cause di ricorso al sommerso <sup>(38)</sup>. Anzi, a maggior ragione, e coerentemente, il parere parlamentare avrebbe dovuto ulteriormente prevedere l'integrazione con rappresentanti della Regione anche delle singole Commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui all'articolo 4 del decreto <sup>(39)</sup>, dove il ruolo diretto della singola Regione interessata avrebbe potuto maggiormente rappresentare un utile apporto per l'attività di queste Commissioni.

Tuttavia, il Governo ha ritenuto di non accogliere la condizione formulata nel parere parlamentare, per cui nessuna integrazione con componenti delle Regioni è stata prevista. In questo modo, però, pur non giungendo ad alcuna violazione della Carta costituzionale <sup>(40)</sup>, si

---

<sup>(38)</sup> Proprio in questo senso afferma correttamente S. VERGARI, *La funzione ispettiva in materia di lavoro: conciliazione e repressione*, cit., 446 ss., che l'avvicinamento funzionale tra attività ispettive e politiche del lavoro va visto nell'ottica dell'implementazione del compito promozionale.

<sup>(39)</sup> Si noti che la possibilità (come mera facoltà e non già come obbligo) di invitare i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro non regolare, ove non sempre le Regioni sono direttamente rappresentate, non può certo colmare tale lacuna.

<sup>(40)</sup> Non riteniamo infatti di accogliere l'eccezione sollevata al riguardo dai ricorsi regionali di cui alla nota 3, più volte citati, secondo cui le norme in questione sarebbero comunque illegittime in quanto, in materia di potestà concorrente, attribuirebbero una funzione allo Stato senza accompagnarla a misure idonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, quale il parere della Conferenza Stato-Regioni. In realtà, come già ampiamente argomentato, non condividiamo l'assunto che la vigilanza in materia di lavoro sia *ex se* da ricondurre alla tutela del lavoro, ma riteniamo piuttosto che essa sia strumentale alla materia cui si riferisce: pertanto, in

finisce per rendere sicuramente più difficoltoso il raggiungimento di quella meritoria finalità che la riforma si prefiggeva, ovvero un efficace coordinamento di tutte le Amministrazioni coinvolte nella emersione del lavoro nero e, più in generale, nella vigilanza in materia di rispetto della legislazione lavoristica e previdenziale.

Non resta, perciò, che attendere gli eventuali decreti integrativi e correttivi <sup>(41)</sup>, nella speranza che tale importante modifica sia recepita nel testo definitivo della riforma.

---

questa ipotesi si versa in ambito di potestà esclusiva statale, ciò che giustifica la mancata previsione del parere della Conferenza.

<sup>(41)</sup> L'articolo 8, comma 5, della legge n. 30/2003 delega infatti il Governo ad emanare, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo "principale", eventuali disposizioni di modifica o correzione.





## 5.

# LA DISCIPLINA DEI SERVIZI ISPETTIVI E DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO LEGALE

LUIGI DEGAN

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della struttura organizzativa. — 2. I poteri degli organi di vigilanza. — 3. Il sistema sanzionatorio. — 4. Conclusioni.

### 1. L'evoluzione della struttura organizzativa.

La progressiva codificazione di un diritto del lavoro, come branca autonoma dell'ordinamento giuridico, posta a presidio delle istanze di tutela del lavoratore, ha presto posto il problema di come garantire l'effettività di una normativa legale e progressivamente contrattuale largamente sottratta alla piena disponibilità dell'autonomia negoziale privata <sup>(1)</sup>. Dapprima questa esigenza è stata soddisfatta mediante l'attribuzione della competenza al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, cui era riconosciuta la facoltà di investire di tali compiti il personale delle associazioni per la prevenzione e i sindacati di mutua assicurazione (legge n. 80/1898, legge n. 3657/1886). In un secondo tempo, a seguito dell'istituzione del Ministero dell'industria e del lavoro, è stato creato il Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro, composto di pubblici ufficiali a cui è stata attribuita la funzione di

---

(1) Cfr., per i complessi rapporti tra diritto del lavoro e diritto privato, R. SCOGNAMIGLIO, *Il Codice Civile e il diritto del lavoro*, in Scritti in onore di L. Mengoni, Giuffrè, Milano, 1995, II, 1235 ss.; con specifico riferimento al carattere inderogabile di larga parte della disciplina del diritto del lavoro cfr. il classico studio di R. DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1976; di monopolio statale nella produzione del diritto si parla nel celebre studio di W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963 (ma 1929). Per indicazioni sulla attuale situazione di crisi del monopolio statale nella produzione giuridica cfr., invece, M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, 20 ss. e 86 ss.

pubblica vigilanza in materia di lavoro. Peraltro, tale funzione poteva essere esercitata sia dall'Ispettorato dell'industria e del lavoro, sia dal personale tecnico dell'Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni <sup>(2)</sup>.

Nell'ordinamento corporativo l'istituto in questione è divenuto Ispettorato corporativo e gli ispettori, oltre che pubblici ufficiali, ufficiali di Polizia giudiziaria. Inoltre, eliminata l'Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni, è stata attribuita all'Ispettorato stesso la competenza esclusiva all'esercizio delle funzioni di vigilanza sulle leggi nelle materie attribuite al Ministero dell'industria o ad enti dipendenti <sup>(3)</sup>. Accanto alle competenze ed ai poteri attribuiti agli ispettori, il legislatore statutario ha attribuito anche ad altri soggetti alcune competenze in materia previdenziale. Infatti, il potere di verificare i libri paga e matricola era conferito agli incaricati dell'Inail e dell'Inps perché venissero accertati i contributi dovuti agli enti stessi <sup>(4)</sup>.

Successivamente, la riorganizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale — così denominato a seguito della divisione, ad opera dei decreti luogotenenziali 21 giugno 1945, n. 377, e 11 agosto 1945, n. 474, del Ministero dell'industria, commercio e lavoro in due distinti ministeri: quello dell'industria, commercio e artigianato da un lato, e quello del lavoro e della previdenza sociale dall'altro — e dei suoi organi di periferia conservava, da un lato, le competenze dell'Ispettorato del lavoro ad esso attribuite nella prima metà del secolo scorso e, dall'altro, la funzione di vigilanza in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nelle miniere e nelle cave in capo al Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

Dalla organizzazione del sistema di vigilanza emergeva la centralità dell'Ispettorato del lavoro a cui era stato attribuito il compito di vigilare sull'esecuzione delle leggi in materia di lavoro, comprese quelle in materia di igiene e sicurezza, e di previdenza sociale. All'Ispettorato del lavoro era stato inoltre attribuito il compito di vigilare sull'esecuzione

---

<sup>(2)</sup> Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, in MGL, 1983, 438; cui *adde*, S. MARGIOTTA, *Ispezioni in materia di lavoro*, Ipsoa, Milano, 2001, III ed., 16.

<sup>(3)</sup> Cfr. IACCARINO, *L'ispettorato corporativo*, in G. CHIARELLI (diretto da), *Trattato di diritto corporativo*, 1940, citato in S. MARGIOTTA, *Ispezioni in materia di lavoro*, cit., 16, nota 11.

<sup>(4)</sup> Cfr. E. LEACI, *Il potere di accesso nella vigilanza degli Enti previdenziali*, in MGL, 1992, 276 ss.

dei contratti collettivi. Questa competenza merita maggiore attenzione. Infatti, stante la mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione che prevedeva l'attribuzione ai sindacati registrati della facoltà di stipulare contratti collettivi aventi efficacia *erga omnes* <sup>(5)</sup>, il compito assegnato all'Ispettorato del lavoro trovava una propria giustificazione, da un lato, nella estensione legale dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo di categoria ad opera del legislatore del 1959 attraverso la c.d. Legge Vigorelli (legge 14 luglio 1959, n. 741) in cui si prevedeva la rilevanza penale della violazione dei minimi di trattamento economico e normativo dei contratti collettivi in oggetto e, dall'altro, nella rilevanza di medesima natura dei contratti collettivi corporativi che erano quelli di maggior applicazione. Attualmente il riferimento ha una importanza di gran lunga inferiore a quella che rivestiva all'epoca dell'emanazione della disciplina di riorganizzazione del Ministero del lavoro <sup>(6)</sup>.

È da notare che il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, all'articolo 6 riporta, tra le competenze in materia di vigilanza delle Direzioni del lavoro, anche quella di vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro. Inoltre, all'articolo 12, dettato in materia di diffida accertativa, prevede che il personale ispettivo abbia il potere di diffidare il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dall'accertamento della inosservanza di discipline contrattuali.

Le disposizioni richiamate non costituiscono una anacronistica riproposizione di norme di limitata rilevanza pratica ma una coerente previsione con il « *trend* istituzionale diretto all'incentivazione della contrattazione collettiva » <sup>(7)</sup>, che devono, comunque, essere lette alla luce delle norme costituzionali in materia di libertà e pluralismo sindacale <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Cfr. M. BIAGI, (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, III ed., in corso di pubblicazione.

<sup>(6)</sup> Cfr., sul problema della vigilanza sull'esecuzione dei contratti di lavoro e sul rispetto del minimo di retribuzione da assoggettare a contribuzione, S. MARGIOTTA, *Ispersioni in materia di lavoro*, cit., 37 ss., anche per i riferimenti bibliografici richiamati.

<sup>(7)</sup> Cfr. M. ARIOTI BRANCIFORTI, *Il godimento di benefici contributivi e normativi alla luce della recente circolare chiarificatrice*, in *GN*, 2004, n. 30, spec., *L'attuazione della Legge Biagi*, n. 4, 57.

<sup>(8)</sup> Cfr. i contributi in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, nella Parte II, Sez. (B), *Le nuove relazioni industriali tra sostegno alla contrattazione collettiva, incentivazione alla bilateralità e conflitto*, 635 ss.

La centralità dell'Ispettorato si evidenzia anche nella funzione di tutela e vigilanza degli Enti previdenziali che si concretizza, da un lato, nell'attribuzione di poteri di coordinamento e vigilanza in materia e, dall'altro, nella posizione degli Enti previdenziali che hanno l'obbligo di comunicare gli accertamenti — non le ispezioni che, invece, sono di competenza degli ispettori del lavoro — che intendono effettuare e la cui esecuzione può essere interdetta dall'Ispettorato.

La centralità dell'Ispettorato si ridimensiona in seguito alla riforma costituzionale degli anni Settanta. Infatti, la funzione di assicurare la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro viene attribuita alle Regioni *ex* articolo 117 della Carta costituzionale repubblicana. Successivamente, con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, alle USSL sono attribuiti i compiti di prevenzione, in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, coi relativi poteri di controllo sullo stato di salute dei lavoratori e quelli di accesso e di diffida <sup>(9)</sup>. Il personale addetto può assumere anche la qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria. In materia previdenziale sono attribuiti maggiori poteri agli Enti previdenziali e, d'altra parte, benché gli incaricati di questi ultimi non rivestano la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria, il dato acquista una rilevanza sempre minore in ragione della progressiva depenalizzazione degli illeciti in materia di lavoro e contribuzione previdenziale.

Tra gli anni Ottanta e Novanta l'esigenza di rendere più efficaci i controlli in questa materia e la volontà di perseguire una semplificazione degli stessi ha determinato il legislatore ad emanare delle norme di coordinamento che regolassero i rapporti tra i diversi soggetti interessati alle attività di vigilanza. In particolare, con l'articolo 9 della legge n. 48/1988 e l'articolo 1 della legge n. 63/1993 è stato disciplinato lo scambio di informazioni tra gli organismi interessati e, inoltre, con l'articolo 12 della legge n. 413/1991 è stato disposto l'obbligo di comunicare, da parte degli ispettori al comando della Guardia di Finanza, i fatti che possano configurare violazioni tributarie.

La razionalizzazione dell'attività ispettiva giunge oggi ad essere delineata in modo più ampio e sistematico con il decreto legislativo n. 124/2004. Il decreto in commento prevede infatti l'istituzione di un'apposita Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento

---

<sup>(9)</sup> Cfr. E. LEACI, *Il trasferimento al servizio nazionale delle funzioni di tutela della sicurezza del lavoratore sui luoghi di lavoro*, in *MGL*, 1992, 111 ss.

delle attività ispettive <sup>(10)</sup>. In particolare la Direzione generale ha il compito di coordinare, sulla base di macrodirettive emanate direttamente dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le attività svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale, al fine di garantire l'indirizzo unitario e l'uniformità di comportamento degli organi periferici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli Enti previdenziali.

Tale attività di coordinamento è garantita sia a livello centrale che ai livelli inferiori, regionale e provinciale.

## 2. I poteri degli organi di vigilanza.

Nel campo della vigilanza il legislatore statutario ha introdotto, fin dal 1913 e per tutte le materie di competenza dell'organo ispettivo, il potere di emanare un atto denominato « prescrizione ». Questa costituiva la veste esteriore di due tipi di atti: la diffida e la disposizione. La diffida è una intimazione ad adempiere obblighi di legge ed ha un contenuto vincolato. Da ciò discende che l'amministrazione ha solo il potere discrezionale in ordine alla sua emanazione ed al termine da assegnare per l'adempimento della stessa in relazione al contenuto dell'atto. La disposizione è, invece, una intimazione ad adempiere a contenuto relativamente libero. Da ciò discende che l'amministrazione ha un duplice potere discrezionale: amministrativo e tecnico. Entrambi questi atti possono essere qualificati prescrizioni <sup>(11)</sup>.

Il duplice contenuto delle prescrizioni è stato foriero di un notevole disagio per gli interpreti che hanno adottato un impianto concettuale diretto alla qualificazione di tali atti spesso sconfessato da norme di legge tecnicamente imprecise <sup>(12)</sup>. L'assenza di coincidenza tra significato e significante ha conseguentemente determinato una grave situazione di incertezza nella materia di cui si tratta.

Il legislatore del 1932, intervenuto in argomento, ha contribuito a chiarire la duplice natura delle prescrizioni e ha previsto l'utilizzo più

---

<sup>(10)</sup> Cfr. S. PELLEGRINO, *Il nuovo modello organizzativo delle attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(11)</sup> Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, cit., 438.

<sup>(12)</sup> L. ORGA, *La potestà di diffida dell'ispettorato del lavoro*, in *Rassegna del lavoro*, 1966, n. 6, 715, osserva che mentre la dottrina assegna alla prescrizione il solo significato di diffida, alcune norme, invece, usano il termine con il significato di disposizione.

ampio delle disposizioni in materia di sicurezza. La ragione di queste soluzioni legislative era per lo più legata alla scarsa esperienza, all'assenza di una disciplina minuziosa e alla volontà del legislatore di adeguare l'ordine da impartire alla concreta realtà aziendale nei confronti della quale questo atto era chiamato ad incidere. La realtà normativa era costruita tenendo conto della realtà fattuale.

D'altra parte il legislatore dell'epoca aveva scarsa dimestichezza in argomento e si fondava grandemente sull'esperienza della prassi applicativa della Associazione degli industriali <sup>(13)</sup>.

Successivamente alla caduta del regime fascista e con l'entrata in vigore dell'ordinamento repubblicano, il 1° gennaio 1948, si giunge alla emanazione di leggi delegate, e di decreti di esse attuativi, dirette alla riorganizzazione del Ministero del lavoro e dei poteri degli ispettori. Peraltro, la formulazione delle norme relative ai poteri di disposizione e di diffida, di cui agli articoli 9 e 10 del decreto Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, ricalcava in modo analogo quanto previsto dalla legislazione precedente alla costituzione repubblicana <sup>(14)</sup>. L'inserimento di tali formulazioni normative nel nuovo ordinamento e nella mutata trama economico-sociale-normativa ha tuttavia sollevato numerosi problemi interpretativi che sono giunti fino ad oggi e sono stati risolti in modo sistematico, a livello legislativo, solo con il decreto n. 124/2004 in commento.

Uno dei più rilevanti problemi sorti era legato al rapporto tra l'attività ispettiva e l'azione giudiziaria. In realtà la questione non era nuova in quanto era già stata affrontata nell'ordinamento albertino <sup>(15)</sup>. Sotto il vigore dello Statuto il problema si era posto in termini di complementarietà dell'atto amministrativo e dell'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, in quanto la legislazione di allora era caratterizzata dalla previsione di principi-guida che spettava poi agli organi amministrativi specificare in un precetto. La ragione di questa tecnica legislativa era rinvenuta, come sopra accennato, nella assenza di specifici precetti codificabili, stante la scarsa esperienza del legislatore in materia, e nell'atteggiamento degli stati di polizia in forza del quale le

---

<sup>(13)</sup> Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, cit., 438.

<sup>(14)</sup> Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, cit., 440.

<sup>(15)</sup> Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, cit., 439.

norme erano dirette ad individuare fattispecie astratte poi specificate dalle autorità (16). In questo quadro, l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria era il naturale corollario per il perseguimento della tutela dei beni giuridici considerati meritevoli di protezione. Con la successiva disciplina degli anni Cinquanta il legislatore ha voluto riversare l'esperienza acquisita in specifiche disposizioni, individuando così, in modo più preciso, le fattispecie astratte (17), ma lasciando comunque la necessità di una specificazione ad opera dell'Autorità amministrativa.

I problemi di coordinamento tra l'attività ispettiva e l'obbligatorietà dell'azione penale, sancita dalla Costituzione, sono rimasti comunque irrisolti. Al fine di sciogliere tali nodi interpretativi la dottrina ha sviluppato orientamenti diversificati. Innanzitutto alcuni hanno ritenuto impermeabile la diffida, e la sua discrezionalità, rispetto all'obbligo di riferire all'Autorità giudiziaria la *notitia criminis*, quindi l'ispettore avrebbe dovuto comunicare la notizia di reato e, qualora l'avesse ritenuto opportuno, diffidare il datore di lavoro (18). Altri, invece, ritenevano che l'adempimento del datore alla diffida impartita costituisse una condizione di procedibilità dell'azione penale (19).

In merito è intervenuto il giudice delle leggi dichiarando costituzionale l'articolo 9, decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955, nell'interpretazione da ultimo riportata nel senso dell'alternatività delle due azioni (20). Dopo l'intervento della Corte costituzionale il problema è ritornato in auge in seguito al trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di prevenzione. Peraltro, per giungere ad una soluzione giurisprudenziale del problema è stato necessario attendere il 1993, anno in cui la Suprema Corte ha affermato che la sospensione o l'interruzione dell'azione penale è prevista dalla legge

---

(16) Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, cit., 440.

(17) Cfr. L. ORGA, *Le « prescrizioni » degli organi ispettivi: loro origine nel campo della sicurezza del lavoro e loro effetti giuridici*, cit., 440, nota 8, che ritiene che « l'evoluzione normativa [...] non era tanto il riflesso dell'abbandono dei principi dello stato di polizia [...] quanto la proiezione sul piano legislativo delle tecniche infortunistiche maturate in più di mezzo secolo di studi ed esperienze sia in Italia sia all'estero ».

(18) Cfr. G.C. COSTAGLIOLA, A. CULOTTA, M. DI LECCE, *Le norme di prevenzione per la sicurezza sul lavoro*, Pirola, Milano, 1980, 109.

(19) Cfr. L. ORGA, *La potestà di diffida dell'ispettorato del lavoro*, cit.

(20) Corte cost., 26 giugno-12 luglio 1967, n. 105, in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

e tra tali previsioni è assente quella in materia di diffida degli ispettori del lavoro <sup>(21)</sup>.

Successivamente, nel 1994, il legislatore ha inciso in materia limitando le previsioni di utilizzo della diffida e disciplinando il potere di prescrizione.

A seguito di questi interventi l'istituto della diffida è caduto in disuso tanto da rendersi necessario un atto legislativo per ridefinirne i tratti. Tale ridefinizione è stata disposta con il decreto legislativo n. 124/2004, in ottemperanza ad un preciso disposto della legge delega, attraverso l'individuazione di un preciso e più ristretto ambito per l'operatività dell'istituto, ora circoscritto alla materia amministrativa <sup>(22)</sup>. La ridefinizione del potere di diffida non è rimasto isolato in quanto il decreto in oggetto ha provveduto a ridisegnare in modo sistematico tutto l'armamentario dei poteri degli ispettori <sup>(23)</sup>.

### 3. Il sistema sanzionatorio.

La nostra materia, fino agli anni Settanta, è stata caratterizzata dalla previsione di un sistema sanzionatorio incardinato sulla rilevanza penale delle diverse fattispecie di illecito in ragione dell'intenzione del legislatore di seguire, per tale via, una politica preventiva generale e speciale <sup>(24)</sup>.

Successivamente, nei primi anni Ottanta, con legge 24 novembre 1981, n. 689, intitolata « Modifiche al sistema penale » si è posto un argine alla proliferazione delle fattispecie penali che aveva determinato, anche in virtù dell'eccessivo carico di lavoro della magistratura, una mancanza di effettività del sistema <sup>(25)</sup>. Al fine di riattribuire il senso proprio alle fattispecie di rilevanza penale — che, poiché dispongono sanzioni particolarmente gravi, dovrebbero essere previste solo per quelle condotte sicuramente pericolose per i beni giuridici tutelati, e per quei beni che l'ordinamento considera meritevoli di tutela attra-

---

<sup>(21)</sup> Cass. S.U., 8 febbraio 1993, n. 1228, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(22)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(23)</sup> Cfr. T. BUSSINO, *I poteri del personale ispettivo: un quadro d'insieme*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(24)</sup> Cfr., per tutti, G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, Zanichelli, Bologna, 1995, parte generale, 643 ss.

<sup>(25)</sup> Cfr. C.E. PALIERO, *Il carcere ha alternative?*, Giuffrè, Milano, 1989.



verso la previsione di una sanzione di tale natura — il legislatore del 1981 ha depenalizzato numerose fattispecie di illecito. Per quanto a noi interessa sono state depenalizzate, ai sensi dell'articolo 35, « le violazioni previste dalle leggi in materia di previdenza e assistenza obbligatorie punite con la sola ammenda », ma non, in forza dell'articolo 34, i reati previsti « dalle leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori e le assicurazioni sociali » e quelli « relativi alla prevenzione infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro ».

A parte questo corposo intervento di riduzione degli illeciti penali ad illeciti amministrativi, nel nostro settore il legislatore è intervenuto nuovamente in attuazione della legge delega 6 dicembre 1993, n. 499, recante delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, costruendo un sistema sanzionatorio dicotomico caratterizzato dalla previsione di sanzioni amministrative nella materia del lavoro e della contribuzione previdenziale e di sanzioni penali nella materia della sicurezza e igiene del lavoro. Sul punto è da notare che il Governo non ha adempiuto a quella parte della delega <sup>(26)</sup> che prevedeva di riformare il sistema sanzionatorio dei rapporti interpositori <sup>(27)</sup> a cui, ora, ha provveduto il legislatore delegato del 2003 con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, mediante il quale sono stati delineati i confini tra le norme c.d. di struttura e le norme direzionali in materia di somministrazione <sup>(28)</sup>.

Sempre in direzione di una depenalizzazione anche nella nostra materia, il legislatore è intervenuto nuovamente in attuazione della legge delega n. 205/1999 di depenalizzazione dei reati minori.

---

<sup>(26)</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 1), in cui si delega il Governo a « mantenere la sanzione penale per l'illecita intermediazione ed interposizione nella costituzione del rapporto di lavoro, anche in riferimento ai lavoratori provenienti da Paesi extracomunitari, riformulando le norme in modo da rendere più precisa e rigorosa l'identificazione del mero appalto di mano d'opera, con particolare riguardo all'effettivo trasferimento del rischio di impresa, alla reale consistenza dell'impresa appaltatrice ed alle sue capacità tecniche ed organizzative, prevedendo la pena alternativa dell'arresto non superiore a due anni o dell'ammenda non superiore a lire dieci milioni, con esclusione di ogni comminatoria proporzionale, e stabilendo la sola pena dell'arresto per le ipotesi di maggiore gravità nello sfruttamento della mano d'opera illecitamente appaltata ».

<sup>(27)</sup> Cfr., per una ricostruzione sistematica dei rapporti interpositori, M. BIAGI, (continuato da M. TIRABOSCHI), *Istituzioni di diritto del lavoro*, cit.

<sup>(28)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 205 ss.

#### 4. Conclusioni.

L'evoluzione del quadro legale nella nostra materia è caratterizzato dall'esigenza di rendere più efficace ed effettivo l'esercizio dell'attività di vigilanza. Tale efficacia è stata perseguita, da un lato, attraverso la rivisitazione dell'organizzazione dell'attività e, dall'altro, nella depenalizzazione di molte fattispecie.

Questo atteggiamento si è reso evidente nel corso dei decenni fino a giungere ai giorni nostri in cui si è manifestata la necessità di rivedere e riformare l'attività di vigilanza, in quanto la stessa è strettamente legata alla efficienza del mercato del lavoro, attraverso l'identificazione del suo campo di intervento più che alla repressione, alla prevenzione e promozione verso i destinatari della disciplina del rapporto di lavoro, del trattamento economico e degli obblighi previdenziali.

Il nuovo atteggiamento del legislatore è dettato dall'analisi effettuata nel corso degli anni e dalla quale è emerso che l'alto tasso di irregolarità del mercato del lavoro italiano è da rinvenirsi nella esistenza di una normativa inapplicabile <sup>(29)</sup>. Questa constatazione, assieme a numerose altre, ha determinato il legislatore a riformare il mercato del lavoro introducendo norme più chiare, più facilmente applicabili, anche grazie alla partecipazione delle parti sociali chiamate a dare attuazione a gran parte dell'innovazione, e arricchendo l'atteggiamento repressivo degli anni passati con un aspetto promozionale. A fronte di questa ultima caratteristica dell'ordinamento, il legislatore della riforma ha, invece, adottato un atteggiamento promozionale diretto, però, non a premiare coloro che per lungo tempo hanno assunto un comportamento consapevolmente e vantaggiosamente fuori dalle regole ma attraverso il premio legato alla collaborazione delle parti sociali e alla diffusione di corrette informazioni ad opera dell'Autorità amministrativa che, a differenza di ciò che poteva accadere in uno stato di polizia, è sempre più costruita come soggetto di servizio ai cittadini, nello specifico caso imprenditori e lavoratori.

In altre parole, a fronte della necessità e volontà di perseguire e reprimere le irregolarità e gli abusi nella materia di cui si tratta, il legislatore al fine della efficacia ed effettività dell'attività di vigilanza, ha costruito un sistema incardinato su due leve attraverso le quali perse-

---

<sup>(29)</sup> Cfr. i numerosi articoli scritti da M. BIAGI e reperibili in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it); vedi anche il capitolo *L'emersione e Marco Biagi*, in L. MELDOLESI, *Emersione. Dialogo con Marco Biagi*, Carocci, Roma, 2004.

guire la regolarità del mercato: innanzitutto ha fornito un quadro regolatorio chiaro e non farraginoso all'interno del quale gli attori sociali si possono muovere con un buon grado di certezza, in secondo luogo ha introdotto degli istituti promozionali della diffusione delle normative in materia, e, in terzo luogo, ha delineato in modo cristallino, e potenziato, le competenze degli organi di vigilanza <sup>(30)</sup>.

È sicuramente, anche la specifica materia della vigilanza, un ramo della riforma che richiederà un deciso cambiamento culturale che non potrà realizzarsi per sé solo, ma che necessita della collaborazione di tutti i soggetti del mercato che non possono che trarre vantaggi competitivi nella regolarità dell'ambiente nel quale si trovano ad agire.

---

<sup>(30)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riorganizzazione dei servizi ispettivi e riforma del mercato del lavoro*, nella Parte I di questo volume.



Parte II  
COMMENTARIO AL DECRETO  
LEGISLATIVO 23 APRILE 2004, N. 124



SEZIONE A  
IL MODELLO ORGANIZZATIVO

1.

**IL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO  
DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

SALVATORE PELLEGRINO

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Criteri di delega per la riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e per la razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza. — 3. La nuova organizzazione. — 4. La Direzione generale. — 5. Il coordinamento operativo dell'attività di vigilanza degli organi ispettivi del Ministero e degli Enti previdenziali. — 6. Misure di contrasto del lavoro nero: *a*) una nuova organizzazione per un impegno rinnovato; *b*) la Commissione centrale e le Commissioni regionali e provinciali. — 7. Strumenti e misure di supporto per l'attività di vigilanza: banca dati, *task force* e modello unificato. — 8. Conclusioni.

**1. Introduzione.**

Un dato significativo emerso nel corso del confronto con le parti sociali, tenutosi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e ribadito dalle stesse nel corso delle audizioni presso le Commissioni parlamentari, è la generale condivisione delle finalità della riforma <sup>(1)</sup>.

Tutti, infatti, hanno ritenuto opportuno un intervento normativo nel senso della razionalizzazione delle funzioni ispettive. Le motivazioni di tale condivisione sono state, in parte, differenti: taluni hanno posto

---

<sup>(1)</sup> Cfr. le posizioni delle parti sociali in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

l'accento sulla necessità di evitare sovrapposizioni degli interventi ispettivi da parte dei diversi organi preposti; altri, sulla necessità di trovare forme di coordinamento che assicurassero un'azione di vigilanza mirata sui settori più a rischio di elusione; altri ancora, sull'esigenza di garantire una risoluta attività di contrasto al lavoro sommerso o irregolare, fenomeno grave e diffuso che, se per un verso priva i lavoratori di qualsiasi tutela, per un altro è, causa di concorrenza sleale per le imprese.

Nondimeno, sin dall'adozione della norma di delega, le stesse parti sociali hanno sottolineato i rischi connessi ad una riforma che si potesse risolvere nella creazione di misure inefficaci, di funzioni e strutture che rappresentassero solo appesantimenti burocratici a danno delle imprese « oneste », e che si sovrapponevano a quelle forme di dialogo sociale, instaurate tra organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, che hanno contribuito a sviluppare una maggiore legalità nei rapporti di lavoro.

Aspettative e preoccupazioni non trascurate dal legislatore delegato che, per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge delega, ha adottato una riforma di ampio respiro prevedendo una riorganizzazione delle struttura centrale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'istituzione di sedi di coordinamento operativo a livello centrale e periferico, l'assegnazione al personale ispettivo di un importante ruolo di prevenzione e promozione <sup>(2)</sup>, l'istituzione di una banca dati telematica, la definizione della nuova disciplina degli istituti della conciliazione, della diffida, della prescrizione e dei ricorsi amministrativi, intervenendo, infine, in materia di formazione del personale ispettivo <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Nella circolare 29 maggio 2001, n. 58, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali già era evidente la consapevolezza dell'importanza dell'attività informativa e promozionale degli uffici dell'Amministrazione periferica del Ministero stesso. In questa circolare si evidenziava, in particolare, l'opportunità che gli uffici ponessero in essere un'attività di supporto a quella dello sportello unico per le imprese, *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(3)</sup> L'Amministrazione anche in passato ha rivolto specifica attenzione al ruolo degli ispettori e alla necessità di rendere la loro attività adeguata alle trasformazioni economico-sociali del mercato del lavoro. A tal fine è stato, tra l'altro, dettato il codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro di cui alla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 luglio 2001, n. 70, *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



## **2. Criteri di delega per la riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e per la razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza.**

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, all'articolo 8, nel delegare il Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro al comma 2, lettere *f*) e *g*), ha dettato puntuali criteri di delega con riferimento, rispettivamente, alla riorganizzazione e alla razionalizzazione degli interventi ispettivi <sup>(4)</sup>.

L'esame di tali criteri di delega risulta importante perché, come è evidente, le principali linee portanti del decreto legislativo, per i profili organizzativi che qui interessano, sono state dettate in conformità agli stessi. In particolare, il criterio di delega di cui alla lettera *f*) prevede « la riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali [...] con l'istituzione di una Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro ».

Sin da una prima lettura della norma traspare evidente la volontà del legislatore di ridisegnare il settore dell'Amministrazione del lavoro e delle politiche sociali preposto alla funzione ispettiva con la previsione di una struttura di vertice della quale il legislatore indica compiti (direzione e coordinamento delle strutture periferiche) e finalità (esercizio unitario della funzione ispettiva). Risulta dunque indubbio che il legislatore abbia così inteso prefigurare una riforma dell'Amministrazione in senso verticistico, ovvero, che abbia ritenuto necessario ricondurre ad unitarietà l'attività delle articolazioni territoriali preposte all'attività ispettiva <sup>(5)</sup>.

Invece, il criterio di cui alla lettera *g*) mira alla « razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate » dall'istituenda Direzione generale. Tale criterio non è diretto pertanto ad incidere sull'uniformità del-

---

<sup>(4)</sup> Cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss.

<sup>(5)</sup> Cfr. C.L. MONTICELLI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: funzioni e finalità*, nella Parte I di questo volume.

l'azione amministrativa degli uffici periferici del Ministero, quanto sulla attribuzione a questi ultimi di una specifica funzione di direzione e coordinamento operativo degli altri organi di vigilanza. In altri termini, il legislatore ha inteso garantire, anche in ambito territoriale, sedi di coordinamento che assicurino efficacia ed unitarietà alle attività di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, non senza mantenere fermo il legame con l'Amministrazione centrale di cui vengono richiamate le direttive <sup>(6)</sup>.

### 3. La nuova organizzazione.

La legge di delega ha dunque fissato precisi punti di riferimento per la riorganizzazione del settore attività ispettive dell'Amministrazione centrale e periferica ed il legislatore delegato ne ha seguito puntualmente le indicazioni. Si è così giunti alla individuazione di una apposita Direzione generale e di più sedi di coordinamento, centrale e periferiche, che trovano comunque il proprio punto di raccordo nelle determinazioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

La riconducibilità della nuova organizzazione al vertice politico-amministrativo dell'Amministrazione trova esplicita conferma al comma 2 dell'articolo 2, ove si prevede che la Direzione generale opera « sulla base delle direttive del Ministro ». Tale precisazione potrebbe apparire pleonastica in quanto ogni organo del Ministero agisce sulla base delle direttive del Ministro ma, al contrario, rende evidente come nel settore delle attività ispettive si sia voluto chiarire al di là di ogni possibile dubbio la volontà di ricondurre il sistema ad unitarietà.

D'altronde, tale esigenza trova poi ulteriore esplicitazione nel « potere di direttiva » e nelle « attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale », funzioni che sono demandate alla Direzione « al fine di garantire [...] l'esercizio unitario dell'attività ispettiva di competenza del Ministero e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti » la Direzione esercita una « attività di direzione e di coordinamento ».

Unitarietà ed uniformità risultano, pertanto, i concetti ricorrenti

---

<sup>(6)</sup> Cfr. C.L. MONTICELLI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: funzioni e finalità*, cit.

del provvedimento dove l'unitarietà indica la volontà di assicurare il coinvolgimento di tutti gli organi di vigilanza nella realizzazione di una strategia unica di intervento ispettivo, mentre l'uniformità indica l'intendimento di evitare comportamenti difformi e soprattutto contrastanti degli organi impegnati nelle attività ispettive.

#### 4. La Direzione generale.

L'articolo 2 prevede, al comma 1, l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di una Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive della quale sono definite, al comma 2, le attribuzioni e le relative finalità e, al comma 3, il raccordo con le ulteriori strutture. In particolare, si demanda, ai fini dell'istituzione della Direzione, ai regolamenti di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, fonti che normalmente disciplinano l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni (7). Tale scelta risulta pienamente in linea con l'esigenza di non cristallizzare in una norma di rango legislativo primario l'organizzazione di un ufficio che, in caso contrario, per ogni eventuale modifica o integrazione richiederebbe una norma di pari grado. Talché, fissata nel decreto legislativo, e prima ancora nei criteri di delega, la previsione di una Direzione generale, l'effettiva istituzione della stessa è rinviata, poi, all'adozione di un regolamento che potrà disciplinarne nel dettaglio le funzioni.

Al riguardo occorre altresì evidenziare che l'organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 176/2001 (8), che prevede 13 uffici dirigenziali generali, e che è in corso l'*iter* di approvazione di un regolamento recante modifiche al predetto decreto. Tale ultimo

---

(7) L'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 17 agosto 1988, n. 400, così recita: « 4-*bis*. L'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono: a) *omissis*; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali [...] ».

(8) In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

schema di provvedimento, anticipando i contenuti della riforma dei servizi ispettivi, già reca la previsione di una nuova e specifica Direzione generale di coordinamento delle attività ispettive alla quale potranno essere in parte ricondotti i compiti oggetto della riforma in esame.

### **5. Il coordinamento operativo dell'attività di vigilanza degli organi ispettivi del Ministero e degli Enti previdenziali.**

La Direzione generale opera dunque sulla base delle direttive del Ministro ma, a sua volta, detta direttive operative e svolge una funzione di coordinamento delle attività del personale ispettivo del Ministero e degli Enti previdenziali. Tale ultima funzione è analogamente posta a capo dei responsabili regionali e provinciali degli uffici periferici del Ministero. Si prevede, infatti, all'articolo 4, comma 1, che il direttore della Direzione regionale del lavoro coordini l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale individuando specifiche linee operative e, all'articolo 5, comma 1, che il direttore della Direzione provinciale del lavoro coordini sia l'esercizio delle funzioni ispettive e formuli direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza del proprio personale ispettivo, sia quello degli Enti previdenziali al fine di evitare duplicazioni di interventi e di uniformare le modalità di esecuzione.

Come risulta evidente, si è quindi adottato un sistema che verticisticamente mira ad assicurare una stretta rispondenza delle attività degli organi ispettivi che operano sul territorio alle direttive del Ministro, garantendo, a tutti i livelli, che la direzione e il coordinamento delle attività ispettive siano affidati agli organi del Ministero rispetto agli enti vigilati dal Ministero stesso.

Del resto la previsione di tale compito non rappresenta un'assoluta novità nel sistema delle relazioni tra Ministero del lavoro e Enti previdenziali. Basti ricordare, innanzitutto, il disposto di cui all'articolo 3, comma 6, del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, ai sensi del quale « L'ispettorato provinciale del lavoro esercita i poteri di coordinamento ad esso attribuiti anche mediante programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, sentiti gli istituti interessati [...] » e in secondo luogo, quanto previsto dall'articolo 5 della legge 22 luglio

1961, n. 628 <sup>(9)</sup>, che assegna al Ministero (Ispettorato del lavoro) il compito di regolare e disciplinare l'attività di assistenza e di vigilanza esercitata dall'Inail e dall'Inps, i quali, ai sensi del comma 2, « [...] devono comunicare all'Ispettorato del lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio, gli accertamenti che intendono effettuare; [...] ».

**6. Misure di contrasto del lavoro nero: a) una nuova organizzazione per un impegno rinnovato; b) la Commissione centrale e le Commissioni regionali e provinciali.**

**a) *Una nuova organizzazione per un impegno rinnovato.***

Il sommerso è un fenomeno evidentemente complesso che può essere oggetto di molteplici tipologie di analisi (sociologica, economica, statistica, politica, ecc.) e che, conseguentemente, si presta a chiavi di lettura molte volte parziali perché condizionate proprio dal tipo di analisi che ne è alla base.

Il legislatore, nel tentativo di governare il sistema, deve invece, più correttamente, considerare tutti i possibili fattori rilevanti ai fini della comprensione del fenomeno; una visione complessiva, unica, in grado di assicurare l'adozione di misure efficaci di contrasto <sup>(10)</sup>.

La risposta dell'Ordinamento nazionale al fenomeno in esame si è articolata secondo tre principali filoni di intervento normativo <sup>(11)</sup>: il primo, rappresentato da una legislazione di carattere promozionale all'emersione, con la previsione dunque di agevolazioni fiscali, contributive o di altro genere per le imprese interessate alla regolarizzazione;

<sup>(9)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(10)</sup> Cfr. S. CORBASCIO, *L'emersione del lavoro non regolare nella riforma dei servizi ispettivi*, nella Parte I di questo volume.

<sup>(11)</sup> Sono stati in effetti numerosi i provvedimenti legislativi che hanno previsto misure di incentivo per l'emersione, tra questi: il decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, per i contratti di riallineamento; la legge 18 ottobre 2001, n. 383, per misure generali di emersione dell'economia sommersa; decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, e decreto legge n. 210/2002, convertito dalla legge n. 266/2002 per misure dirette a incentivare l'emersione attraverso una progressiva regolarizzazione; la legge n. 189/2002 (c.d. Bossi-Fini) per la regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari, prima per le colf e le badanti e, poi, con decreto legge, per gli altri lavoratori.

il secondo, di riforma del mercato del lavoro e delle tutele del lavoro; il terzo, di carattere più squisitamente organizzativo, rappresentato da piani straordinari di accertamento, dalla riorganizzazione e dal potenziamento delle strutture pubbliche di contrasto e repressione e dalla previsione di apposite sedi di coordinamento di tutte le istituzioni impegnate nell'attività di contrasto al sommerso <sup>(12)</sup>.

In relazione a queste ultime misure vanno citati, tra gli altri: *a*) l'istituzione del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78 della legge n. 448/1998; *b*) i piani straordinari di accertamento di cui alla legge 18 ottobre 2001, n. 383; *c*) la creazione dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (Cles) di cui al decreto legge n. 210/2002, convertito dalla legge n. 266/2002, preposti, in particolare, alla valutazione dei piani di emersione progressiva; *d*) il potenziamento dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; *e*) un disegno di legge, seppure in via di elaborazione, per l'istituzione di un alto commissario per l'emersione dell'economia sommersa <sup>(13)</sup>.

In tale contesto, assumono un ruolo determinante la razionalizzazione delle funzioni ispettive del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la riforma dei servizi ispettivi; riforma per la quale si è avuto cura di assicurare un raccordo con le iniziative precedentemente assunte, evitando così soluzioni di continuità che avrebbero determinato la perdita di un patrimonio di esperienze accumulato dalle istituzioni a vario titolo, sino ad oggi, maggiormente impegnate <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Cfr. O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(13)</sup> In conclusione, si tratta di un'insieme di misure che danno il segno di un rinnovato impegno per una forte azione di contrasto e di recupero della legalità. Un'azione che si basa sul coinvolgimento dei principali attori istituzionali e sociali ed alla quale va riferita anche la finalità di sviluppare una diffusa cultura del lavoro regolare che riesca a coniugare le esigenze di produttività e competitività delle imprese con la necessità di garantire un lavoro regolare e, pertanto, tutelato per i prestatori di lavoro.

<sup>(14)</sup> Così, ribadita all'articolo 1, comma 1, la competenza, diretta e di coordinamento, del Ministero delle iniziative in materia, a tutti i livelli di coordinamento viene prevista la partecipazione sia dei componenti dei Comitati, nazionale e regionali, per l'emersione del lavoro non regolare sia dei rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria e della Guardia di Finanza sia, infine, delle parti sociali. Inoltre, che la nuova organizzazione si muova in linea con le precedenti iniziative è tanto più evidente ove si consideri che, a livello provinciale, il coordinamento delle iniziative viene rimesso ai Cles dei quali ci si limita ad integrare la composizione.

Il *quid pluris* della nuova organizzazione, per tali profili, non va pertanto ricercato nei soggetti, quanto nell'elaborazione il più auspicabilmente condivisa degli obiettivi e delle strategie, nella unitarietà degli indirizzi e, a livello più operativo, nell'omogeneità dei comportamenti ispettivi.

**b) *La Commissione centrale e le Commissioni regionali e provinciali.***

Il provvedimento persegue, come appena anticipato, l'obiettivo di assicurare il coordinamento di tutti gli organi impegnati sul territorio, a livello nazionale, regionale e provinciale, nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso e irregolare. A tal fine si definiscono apposite sedi di coordinamento.

Innanzitutto, all'articolo 3, si prevede l'istituzione della « Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza » che, nominata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e da lui presieduta, è composta dal direttore generale della nuova Direzione, dai direttori dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dal Comandante generale della Guardia di Finanza, dal direttore generale dell'Agenzia delle entrate, dal coordinatore nazionale delle Aziende sanitarie locali, dal Presidente del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, da quattro rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro designati delle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Ulteriori soggetti — quali i direttori degli altri Enti previdenziali, i direttori generali di altri Ministeri interessati, altri componenti del Comitato nazionale per l'emersione, il Comandante del nucleo dei Carabinieri presso l'Ispettorato lavoro del Ministero ovvero, per questioni di carattere generale attinenti la problematica del lavoro illegale, il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri ed il direttore generale della Polizia di Stato — possono essere inoltre invitati a partecipare.

La Commissione ha, principalmente, il compito di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici nonché le priorità degli interventi ispettivi e ricalca, sostanzialmente, una precedente Commissione istituita con la legge finanziaria per il 1999. Infatti, già con l'articolo 79 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è stato devoluto all'allora Ministero del lavoro e della previdenza sociale il compito di assumere l'iniziativa, attraverso appositi programmi mirati, delle attività in ma-

teria ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, da coordinare con il Ministero delle finanze e con l'Inps e l'Inail.

In attuazione di tale ultima disposizione, con il decreto ministeriale 23 settembre 1999 <sup>(15)</sup>, ritenuta « la necessità di assicurare maggiore funzionalità ed efficienza all'azione di vigilanza in relazione alla concreta attuazione degli obiettivi di legge e di approntare mezzi idonei a perseguire l'inadempimento degli obblighi in materia fiscale e contributiva », è stata istituita la « Commissione centrale di coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro » con compiti di indirizzo e coordinamento attraverso linee interpretative uniformi in materia di legislazione lavoristica, sociale e fiscale, di predisposizione di criteri generali di programmazione dell'attività di vigilanza, di analisi dei dati statici, di individuazione delle aree territoriali a maggior rischio di evasione e di lavoro nero e di predisposizione di iniziative formative comuni al personale addetto alla vigilanza. Un'esperienza che viene dunque sostanzialmente riproposta nel decreto legislativo in esame e che potrà contribuire maggiormente, rispetto al passato, al perseguimento delle finalità di contrasto perché inserita in una nuova e più articolata organizzazione, a livello centrale e periferico, alla quale partecipano più attori, sia istituzionali sia sociali.

Il recente decreto legislativo n. 124/2004, attraverso tale organo di alto profilo, vuole infatti sviluppare le condizioni per un dialogo costante tra i protagonisti della lotta al lavoro sommerso ed irregolare per un'analisi condivisa del fenomeno e per una strategia comune di intervento.

Alla Commissione, si prevede inoltre, possono essere affidati ulteriori compiti dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali quali « quello di definire le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati » delle attività ispettive « e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ».

Anche a livello regionale si prevede la costituzione di una analoga commissione di coordinamento nominata dal direttore della Direzione regionale del lavoro e da lui presieduta; questa Commissione, composta da rappresentanti regionali delle stesse istituzioni ed enti presenti nella

---

<sup>(15)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



Commissione nazionale, opera secondo le indicazioni della Direzione generale.

Il rapporto tra la Commissione regionale e la Direzione generale trova un'ulteriore esplicitazione nella previsione di cui al comma 5, dell'articolo 4, ove si prevede un obbligo della Commissione regionale di convocare almeno sei volte l'anno i presidenti dei Comitati per il lavoro e l'emersione del lavoro sommerso per fornire alla Direzione ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. In altri termini, si vuole creare un collegamento di sintesi, a livello regionale, tra Amministrazione centrale e i soggetti che operano per l'emersione nelle singole Province; soggetti dei quali si mira ad acquisire esperienze e indicazioni ai fini di un'efficace azione di contrasto.

Infine, per il coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza, si prevede la valorizzazione dell'esperienza dei Cles dei quali si integra la composizione per renderli omogenei con la Commissione nazionale e quelle regionali. Ai Cles, come integrati, viene dunque dato il compito di fornire, in conformità agli indirizzi espressi dalla Commissione centrale, indicazioni utili a tutti i soggetti impegnati nell'azione di contrasto al lavoro irregolare sul territorio provinciale. Si dispone, inoltre, che i Cles predispongano, con cadenza trimestrale ed annuale, una relazione di sintesi sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati dell'attività ispettiva <sup>(16)</sup>.

## **7. Strumenti e misure di supporto per l'attività di vigilanza: banca dati, task force e modello unificato.**

La riorganizzazione degli interventi ispettivi, e dunque delle strutture amministrative più direttamente interessate, non poteva prescindere dalla necessità di assicurare un adeguato supporto informatico alle nuove attività. A tal fine, il decreto legislativo n. 124/2004 prevede, all'articolo 10 (*Razionalizzazione e coordinamento della attività ispettiva*), l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di una banca dati telematica cui far confluire « le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie

---

<sup>(16)</sup> Cfr. O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, cit.

oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo » (17).

Alla banca dati, che costituisce una sezione riservata della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (18), si prevede che, per evidenti ragioni di riservatezza, abbiano accesso esclusivamente le Amministrazioni che effettuano vigilanza.

Quindi, a tale banca dati, si può riconoscere una duplice utilità: operativa nell'immediato e programmatica nel medio termine. I dati raccolti consentiranno innanzitutto la disponibilità di informazioni sulle imprese preziose per lo svolgimento delle ispezioni, e poi la conoscenza reale del mercato del lavoro anche ai fini della formazione « dinamica » del personale.

La predetta disposizione va letta, anche se per i risvolti più squisitamente operativi, unitamente alla successiva ai sensi della quale, nel preciso intento di « evitare duplicazione di interventi da parte degli organi preposti all'attività di vigilanza in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, le amministrazioni interessate provvedono a comunicare a ciascuna delle altre amministrazioni, mediante strumenti telematici, i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, immediatamente dopo le ispezioni stesse ». Con tale disposizione si vuole porre rimedio a situazioni di particolare disagio delle imprese che, anche nel giro di poche ore, potevano essere soggette a più visite ispettive con l'ulteriore rischio di valutazioni difformi da parte dei vari organi di vigilanza (19).

Un ulteriore criterio organizzativo è dettato poi per far fronte a situazioni specifiche con la finalità, secondo quanto testualmente indicato nel decreto, « di procedere ad una migliore e più efficiente organizzazione dell'attività ispettiva in ambito regionale ». In particolare, si prevede che « le Direzioni regionali del lavoro, d'intesa con le

---

(17) Cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento della attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

(18) La borsa continua nazionale del lavoro, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 276/2003, è invece un sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro, liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e consultabile da un qualunque punto della rete. La borsa è alimentata da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese.

(19) Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

Direzioni regionali dell'Inps e dell'Inail e con il Comando del nucleo dei carabinieri presso l'ispettorato del lavoro, possono costituire nel territorio di propria competenza gruppi di intervento straordinario, secondo le direttive della Direzione Generale, per contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatoria » (20).

Infine, e sempre con riguardo alle nuove misure organizzative procedurali introdotte, si prevede l'adozione di un decreto ministeriale (21) per la definizione di « un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria nei cui confronti la Direzione Generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento ». Il quadro è poi chiuso dalla previsione per la quale « i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo sono fonti di prova ai sensi della normativa vigente relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate » (22).

## 8. Conclusioni.

Accade spesso, nella Pubblica Amministrazione, che le riforme, seppure di elevato spessore e forte impatto sociale, si scontrino con le regole dell'Amministrazione stessa la quale, soprattutto in passato, era legata a rigidità che trovavano la loro origine nella « proceduralizzazione » esasperata delle attività e nella organizzazione degli uffici legata esclusivamente alle competenze più che agli obiettivi.

Un'Amministrazione che, pertanto, non sempre si prestava ad affrontare con celerità ed efficacia le riforme, con il rischio che le stesse rimanessero lettera morta perché si inserivano in un contesto amministrativo-organizzativo non pronto a gestire la novità, con la conseguenza che risultavano mal gestite anche dagli uffici prima ancora

---

(20) Si tratta, invero, di un'esperienza non nuova. Analoghi gruppi di intervento sono stati infatti in precedenza istituiti, in particolare, a fronte di situazioni di crisi in occasione di infortuni sul lavoro o di problematiche comunque attinenti alla sicurezza.

(21) « Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Direttori generali di INPS e INAIL ».

(22) Cfr. T. BUSSINO, *Il modello unificato di verbale di accertamento*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

che dagli amministrati. La Legge Biagi, quasi avvertendo questo timore, ha previsto, accanto ad importanti deleghe di riforma della disciplina del mercato del lavoro e delle tipologie contrattuali, all'articolo 8, una specifica delega per la riorganizzazione dei servizi ispettivi ovvero dei soggetti chiamati a verificare sul campo l'effettiva e corretta applicazione della nuova disciplina con il non celato scopo di assicurare efficacia alle riforme <sup>(23)</sup>.

Si è dunque avuto cura di dettare, accanto alla nuova disciplina del mercato e dei rapporti di lavoro, una nuova organizzazione della Amministrazione in grado di garantirne il rispetto ma soprattutto di veicolare l'attuazione, e tutto ciò attraverso l'unitarietà degli indirizzi applicativi ed un sistema coordinato di controlli.

---

<sup>(23)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Riorganizzazione dei servizi ispettivi e riforma del mercato del lavoro*, nella Parte I di questo volume.

## 2.

# ENTI PREVIDENZIALI: AUTONOMIA GESTIONALE E POTERI DEGLI ISPETTORI

STEFANO PANTALEI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Autonomia gestionale degli Enti e poteri degli ispettori. — 3. Profili di criticità.

### 1. Introduzione.

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, in particolare con l'articolo 8, ha conferito una delega al Governo, in materia di previdenza sociale e di lavoro, per la definizione di un quadro normativo — ispirato a criteri di equità ed efficienza — inteso anche alla prevenzione, in sede conciliativa, delle controversie individuali di lavoro <sup>(1)</sup>.

Le principali linee della delega sono finalizzate a definire i seguenti principi e criteri direttivi:

— un sistema delle ispezioni improntato alla prevenzione e, in particolare, alla promozione dell'osservanza degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori;

— un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali;

— una ridefinizione dell'istituto della prescrizione e della diffida;

— una semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi;

— una razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con l'istituzione

---

<sup>(1)</sup> Per un primo commento alla legge delega, cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss.

di una Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento e con l'attribuzione del coordinamento operativo alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

La delega, quindi, mira, da un lato, a ridisegnare i contenuti dell'attività di vigilanza, non limitandoli al solo aspetto repressivo, ma ampliandoli con la previsione di forme di conciliazione e di consulenza e di procedimenti sanzionatori finalizzati alla regolarizzazione del rapporto, dall'altro lato, ad una regolamentazione delle verifiche ispettive di tutti gli organi preposti all'attività di vigilanza.

L'esame del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo della delega, va quindi fatto tenendo presente tali considerazioni e, in particolare, la circostanza che la nuova vigilanza si muove secondo quattro direttrici fondamentali:

- il coordinamento;
- la verifica della regolarità del rapporto di lavoro;
- la prevenzione delle irregolarità anche attraverso forme di consulenza;
- la conciliazione delle controversie.

## **2. Autonomia gestionale degli Enti e poteri degli ispettori.**

Riguardo alla prima direttrice suindicata può affermarsi che, nonostante il controverso *iter* di formazione, il decreto legislativo nel suo testo definitivo ha raccolto le osservazioni provenienti dagli Enti e dalle parti sociali <sup>(2)</sup>, disegnando una forma di coordinamento equilibrata che, nel rispetto delle linee di indirizzo dettate dal Ministro del lavoro, assicura l'autonomia gestionale degli Enti e in particolare dell'Inps.

Tutto questo se è chiaro che obiettivo reale del coordinamento era e resta quello di ottimizzare al massimo l'utilizzo delle risorse sul territorio ed evitare deprecabili duplicazioni di interventi che palesano situazioni di inefficacia arrecando inconvenienti ai soggetti ispezionati.

A tal fine, fermo restando il ruolo strategico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che assume le iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, anche attraverso una sua Direzione generale da istituire ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 124/2004, vengono costituite forme di coordinamento territoriale <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(3)</sup> Cfr. S. PELLEGRINO, *Il nuovo modello organizzativo delle attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

A livello nazionale attraverso una Commissione centrale di coordinamento, cui partecipano tutti gli organi impegnati nel contrasto del lavoro sommerso e irregolare, con il compito di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici nonché le priorità degli interventi ispettivi.

A livello regionale il coordinamento è assicurato da una costante sinergia fra le Direzioni regionali del lavoro e i direttori regionali di Inps ed Inail, con la previsione di consultazione di questi ultimi con cadenza almeno trimestrale.

Qualora poi si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare per profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica, è istituita la Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza, di cui fa parte il direttore regionale dell'Inps.

Il terzo livello di coordinamento è quello provinciale, con la previsione di una forma di consultazione, da parte delle Direzioni provinciali del lavoro, analoga a quella di livello regionale, dei direttori provinciali dell'Inps, dell'Inail e degli altri Enti previdenziali con periodicità almeno ogni tre mesi.

Particolare importanza per il coordinamento assumono, inoltre, i contenuti dell'articolo 10 inerenti la creazione di una banca dati delle ispezioni e l'adozione di un modello unificato di verbale per gli illeciti amministrativi.

La norma prevede, in primo luogo, l'istituzione, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro, di una banca dati telematica in cui confluiranno i dati di tutti i datori di lavoro ispezionati da tutti gli organi del settore, alimentata dalle Amministrazioni che effettuano vigilanza, che costituirà una sezione riservata della banca dati nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(4)</sup>.

In secondo luogo la norma stabilisce che, ad opera di un prossimo decreto interministeriale, verrà adottato un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza <sup>(5)</sup>.

In base a tale norma i verbali di accertamento del personale che effettua vigilanza costituiscono fonte di prova in ordine agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere reciprocamente utilizzati

---

<sup>(4)</sup> Cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento dell'attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(5)</sup> Cfr. T. BUSSINO, *I verbali di accertamento*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori amministrativi e civili di competenza dei relativi organi ispettivi.

Circa la verifica della regolarità del rapporto di lavoro si può affermare che i poteri degli ispettori previdenziali, alla luce delle norme introdotte dagli articoli 6, 7 e 13 del decreto n. 124, escono confermati e rafforzati <sup>(6)</sup>.

Infatti, il comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 124/2004 ribadisce le disposizioni già vigenti di cui all'articolo 13 della legge n. 638/1983 di conversione del decreto legge n. 463/1983 sul conferimento agli ispettori previdenziali dei vari poteri di accesso ai locali, di esame delle scritture aziendali, di acquisizione delle dichiarazioni da datori e prestatori di lavoro.

Tali poteri risultano anche ampliati perché viene attribuito, dal comma 4 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, agli ispettori previdenziali, il potere di diffida nei casi per i quali sono irrogabili le sanzioni amministrative.

Per quanto attiene altresì all'aspetto della prevenzione delle irregolarità, anche attraverso forme di consulenza, occorre analizzare i nuovi poteri attribuiti all'Istituto in virtù dell'articolo 8, che conferisce alle Direzioni del lavoro e agli Enti previdenziali la possibilità di svolgere attività di prevenzione e promozione su questioni di interesse generale rientranti nel campo previdenziale, nonché quelli conferiti dall'articolo 9 che rende gli Enti previdenziali interlocutori per l'esercizio del diritto di interpello <sup>(7)</sup>.

L'attività di prevenzione e promozione consiste nella possibilità, per le Amministrazioni interessate, di proporre a Enti, datori di lavoro e associazioni, attività di informazione e aggiornamento, a cura e spese di tali soggetti, da svolgersi mediante la stipula di apposite convenzioni, secondo uno schema da adottare con decreto del Ministro del lavoro.

Per quanto attiene invece all'interpello di cui all'articolo 9, si tratta di una facoltà, concessa esclusivamente alle associazioni di categoria, agli ordini professionali e agli enti pubblici, di porre alle Direzioni provinciali del lavoro e agli Istituti previdenziali quesiti di ordine generale sulle materie di rispettiva competenza per via telematica.

Per quanto riguarda la parte del decreto che tratta l'aspetto della

---

<sup>(6)</sup> Cfr. i contributi contenuti nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(7)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B), e G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.



conciliazione delle controversie, l'articolo 11 introduce l'istituto della conciliazione monocratica nell'ambito delle competenze delle Direzioni provinciali del lavoro <sup>(8)</sup>.

Si tratta della possibilità di procedere, su due ipotesi di intervento, all'espletamento di un tentativo di conciliazione in una fase in cui la controversia non si è ancora concretizzata se le questioni che rilevano attengono a diritti disponibili del lavoratore, siano essi, indifferente-mente, di origine contrattuale o legale, e quando non emergono evidenti e chiari indizi di violazioni penalmente rilevanti.

Da segnalare infine l'articolo 17 del decreto che istituisce il Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la Direzione regionale del lavoro <sup>(9)</sup>.

Tale Comitato è presieduto dal direttore regionale del lavoro ed è composto dal direttore regionale dell'Inps e dal direttore regionale dell'Inail.

Ha competenza in materia di decisione sui ricorsi, proposti in alternativa ai rimedi giurisdizionali, avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro, nonché avverso i verbali di accertamento degli Istituti previdenziali che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro.

Secondo i chiarimenti ministeriali <sup>(10)</sup> i ricorsi presentati ai Comitati regionali dell'Inps alla data di entrata in vigore del decreto in commento (27 maggio 2004) restano affidati alla competenza decisionale dei medesimi, mentre il Comitato regionale per il lavoro è competente per i ricorsi presentati successivamente alla predetta data, anche se relativi a rapporti insorti antecedentemente all'entrata in vigore del decreto.

### 3. Profili di criticità.

L'attuazione del decreto legislativo così come sommariamente descritto, peraltro, richiede alcuni interventi operativi e ulteriori approfondimenti su aspetti, anche normativi, che si ritiene possano presentare ancora elementi di criticità.

---

<sup>(8)</sup> E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(9)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(10)</sup> Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 giugno 2004, n. 24.

Sotto l'aspetto operativo deve trovare rapida soluzione l'istituzione dell'archivio della vigilanza previsto dall'articolo 10 del decreto.

Questo sia per agevolare la condivisione delle informazioni sulle verifiche iniziate e definite, sia per verificare l'efficacia dei piani operativi impostati in sede di coordinamento regionale e provinciale e la rispondenza dei risultati conseguiti agli obiettivi fissati.

Il sistema di comunicazione previsto, in via transitoria, dalla circolare ministeriale è troppo macchinoso e con il tempo non reggerà all'impatto dell'enorme mole di ispezioni fatte dalle diverse Amministrazioni che, nel solo 2004, si prevede supereranno le 300.000 unità.

Nulla è inoltre previsto per una verifica dei risultati; in mancanza di un archivio automatizzato questa sarà possibile solo attraverso rendiconti cartacei di difficile lettura e che, dato il tempo necessario per la loro stesura, non consentiranno interventi immediati per cambi di rotta e per la riformulazione dei piani.

Altro aspetto che sul piano operativo va definito, riguarda la completezza delle informazioni e della documentazione a corredo dei verbali di accertamento, se si vuole dare pratica attuazione al comma 5 dell'articolo 10 e, in particolare, alla previsione che i risultati possono essere reciprocamente utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori amministrativi e civili di competenza di altri organi ispettivi.

Troppo spesso la mancanza di tali elementi richiede un successivo accesso presso l'azienda per la loro rilevazione.

Come è necessario dare regolamentazione per i verbali elevati per inadempienze solo formali o che esulano dal rapporto previdenziale al fine di indicare esplicitamente la limitatezza del mandato e formulare una riserva per una successiva verifica degli adempimenti contributivi se questi non sono stati effettuati.

Sempre sul piano operativo, canali informativi vanno realizzati fra le varie Amministrazioni in materia di conciliazione monocratica per condividere la conoscenza di quanto conciliato, da un lato, e dell'avvenuto assolvimento dell'obbligo contributivo, dall'altro lato, elemento questo essenziale ai fini dell'estinzione del procedimento. Parimenti un sistema di comunicazione va definito per le diffide accertative in modo da verificare, poi, anche per queste, il regolare versamento contributivo.

Sotto un aspetto più specificatamente normativo alcune problematiche da chiarire riguardano la conciliazione monocratica, sia per quanto riguarda l'imponibile su cui versare i contributi, sia per quanto

concerne l'atteggiamento da seguire in presenza di un accertamento iniziato da funzionari degli Enti previdenziali.

Riguardo al primo punto, la circolare ministeriale, prendendo a riferimento i minimali di legge, per questo verso, di fatto, supera il dettato legislativo di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 389/1989 di salvaguardia dei minimi contrattuali, superamento che neanche la legge n. 73/2002 sull'emersione aveva previsto.

Necessitano chiarimenti anche per la collocazione temporale degli importi conciliati e, in relazione a questa collocazione, se sono da imputare all'azienda sanzioni o quanto meno interessi compensativi per ritardato versamento dei contributi.

Particolare valenza assume poi la linea da seguire in situazioni ove, a fronte di un accertamento in corso, ma non ancora definito, da parte di funzionari di Enti previdenziali, inizi una procedura di conciliazione presso le Direzioni provinciali del lavoro.

È indubbio che le agevolazioni contributive previste in sede conciliativa, unitamente ad un'eventuale assenza di sanzioni, possono rendere particolarmente vantaggiosa tale procedura con riflessi negativi sull'osservanza generale degli obblighi contributivi.

Se questo può trovare giustificazione in situazioni che vertono sulla qualificazione dei rapporti di lavoro o sull'interpretazione di norme particolarmente complesse, ove non sussiste una reale volontà di evasione particolarmente problematica potrebbe risulterne un'applicazione in presenza di lavoro totalmente in nero per il quale manchi qualsiasi rispetto delle norme previdenziali, di sicurezza e di salute sui luoghi di lavoro.

Da ultimo va approfondito, individuando se necessario correttivi normativi, l'*iter* procedurale previsto per gli interpellati inoltrati alle sedi degli Enti previdenziali per materie di loro competenza.

Le disposizioni della circolare ministeriale n. 24/2004, che rispecchiano il dettato normativo, prevedono un *iter* che vede coinvolte le associazioni che inoltrano l'interpello, le sedi degli Enti, che fanno una mera attività di trasmissione, le Direzioni generali che lo istruiscono e lo trasmettono alla Direzione generale del Ministero.

Tale procedimento, di per sé lungo nei tempi, da vanificarne le aspettative, intacca in qualche modo l'autonomia degli Enti, in quanto, come previsto, demanda la definizione finale alla Direzione generale del Ministero, anche su materie di stretta competenza degli Enti stessi.

A conclusione di questo breve commento al decreto può affermarsi, da un lato, che i poteri degli ispettori degli Enti previdenziali ne

escono ampliati, mentre confermata risulta l'autonomia gestionale degli Istituti, dall'altro lato, che l'equilibrio trovato per il coordinamento dell'attività ispettiva non potrà che giovare alle iniziative di contrasto al lavoro irregolare, introducendo una effettiva armonizzazione dell'attività di vigilanza e agendo come effetto moltiplicatore della presenza dello Stato sul territorio.

### 3.

## LA VIGILANZA DELL'INAIL

ENNIO DI LUCA

SOMMARIO: 1. Aspetti generali. — 2. Comparazione tra ispettori degli Enti previdenziali e ispettori del lavoro. — 3. Competenze degli ispettori di vigilanza dell'Inail. — 4. Il modello organizzativo. — 5. Il modello operativo. — 6. Composizione e distribuzione della forza ispettiva. — 7. Gli sviluppi: la reingegnerizzazione del processo ispettivo. — 8. *Segue*: la formazione.

### 1. Aspetti generali.

Il potere di vigilanza dell'Inail trova la sua fonte originaria nell'articolo 19 del T.U. n. 1124/1965, secondo il quale l'Istituto può avvalersi di dipendenti specificamente incaricati per acquisire notizie documentate relative alle retribuzioni da assumere a base per la liquidazione dei premi e per accertare cause e circostanze degli infortuni nonché tutti gli elementi occorrenti per la valutazione del rischio.

Le prerogative dei funzionari di vigilanza dell'Inail sono equiparate a quelle degli ispettori degli altri Enti previdenziali e normati dall'articolo 3 del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge n. 638/1983, che conferisce ai suddetti funzionari i poteri di:

— accedere a tutti i locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri e ad altri luoghi di lavoro, per esaminare i libri paga e matricola, i documenti equipollenti e ogni altra documentazione, compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con gli obblighi assicurativi e contributivi e con l'erogazione delle prestazioni;

— assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori, dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli Istituti di patronato dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti assicurativi e contributivi e all'erogazione delle prestazioni.

Il decreto di attuazione della riforma delle attività di vigilanza ha esteso agli ispettori degli Enti previdenziali:

— il potere di diffida per le materie di competenza (tale potere, precedentemente riconosciuto solo agli ispettori del lavoro, prevede la possibilità, a fronte di illeciti di natura amministrativa, di prescrivere al trasgressore un termine per la autonoma regolarizzazione della irregolarità a fronte della riduzione delle sanzioni);

— lo svolgimento delle attività di prevenzione e promozione finalizzato al rispetto della materia di rispettiva competenza.

La medesima norma affida al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il potere di direzione e coordinamento sulle attività di vigilanza svolte dagli Enti di previdenza; le funzioni di direzione e di coordinamento sono assicurate a livello nazionale, regionale e provinciale dalle strutture del Ministero che le esercitano avvalendosi di specifici organismi partecipati anche dai rappresentanti dell'Inail e dell'Inps.

A fronte dei poteri conferiti i funzionari di vigilanza sono tenuti a:

— presentare, a richiesta, un documento di riconoscimento rilasciato dall'Istituto di appartenenza;

— porre data e firma sotto l'ultima scritturazione dei libri paga e matricola;

— osservare il segreto sui processi e sopra ogni altro particolare di lavorazione di cui vengono a conoscenza;

— verbalizzare gli illeciti riscontrati;

— redigere rapporto per violazioni amministrative rilevate;

— segnalare fatti o notizie di reato all'Autorità giudiziaria, alla Polizia giudiziaria, alle Direzioni provinciali del lavoro, alla Guardia di Finanza (per reati di natura tributaria).

## **2. Comparazione tra ispettori degli Enti previdenziali e ispettori del lavoro.**

Ai funzionari di vigilanza dell'Inail e degli altri Enti previdenziali è riconosciuta la qualifica di pubblico ufficiale, mentre agli ispettori del lavoro è attribuita la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria potendo, in tal modo, contestare direttamente i reati di rilevanza penale ed elevare contravvenzioni <sup>(1)</sup>.

Gli ispettori del lavoro, oltre ad avere generale competenza in

---

<sup>(1)</sup> Cfr. L. DEGAN, *La disciplina dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: l'evoluzione del quadro legale*, nella Parte I di questo volume.

materia di rapporti di lavoro e di legislazione sociale, hanno anche competenze in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Gli ispettori dell'Inail, al pari di quelli degli altri Enti previdenziali, agiscono nell'ambito della specifica competenza istituzionale dei rispettivi istituti di appartenenza; l'esercizio dei compiti di vigilanza si configura come attività di Polizia amministrativa nei confronti dei soggetti sottoposti alle norme sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

### 3. Competenze degli ispettori di vigilanza dell'Inail.

Le competenze degli ispettori di vigilanza dell'Inail specificamente correlate alla materia istituzionale sono riferite ai controlli in materia di:

- osservanza dell'obbligo assicurativo (requisiti soggettivi ed oggettivi);
- correttezza delle retribuzioni imponibili denunciate;
- applicazione delle tariffe dei premi (classificazione delle lavorazioni e relativa tassazione);
- indennizzabilità degli eventi denunciati (soggetti, cause e circostanze degli infortuni, esposizione ai rischi di malattie professionali);
- elementi retributivi da assumere a base per le prestazioni economiche;
- responsabilità del datore di lavoro o di terzi (azioni di regresso o surroga), anche in relazione all'osservanza delle norme di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Oltre ai controlli sopra illustrati i funzionari di vigilanza dell'Inail sono sistematicamente impegnati nella lotta al lavoro irregolare. Le iniziative di lotta al lavoro sommerso sono finalizzate oltre che alle generali, e pure imprescindibili, esigenze di legalità e di recupero dei premi e contributi omessi, a scopi prevenzionali; in ogni condizione di lavoro irregolare, infatti, si realizza la totale assenza di qualsiasi misura di sicurezza, ponendo i lavoratori interessati in situazioni di concreto pericolo.

Gli ispettori dell'Inail sono organicamente impegnati, inoltre, nelle iniziative di vigilanza svolte in sinergia tra i diversi organismi deputati alla effettuazione dei controlli:

#### *Vigilanza integrata.*

— È finalizzata alla repressione del lavoro irregolare e del lavoro sommerso. Gli interventi di controllo sono mirati, oltre che agli appalti pubblici e ai grandi appalti, ai settori portuale, manifatturiero (con

particolare riferimento al comparto agroalimentare), alle attività di manutenzione impianti (in particolare elettrici e di sollevamento), alle case di riposo e di assistenza agli anziani.

È gestita dalla Commissione centrale di coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro. La Commissione, istituita con decreto 23 settembre 1999, sulla base della previsione dell'articolo 79 della legge n. 448/1998, è coordinata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nei controlli sono impegnati, oltre all'Inail, l'Inps, la Guardia di Finanza, le Aziende sanitarie locali e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

*Vigilanza congiunta.*

— È rivolta alle realtà produttive caratterizzate da maggiore gravità del fenomeno infortunistico nell'ambito del « Piano straordinario per la sicurezza del lavoro » che prevede la realizzazione di un programma nazionale per la prevenzione degli infortuni del lavoro e la tutela della salute nei luoghi di lavoro; la fase di avvio è stata finalizzata alla acquisizione di informazioni utili al fine di incrementare e migliorare le future azioni in materia di prevenzione e vigilanza nei luoghi di lavoro. È svolta con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito del documento programmatico « Carta 2000 » messo a punto dal Governo, dalle Regioni e dalle parti sociali nel dicembre 1999. È regolata con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 12 maggio 2000. Nei controlli sono impegnati i funzionari, gli ispettori dell'Inail e delle Direzioni provinciali del lavoro.

*Vigilanza coordinata.*

— È finalizzata alla repressione delle evasioni contributive. È prevista dall'articolo 3, comma 6, del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge n. 638/1983. Viene effettuata dagli ispettori dell'Inail e dell'Inps con il coordinamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

#### **4. Il modello organizzativo.**

La funzione di vigilanza viene gestita attraverso:

- una struttura centrale con compiti di indirizzo e controllo (l'ufficio entrate e vigilanza presso la Direzione centrale rischi);
- strutture regionali con funzioni di coordinamento e assistenza (gli uffici attività istituzionali presso le Direzioni regionali);
- strutture provinciali per lo svolgimento dell'attività ispettiva



presso le quali sono incardinati gli ispettori di vigilanza (le aree vigilanza presso le sedi provinciali).

## 5. Il modello operativo.

L'attività di vigilanza è inserita organicamente nel processo di pianificazione e programmazione dell'Inail; analogamente a quanto avviene per gli altri processi produttivi vengono elaborati programmi di attività su base annuale con i quali vengono fissati, per ogni unità produttiva, gli ambiti di intervento e gli obiettivi di produzione. Per le iniziative non assimilabili all'attività ordinaria (piani straordinari di intervento, controlli mirati su specifici settori, attività con altri organismi di controllo non programmabili...) viene fatto ricorso agli strumenti previsti dalla contrattazione collettiva (progetti speciali).

La formazione dei programmi avviene attraverso la negoziazione degli stessi tra le strutture centrali e quelle territoriali, al fine di consentire ad ogni singola sede di mirare l'attività di controllo alle effettive esigenze del territorio di competenza.

A sostegno dell'attuazione dei programmi negoziati le strutture centrali individuano indici di controllo e, attraverso l'incrocio tra le informazioni contenute nella base dati dell'Inail e negli archivi di altri organismi di controllo, elaborano liste di aziende che vengono fornite alle unità produttive; in tal modo è possibile agevolare l'individuazione dei settori e delle singole posizioni assicurative da sottoporre a controllo per il riscontro della regolarità assicurativa, per il contrasto al lavoro sommerso e per la promozione della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Nel corso dell'anno 2003, la funzione di vigilanza ha svolto le seguenti attività:

- 8.718 ispezioni per casi di infortunio e malattia professionale;
- 32.786 aziende ispezionate, di cui:
  - 14.154 regolari;
  - 18.362 non regolari;
- 3.236.806.905 euro di retribuzioni omesse accertate, corrispondenti a:
  - 87.189.061 euro di premi omessi;
  - 19.639 lavoratori non assicurati individuati (lavoratori dipendenti, artigiani, soci, collaboratori, ...).

## 6. Composizione e distribuzione della forza ispettiva.

L'Inail ha attualmente in forza 459 funzionari di vigilanza, distribuiti sul territorio come indicato nella seguente tabella.

Regione	Numero ispettori in forza
Piemonte	28
Valle d'Aosta	2
Lombardia	67
Trentino Alto Adige	1
Bolzano	3
Veneto	40
Friuli Venezia Giulia	9
Liguria	13
Emilia Romagna	42
Toscana	36
Umbria	10
Marche	18
Lazio	49
Abruzzo	11
Molise	4
Campania	38
Puglia	31
Basilicata	7
Calabria	13
Sicilia	25
Sardegna	12
Totale	459

*Dati aggiornati al 30 giugno 2004.*

## 7. Gli sviluppi: la reingegnerizzazione del processo ispettivo.

Il potenziamento e lo sviluppo della funzione di vigilanza, in termini di prevenzione delle violazioni e promozione del rispetto delle norme in materia di lavoro e previdenza, deve svilupparsi attraverso:

- il potenziamento degli strumenti, organizzativi e operativi, per la funzione di vigilanza;
- la progettazione e attuazione di campagne comunicative sulle attività di controllo;
- l'ottimizzazione della funzione di coordinamento.

Il processo dei controlli può essere riassunto nelle seguenti macro fasi:

- *intelligence* (individuazione delle aziende da sottoporre a indagini sulla base di indicatori);
- gestione dei controlli (formazione dei piani, assegnazione degli incarichi alle risorse ispettive, governo dell'attuazione dei piani);
- predisposizione dell'accertamento (connessione in tempo reale con gli altri organismi di controllo per la segnalazione dell'ispezione, estrazione dalle banche dati di tutte le informazioni a sostegno dell'accertamento, ...) <sup>(2)</sup>;
- effettuazione del controllo (accertamento, verbalizzazione) <sup>(3)</sup>;
- conclusione del controllo (liquidazione del verbale, archiviazione dell'esito dell'accertamento, condivisione dei risultati delle indagini con gli altri organismi di controllo).

L'Inail ha avviato, anche alla luce delle esigenze determinate dal processo di riforma del sistema dei controlli, la totale revisione delle procedure ispettive sulla base dei seguenti criteri:

- completa informatizzazione del processo di vigilanza;
- integrazione delle procedure di vigilanza con i diversi sottosistemi operativi dell'Inail (aziende, lavoratori, prevenzione, controllo di gestione);
- possibilità di condivisione totale, *on line*, di ogni informazione con gli altri organismi di controllo.

In tal modo l'Inail potrà rispondere ad ogni esigenza che sarà determinata dalla progressiva attuazione dei meccanismi di coordinamento.

Particolare rilievo, rispetto alla valenza strategica della funzione di *intelligence*, assume la scelta di adottare strumenti di *data mining*, che rendono possibile l'esplorazione di grandi quantità di dati, con l'obiettivo di individuare le informazioni più significative e renderle disponibili e direttamente utilizzabili nell'ambito del *decision making*.

Sarà così possibile, tra l'altro, potenziare la funzione di *back office* a sostegno dei controlli sul campo, selezionando in maniera sempre più efficace le aziende da ispezionare.

---

<sup>(2)</sup> Cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento dell'attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(3)</sup> Cfr. T. BUSSINO, *I verbali di accertamento*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

## 8. Segue: la formazione.

Tutti gli ispettori di vigilanza in forza, attraverso corsi appositamente organizzati o tramite la procedura di reclutamento, hanno partecipato ad iniziative formative finalizzate all'acquisizione e al consolidamento delle competenze di istituto, ruolo e posizione. Nelle medesime iniziative sono stati affrontati anche argomenti destinati a integrare le competenze tecniche sia sulla materia istituzionale, sia sulle normative previdenziali, fiscali e societarie.

Se per le competenze generali i contenuti del percorso formativo effettuato appaiono adeguati, anche rispetto ai criteri individuati per la specifica famiglia professionale dal sistema di valutazione e sviluppo delle risorse umane in via di introduzione, l'evoluzione legislativa e il continuo sviluppo del mondo produttivo richiedono un costante adeguamento delle competenze tecniche.

La continua evoluzione normativa che interessa il mercato del lavoro, il confronto continuo con i funzionari di vigilanza delle altre strutture, la necessità di affinare le tecniche di accertamento per far fronte a forme di evasione ed elusione sempre più sofisticate, richiedono alle risorse ispettive un sistematico impegno per approfondire norme e strumenti di indagine e ne condizionano la produttività risultando sempre più difficile standardizzare gli interventi.

I bisogni di aggiornamento professionale degli ispettori di vigilanza verranno affrontati attraverso la sistematica effettuazione di iniziative dirette a consolidare le conoscenze:

- in materia istituzionale (anche con riferimento alla conoscenza delle procedure informatiche);
- sulla normativa di riferimento (diritto del lavoro, fiscale e societario);
- sugli strumenti di indagine (utilizzo delle banche dati, analisi di bilancio, adempimenti amministrativi e procedurali a carico delle imprese).

In tal modo sarà possibile omogeneizzare i livelli di competenza tecnica e sostenere, in termini quali-quantitativi, la produttività degli ispettori di vigilanza <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Cfr. M. NOTARO, *Risorse umane, finanziarie e strumentali*, Parte II, Sez. (D) di questo volume.

#### 4.

### LA RIFORMA DEI SERVIZI ISPETTIVI E IL RUOLO DEL CONSULENTE DEL LAVORO

GIUSEPPE BIZZARRO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La riforma dei servizi ispettivi: prevenzione, informazione e consulenza. — 3. *Segue*: l'attività ispettiva. — 4. *Segue*: conciliazione e diffida accertativa. — 5. Conclusioni.

#### 1. Premessa.

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha avviato sul piano legale il processo di modernizzazione del mercato del lavoro, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha attuato le disposizioni contenute negli articoli da 1 a 6 della citata legge n. 30, il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, dà ora attuazione all'articolo 8 della legge n. 30 <sup>(1)</sup>.

La rilevanza di questi provvedimenti per gli operatori che quotidianamente hanno il compito di confrontarsi con l'ordinamento in continua evoluzione è evidente così come è evidente la conseguente immediata necessità per i consulenti del lavoro di avviare un'approfondita attività di aggiornamento e di ricostruzione interpretativa <sup>(2)</sup>, senza contare, poi, che nella pratica si è riscontrato, anche per la risonanza avuta dalle recenti innovazioni, una pressoché immediata sollecitazione da parte delle stesse aziende clienti — si pensi, a solo titolo esemplificativo, alle complesse questioni inerenti alle collaborazioni coordinate e continuative — di modo che si è offerta l'immediata occasione, in

---

<sup>(1)</sup> Sul rapporto fra i due provvedimenti ravvisabile sul piano della politica del diritto, cfr. L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, 10-11.

<sup>(2)</sup> Cfr. articolo 11 del *Codice Deontologico* per l'esercizio della professione di consulente del lavoro approvato nella seduta del Consiglio nazionale del 30/31 marzo 2000, reperibile all'indirizzo [www.consulentidellavoro.it](http://www.consulentidellavoro.it).

vero impegnativa, di coniugare, come è tipico dello svolgimento della professione, indagine interpretativa e applicazione pratica.

Proprio nel contesto di tale attività, peraltro, i consulenti del lavoro, attraverso una professionalità che si è consolidata e diversificata negli anni <sup>(3)</sup> parallelamente alla complessa evoluzione dell'ordinamento relativamente all'intera disciplina applicabile ai rapporti di lavoro, potranno anche contribuire al processo di riforma che i recenti provvedimenti normativi stanno concretizzando. A questo riguardo, infatti, non sembra inopportuno considerare le peculiarità della professione di consulente del lavoro che consente di acquisire un'ampia prospettiva delle diverse problematiche afferenti il mondo del lavoro. I consulenti del lavoro svolgono, infatti, la propria attività su tutto il territorio nazionale assistendo clienti diversi per settore produttivo e dimensioni e ponendosi, in virtù dei molteplici adempimenti che tipicamente la legge riserva loro <sup>(4)</sup>, in una posizione di raccordo fra i diversi settori dell'ordinamento che incidono sui rapporti di lavoro, il diritto del lavoro, in primo luogo, ma anche il diritto previdenziale e il diritto tributario che costituiscono insieme l'oggetto specifico della loro formazione <sup>(5)</sup>.

Proprio la natura degli adempimenti di cui all'articolo 1 della legge n. 12/1979 favorisce inoltre un rapporto stabile e continuativo con le imprese clienti relativamente alle quali si ha, pertanto, la possibilità di

---

<sup>(3)</sup> La prima legge che individua l'attività dei consulenti del lavoro è la legge 23 novembre 1939, n. 1815 (in *GU*, 16 dicembre 1939, n. 291) — Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza — seguita dall'istituzione dell'Albo previsto dalla legge 12 ottobre 1964, n. 1081 (in *GU*, 7 novembre 1964, n. 274) — Istituzione dell'albo dei consulenti del lavoro. L'intera disciplina della professione è stata poi riformata dalla legge 11 gennaio 1979, n. 12 (in *GU*, 20 gennaio 1979, n. 20) — Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro — oggi vigente.

<sup>(4)</sup> Per le attività esplicitamente considerate dalla legge cfr. l'articolo 1 della legge n. 12/1979, cfr. altresì l'articolo 2 della medesima legge ove è precisato che « I consulenti del lavoro, con le eccezioni di cui al quarto comma dell'articolo 1, svolgono per conto di qualsiasi datore di lavoro tutti gli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente.

Essi inoltre, su delega e in rappresentanza degli interessati, sono competenti in ordine allo svolgimento di ogni altra funzione che sia affine, connessa e conseguente, a quanto previsto nel comma precedente ».

<sup>(5)</sup> Cfr. l'articolo 1 citato alla nota precedente nonché, con riferimento alla formazione del consulente del lavoro, l'articolo 3 della medesima legge n. 12/1979 che indica le materie oggetto dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione, vedi altresì, l'articolo 4 del *Codice Deontologico*, cit.

conoscere esigenze produttive e peculiarità svolgendo altresì un ruolo, in virtù anche dell'esperienza professionale e in osservanza di principi esplicitati dal codice deontologico <sup>(6)</sup>, di mediazione fra le diverse istanze rivenibili nella gestione del personale in azienda al fine di prospettare al cliente soluzioni che consentano anche di preservare l'armonia delle relazioni lavorative evitando, ove ne ricorrano i presupposti e i margini, conflitti e contenzioso <sup>(7)</sup>.

È evidente che se tutti questi aspetti emergono nell'ambito dell'attività di consulenza per così dire preventiva, assistendo il cliente nella corretta applicazione della disciplina legale e, ove applicabile, contrattuale, certamente si rivelano pure necessari nelle ipotesi di ispezioni da parte degli organi amministrativi con riferimento ad eventuali contestazioni nonché in relazione alla valutazione di opportunità conciliative, secondo le innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 124/2004 in esame. Nei paragrafi seguenti sarà allora opportuno ricostruire sinteticamente il ruolo che, tradizionalmente, e ora, in virtù della recente riforma, il consulente del lavoro è chiamato a svolgere nell'esercizio della propria professione in relazione alle diverse attività rimesse agli organi ispettivi.

## **2. La riforma dei servizi ispettivi: prevenzione, informazione e consulenza.**

La riforma dei servizi ispettivi ha come chiaro obiettivo quello di valorizzare accanto alla tradizionale, e comunque ancora prevalente <sup>(8)</sup>, attività di repressione degli illeciti in materia di diritto del lavoro e diritto della previdenza sociale anche quella di consulenza al fine della prevenzione degli illeciti e promozione dell'effettività della disciplina in vigore <sup>(9)</sup>.

Tale aspetto sembra improntare l'intero sistema delineato con la legge delega prima, e il decreto legislativo poi, e sembra trovare le più immediate applicazioni negli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n.

---

<sup>(6)</sup> Cfr. *supra*, nota 2.

<sup>(7)</sup> Cfr. articolo 5, *Codice Deontologico*, cit.

<sup>(8)</sup> In questo senso S. VERGARI, *Tra conciliazione e repressione: la funzione ispettiva in materia di lavoro nella c.d. riforma Biagi*, reperibile all'indirizzo [www.unicz.it](http://www.unicz.it).

<sup>(9)</sup> Con riferimento alle funzioni di prevenzione e promozione, cfr. L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

124/2004, dedicati rispettivamente all'attività di consulenza e alla procedura di interpello <sup>(10)</sup>.

Con riferimento alla prima sono previste due distinte ipotesi, l'una su iniziativa dell'Amministrazione e l'altra rimessa all'iniziativa dei soggetti interessati. Entrambe consentono che l'attività definita di consulenza sia svolta anche presso le aziende, in particolare la seconda prevede la stipula di convenzioni, secondo un modello la cui definizione è rimessa ad un successivo decreto ministeriale.

In dottrina <sup>(11)</sup> era stato rilevato come sia opportuno distinguere fra la funzione svolta dal singolo ispettore che esercita anche funzioni di Polizia giudiziaria e quella dell'Amministrazione cui lo stesso appartiene e che ha più ampi margini di discrezionalità entro i quali può essere ricondotta la funzione di prevenzione e promozione <sup>(12)</sup>.

Questa precisazione da un lato consente di comprendere l'opportunità specificazione secondo cui nello svolgere attività di consulenza gli ispettori non rivestono la qualifica di ufficiali di Polizia giudiziaria <sup>(13)</sup>, dall'altro lato consente anche di chiarire la natura dell'attività di consulenza al fine di poter valutare possibili profili di sovrapposizione con l'attività di assistenza prestata dal consulente del lavoro.

Dalla lettura dell'articolo 8, commi 1 e 2, emerge, infatti, che le iniziative organizzate dalle Direzioni regionali e provinciali del lavoro mediante il proprio personale ispettivo avranno ad oggetto « attività di prevenzione e promozione, su *questioni di ordine generale*, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative ».

Occorre ricordare che l'attribuzione di tale competenza all'allora Ispettorato del lavoro non è nuova nell'ordinamento. L'articolo 4 della legge 22 marzo 1961, n. 628 <sup>(14)</sup>, già prevedeva al comma 1, lettera c), il compito « di fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno

---

<sup>(10)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(11)</sup> S. VERGARI, *op. cit.*

<sup>(12)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, cit.

<sup>(13)</sup> Articolo 8, comma 1, e articolo 6, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 124/2004.

<sup>(14)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare » e precisava al comma 2 che « l'azione di consulenza, di cui in particolare alla lettera c), sarà esercitata a mezzo di apposita sezione da istituirsi presso ciascun Ispettorato regionale e provinciale », manifestandosi, sotto questo profilo, l'opportunità di distinguere all'interno dell'organico amministrativo i soggetti cui sono affidate le diverse attribuzioni.

L'aspetto innovativo di cui all'articolo 8 in esame sembra ora doversi rinvenire nella contestualizzazione dell'attività di consulenza entro la funzione di prevenzione e promozione della quale costituisce uno strumento e che, conseguentemente, può essere posta in essere direttamente su iniziativa delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro che organizzano iniziative mediante il proprio personale ispettivo.

Sembra peraltro comunque doversi ritenere che tale attività abbia in ogni caso carattere generale: essa appare volta ad illustrare, spiegare e aggiornare prescindendo da una valutazione della situazione concreta.

Questa tesi sembra trovare sostegno nella limitazione contenuta nel citato comma 1 dell'articolo 8 ove è precisato che l'attività ha ad oggetto « questioni di carattere generale ».

Da analoga prospettiva, peraltro, sembra doversi interpretare anche il comma 2 dell'articolo 8, ove è previsto che, nell'ambito dell'attività ispettiva di tipo istituzionale, « il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa ». Tale disposizione è infatti collegata all'ipotesi in cui emergano mere irregolarità, che non configurino illeciti amministrativi o penali, e sembra pertanto doversi interpretare come la riproposizione dell'obbligo di fornire le spiegazioni richieste di cui all'articolo 4 della legge n. 628/1961.

Occorre in questo senso considerare la natura oggettivamente diversa delle due attività: anche i consulenti del lavoro hanno fra i propri compiti quello di aggiornare e informare, ma tale compito non rileva in sé, bensì è strumentale alla corretta esecuzione dell'incarico come mezzo per consentire al cliente di acquisire consapevolezza della disciplina vigente e di valutare in relazione a questa le politiche gestionali da adottare. L'attività del consulente del lavoro, quindi, esplica una professionalità specifica che si concretizza in un'attività di assistenza che è diversa da quella volta a promuovere un'informazione

di carattere generale sullo stato dell'ordinamento nelle materie applicabili ai rapporti di lavoro <sup>(15)</sup>.

Agli strumenti offerti dall'articolo 8 per lo svolgimento di attività di prevenzione e informazione si affianca, nel decreto legislativo n. 124/2004, lo strumento dell'interpello di cui al successivo articolo 9 <sup>(16)</sup>.

La procedura dell'interpello appare delineata su quella, ben nota ai consulenti del lavoro, prevista in materia tributaria anche se, come è stato rilevato <sup>(17)</sup>, la procedura appare oggi delineata come un'importante opportunità non ancora provvista, però, di una disciplina assimilabile a quella prevista in materia tributaria, soprattutto per l'assenza di una previsione relativa ad un termine perentorio per la risposta al quesito nonché per un'esplicita previsione di un obbligo dell'Amministrazione di conformarsi all'interpretazione accolta in tale risposta <sup>(18)</sup>.

Anche nell'ambito della procedura di interpello sembra essere riservato un importante ruolo ai consulenti del lavoro che, per il tramite dell'ordine professionale, potranno proporre i quesiti relativi all'applicazione delle disposizioni di legge la cui interpretazione appaia non univoca.

Si manifesta, allora, così la connessione fra le due disposizioni contenute negli articoli 8 e 9, in relazione all'opportunità che con i diversi strumenti si prospetta di effettuare un monitoraggio delle problematiche derivanti dall'applicazione concreta della disciplina legale, monitoraggio che appare particolarmente opportuno ove si consideri la portata delle recenti innovazioni.

Proprio da questa prospettiva allora può essere valorizzato il ruolo dei consulenti del lavoro che potranno, attraverso l'interpello ovvero l'adesione alle iniziative proposte dall'articolo 8, sollevare i problemi ravvisati nella quotidiana esperienza professionale. Da questa prospettiva, quindi, gli articoli 8 e 9, coerentemente con lo scopo promozionale che si prefiggono di realizzare, potranno evolversi più che come occasioni di sovrapposizioni di ruoli come opportunità di confronto e

---

<sup>(15)</sup> Sottolinea condivisibilmente l'opportunità di un intervento interpretativo da parte del Ministero del lavoro al fine di esplicitare la diversità di ruoli e funzioni E. DE FUSCO, *La nuova organizzazione del Servizio ispettivo*, in *GLav*, 2004, n. 21, 34.

<sup>(16)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(17)</sup> Cfr. E. DE FUSCO, *op. cit.*, cit., 36.

<sup>(18)</sup> Cfr. L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

scambio al fine di perseguire il comune interesse della corretta applicazione delle norme evidenziando anche, stante la rilevanza delle innovazioni recentemente introdotte e il carattere esplicitamente sperimentale di parte delle stesse, eventuali profili di criticità.

Da questo punto di vista appare anche apprezzabile l'impostazione generale seguita dal decreto legislativo n. 124/2004, volta a coordinare l'attività ispettiva dei vari enti a ciò preposti anche con riferimento alla comune formazione necessaria per tutto il personale che sia coinvolto in tale attività <sup>(19)</sup>. Per questa strada sembra infatti aprirsi una opportunità per evitare alcuni profili di problematicità riscontrati nella pratica relativamente ad un possibile diverso orientamento interpretativo adottato, con riferimento alla medesima disciplina, da parte dei diversi soggetti, appartenenti alla Direzione regionale o provinciale del lavoro ovvero agli Enti previdenziali, che sono chiamati a svolgere l'attività ispettiva.

### **3. Segue: l'attività ispettiva.**

La facoltà per il datore di lavoro di avvalersi dell'assistenza del consulente del lavoro durante le visite ispettive trova fondamento nell'articolo 2 della legge n. 12/1979, rubricato « oggetto dell'attività » e che dispone: « I consulenti del lavoro, con le eccezioni di cui al quarto comma dell'articolo 1, svolgono per conto di qualsiasi datore di lavoro tutti gli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente. Essi inoltre, su delega e in rappresentanza degli interessati, sono competenti in ordine allo svolgimento di ogni altra funzione che sia affine, connessa e conseguente a quanto previsto nel comma precedente ».

La disposizione in esame trova applicazione, con riguardo all'attività che il consulente del lavoro svolge in ipotesi di ispezioni, nell'articolo 25 del decreto ministeriale 15 luglio 1992, n. 430, regolamento recante approvazione delle deliberazioni in data 16 maggio 1991 e 10 giugno 1992 del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro concernenti la tariffa professionale della categoria, che disciplina gli onorari per la consulenza ed assistenza data ai datori di lavoro in sede di visite ispettive o di accertamento.

La sussistenza di tale facoltà in capo al datore di lavoro è esplici-

---

<sup>(19)</sup> Cfr. articolo 18, decreto legislativo n. 124/2004.

tamente considerata nella circolare n. 70/2001 <sup>(20)</sup> relativa all'emanazione del codice deontologico cui sono tenuti gli ispettori al momento dell'ispezione: l'articolo 9 di tale codice prevede infatti l'obbligo di informare il datore lavoro della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'attività ispettiva, da un professionista: consulente del lavoro o altro professionista abilitato ai sensi della citata legge n. 12/1979. Sembra peraltro opportuno rilevare che un rinvio esplicito a tale facoltà avrebbe pure potuto essere anche inserito in una previsione di carattere generale nell'ambito del decreto legislativo n. 124/2004.

Nell'ambito delle procedure di accertamento il ruolo che tradizionalmente il consulente del lavoro è chiamato a svolgere è molteplice. Il consulente del lavoro, infatti, assiste il cliente durante l'ispezione fornendo i chiarimenti necessari relativamente alle richieste operate dagli ispettori e prospettando agli stessi elementi di fatto e di diritto che possono essere rilevanti nell'esplicarsi dell'attività ispettiva anche attraverso l'esame congiunto dei documenti e dei registri obbligatori; consente al datore di lavoro di acquisire immediata consapevolezza delle contestazioni sollevate dall'Amministrazione al fine di poterne valutare la gravità e di poter determinare la condotta più opportuna da seguire, anche con riferimento all'ipotesi di disposizioni impartite dagli ispettori ovvero per le ipotesi di diffida di prescrizione così come prima disciplinate e oggi riformate dagli articoli 13, 14 e 15 del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(21)</sup>.

È evidente poi che ove il consulente riceva esplicito incarico dal proprio cliente proseguirà la propria attività assistendolo anche nella redazione, ove si rivelasse necessaria, dei ricorsi avverso i provvedimenti dell'autorità amministrativa <sup>(22)</sup>.

#### **4. Segue: conciliazione e diffida accertativa.**

Un'importante innovazione, in evidente funzione deflattiva del

---

<sup>(20)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(21)</sup> Questi profili, con specifico riferimento al ruolo del consulente del lavoro come difensore, sono stati recentemente oggetto del convegno dal titolo *Il consulente del lavoro come difensore. Dalla fase ispettiva al contenzioso dopo l'attuazione della riforma Biagi sulla vigilanza*, tenutosi a Torino il 30 aprile 2004 su iniziativa dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro e della Fondazione Studi.

<sup>(22)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

procedimento giurisdizionale, si riscontra nelle previsioni di cui agli articoli 11 e 12 del decreto legislativo n. 124/2004: la legge n. 30/2003, all'articolo 8, prevedeva, infatti, al comma 1, che fosse introdotto, contestualmente alla ridefinizione delle funzioni dei servizi ispettivi, « un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa » (23).

In tali articoli sono infatti disciplinati gli istituti della conciliazione monocratica (24) e della diffida accertativa (25).

Con riferimento al primo degli istituti in esame sembra essersi introdotta una nuova procedura di conciliazione che, in linea con i recenti orientamenti giurisprudenziali, affida ad un soggetto facente parte della Direzione provinciale del lavoro il compito di promuovere la conciliazione delle eventuali controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali del lavoratore (26).

L'articolo 11 prevede due distinte ipotesi in cui si esplica l'istituto della conciliazione monocratica: la prima relativa ad una conciliazione preventiva, la seconda alla conciliazione che intervenga quando l'attività ispettiva sia in corso.

In entrambe le ipotesi trova peraltro applicazione il comma 2 dell'articolo 11 che consente alle parti di « farsi assistere anche da associazioni o organizzazioni sindacali ovvero da professionisti cui abbiano conferito specifico mandato ».

Fra questi soggetti, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 12/1979, rientra certamente il consulente del lavoro che in virtù della propria professionalità può apportare un importante contributo alla valutazione delle prospettive di conciliazione nonché all'individuazione dell'esito della stessa.

Il consulente del lavoro, infatti, in virtù degli adempimenti di cui all'articolo 1 della citata legge n. 12/1979, ha un'attitudine non solo alla valutazione della sussistenza di situazioni giuridiche soggettive in capo alle parti del rapporto di lavoro ma anche alla loro quantificazione. Operazione questa di evidente complessità ove solo si ponga mente al

---

(23) Cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1096-1099.

(24) Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

(25) Cfr. P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, e P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

(26) Cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, cit.

riflesso che ogni elemento della retribuzione assume essendo la stessa la base di calcolo per gli istituti di retribuzione indiretta, per il calcolo dei contributi dovuti nonché per il calcolo delle relative imposte.

Ed effettivamente questa attitudine è ben nota e riconosciuta dall'ordinamento ove si consideri l'attività di consulenza tecnica del giudice sovente prestata dai consulenti del lavoro iscritti nell'apposito Albo istituito presso il Tribunale. Dovendosi a questo riguardo anche considerare la norma di cui all'articolo 198 c.p.c. che prevede, per l'ipotesi di esame di documenti contabili e registri, la facoltà per il giudice, frequentemente esercitata nell'ambito delle controversie di lavoro, di incaricare il consulente tecnico anche di tentare la conciliazione delle parti. Analogamente accade ove il consulente del lavoro svolga, ai sensi dell'articolo 201 c.p.c., attività di consulente tecnico di parte.

D'altro canto non può non ricordarsi l'esperienza di assistenza al datore di lavoro che il consulente svolge da anni nell'ambito delle altre opportunità di conciliazione già note all'ordinamento: la conciliazione in sede sindacale e in sede amministrativa, rilevanti sia in base all'articolo 2113 c.c. sia ai fini di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione secondo quanto previsto dall'articolo 410 c.p.c.

Peraltro, da queste considerazioni emerge anche il ruolo che il consulente del lavoro può rivestire, assistendo il proprio cliente, nelle operazioni preordinate all'emanazione dell'atto conclusivo del nuovo istituto della diffida accertativa.

Egli potrà infatti portare il proprio contributo relativamente alla verifica di eventuali crediti spettanti al lavoratore nonché alla loro quantificazione, tenuto anche conto delle rilevanti conseguenze che il legislatore delegato ha ritenuto di ricondurre a tale atto che acquista valore di accertamento tecnico e di titolo esecutivo relativamente al credito dallo stesso individuato.

## **5. Conclusioni.**

La riforma dei servizi ispettivi così come la precedente riforma del mercato del lavoro hanno, come evidenziato in premessa, una notevole rilevanza nella gestione e amministrazione dei rapporti di lavoro. I consulenti del lavoro, primi interpreti della disciplina, dovendone garantire quotidianamente e immediatamente l'applicazione rivestono un ruolo importante nel processo interpretativo e di adattamento culturale che la stessa presuppone. Dall'analisi complessiva emerge, in

linea con l'evoluzione dell'ordinamento con riguardo alla materia del diritto del lavoro, un quadro sempre più complesso della professione, cui la tradizionale esperienza e il costante contatto con la realtà produttiva del Paese devono sempre più coordinarsi con l'attività di studio e approfondimento ma anche con un costante confronto e dialogo con gli altri soggetti, che pur a diverso titolo, si trovano a dover fronteggiare le recenti innovazioni di modo che un giudizio complessivo sulla riforma dei servizi ispettivi potrà essere tanto più positivo quanto più la stessa sarà colta come occasione per favorire il confronto e il dialogo. In questa direzione sembrano andare le importanti norme relative alla promozione dell'effettività della disciplina giuridica attraverso la procedura di interpello e l'attività definita, seppur in senso lato, di consulenza.

Anche i nuovi istituti della conciliazione monocratica e della diffida accertativa dovranno essere verificati nella pratica. È evidente la rilevanza degli interessi coinvolti e la conseguente necessità di valutare con attenzione ogni ipotesi concreta anche con riferimento ai profili concernenti l'applicabilità soggettiva dei contratti collettivi dalle cui previsioni gli eventuali crediti possono scaturire. Gli stessi istituti, ove si dimostreranno effettivamente idonei a diminuire il contenzioso, sembrano prospettare un'ulteriore opportunità per soddisfare sia l'esigenza dei lavoratori ad una pronta soddisfazione del credito, ove sussistente, sia quella dei datori di lavoro, ad evitare gli oneri derivanti dalla gestione del contenzioso. Proprio dalla prospettiva di garantire questa opportunità, di particolare importanza si rivelerà allora la possibilità di coinvolgere il consulente del lavoro nelle operazioni finalizzate al raggiungimento della soluzione conciliativa.

Da questa prospettiva, così come da quella riguardante i profili tradizionali dell'attività ispettiva, sarebbe stata probabilmente auspicabile una norma generale che prendesse in considerazione esplicitamente il ruolo del consulente del lavoro, ovvero di altro professionista abilitato, a ricevere specifico incarico *ex lege* n. 12/1979. Ciò non di meno l'analisi sopra condotta ha evidenziato, seppur brevemente, i diversi aspetti entro cui lo specifico contributo apportato dal consulente del lavoro può esplicarsi nel rispetto certo dell'incarico affidato dal cliente, ma anche dalla prospettiva dell'interesse generale ad una corretta applicazione delle norme.





## 5.

### I COMITATI PER IL LAVORO E L'EMERSIONE DEL SOMMERSO

ONOFRIO NACCI

SOMMARIO: 1. I Cles e la legge 18 ottobre 2001, n. 383. — 2. Il ruolo dei Cles nel coordinamento regionale e provinciale dell'attività di vigilanza. — 3. Prevenzione e promozione. — 4. Conclusioni.

#### 1. I Cles e la legge 18 ottobre 2001, n. 383.

Il decreto legislativo di attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro attribuisce ai Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso <sup>(1)</sup> alcuni compiti in tema di coordinamento regionale e provinciale dell'attività di vigilanza e di prevenzione e promozione presso i datori di lavoro su questioni di ordine generale. Prima di procedere all'analisi di tali compiti, appare tuttavia opportuno procedere ad una ricostruzione della storia di questo organo <sup>(2)</sup>.

La legge 18 ottobre 2001, n. 383, recante primi interventi per il rilancio dell'economia, dette avvio alla cosiddetta « campagna per l'emersione », introducendo la possibilità, per gli imprenditori che avevano fatto « ricorso a lavoro irregolare, non adempiendo in tutto o in parte agli obblighi previsti dalla normativa fiscale e previdenziale », di farlo emergere presentando apposita dichiarazione d'emersione « con indicazione, oltre al numero ed alla generalità dei lavoratori emersi, del relativo costo del lavoro in misura non inferiore a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento » <sup>(3)</sup>.

Il limitato numero delle dichiarazioni d'emersione presentate,

---

<sup>(1)</sup> D'ora in avanti Cles.

<sup>(2)</sup> Cfr., per un ampio quadro d'insieme, S. CORBASCIO, *L'emersione del lavoro non regolare nella riforma dei servizi ispettivi*, nella Parte I di questo volume.

<sup>(3)</sup> Cfr. articolo 1, comma 1, legge n. 383/2001.

spinse il Governo a modificare la normativa vigente: a tale scopo fu presentato il decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, che apportò modifiche significative alla citata legge n. 383/2001, introducendo la cosiddetta dichiarazione di emersione progressiva in virtù della quale gli imprenditori che avevano fatto uso di lavoro non regolare, in alternativa alla dichiarazione automatica, potevano presentare apposita dichiarazione contenente:

*a)* le proposte per la progressiva regolarizzazione ed adeguamento agli obblighi previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività, relativamente a materie diverse da quella fiscale e contributiva, in un periodo superiore a diciotto mesi, eventualmente prorogabile a ventiquattro mesi in caso di motivate esigenze;

*b)* le proposte per il progressivo adeguamento agli obblighi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro in materia di trattamento economico in un periodo comunque non superiore al triennio di emersione;

*c)* il numero e la remunerazione dei lavoratori che si intende regolarizzare;

*d)* l'impegno a presentare una apposita dichiarazione di emersione successivamente alla approvazione del piano da parte del Sindaco.

Ai sensi del successivo comma 4, se il piano individuale di emersione conteneva proposte di adeguamento progressivo alle disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro in materia di trattamento economico, il Sindaco doveva sottoporre la questione al parere della Commissione provinciale o regionale sul lavoro irregolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448. Il Sindaco poteva approvare il piano di emersione progressiva entro quarantacinque giorni dalla sua presentazione, previa eventuali modifiche concordate con l'interessato, ovvero respingerlo.

Le novità più significative della legge n. 73/2002 erano dunque due: l'opportunità di sanare irregolarità diverse e ulteriori rispetto a quelle legate all'utilizzo di lavoro non regolare e la possibilità di adeguamento progressivo ai livelli salariali previsti dai contratti collettivi nazionali.

La legge n. 73/2002, dunque, poneva in primo piano la figura del Sindaco, soggetto competente a ricevere la dichiarazione di emersione progressiva e ad approvarla. Se tale ruolo trovava chiara giustificazione nella circostanza che le irregolarità diverse da quelle fiscali e contributive rientravano nella competenza comunale, il potere di approvare la

proposta di dichiarazione contenente la richiesta di progressivo adeguamento ai livelli retributivi dei contratti collettivi per i lavoratori già utilizzati in modo irregolare, sebbene condizionata al preventivo parere della Commissione provinciale per l'emersione, strideva con la naturale « competenza » in materia di relazioni industriali delle parti sociali (4).

Queste ultime, in data 24 luglio 2002, resero pubblico un « avviso comune » (5) in materia di emersione dell'economia sommersa secondo il quale « nel quadro del pieno ed effettivo coinvolgimento delle parti sociali nelle procedure di emersione progressiva ed al fine di garantire maggiore certezza ai lavoratori ed ai datori di lavoro nell'attuazione del piano, la prevista procedura progressiva di emersione individuale, incentrata sulla figura del Sindaco, andrebbe sostituita con un nuovo modello basato sulla istituzione, a livello provinciale, di appositi Comitati (Comitati per il lavoro e l'emersione dal sommerso — Cles), composto da tutti i soggetti coinvolti in tali procedure ». L'avviso comune chiedeva l'attribuzione ai Cles, tra le altre, delle seguenti funzioni:

— ricevere i piani di emersione individuali presentati dai datori di lavoro interessati all'emersione progressiva;

— valutare, sul piano operativo, le proposte di progressivo adeguamento agli obblighi di legge, diversi da quelli fiscali e previdenziali, formulando eventuali proposte di modifica;

— validare la fattibilità tecnica (ad esempio: tempi e modalità degli adempimenti) del piano d'emersione.

Per quanto concerneva in particolare le proposte di adeguamento progressivo agli obblighi dei contratti collettivi nazionali in materia di trattamento economico, le parti firmatarie ritenevano che, per ottenere l'approvazione, queste dovevano essere « formulate in conformità al contenuto di specifici accordi sindacali collettivi, a tal fine conclusi, a livello provinciale, tra le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro con riferimento a ciascun settore economico ».

---

(4) In proposito L. CASTELVETRI e F. SCARPELLI, in *Osservatorio legislativo in materia di lavoro*, in *RIDL*, 2001, n. 2, 51 ss., segnalavano addirittura il rischio « dell'adozione di politiche più o meno restrittive da comune a comune, a seconda dell'orientamento della maggioranza politica o dei rapporti tra sindaco e imprenditori coinvolti ».

(5) L'avviso comune non fu sottoscritto tuttavia dalla Cgil. In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

L'avviso comune venne integralmente recepito dal decreto legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, che modificò l'articolo 1-*bis* della legge n. 383/2001: furono dunque istituiti i Cles in ogni capoluogo di Provincia presso le Direzioni provinciali del lavoro. Il numero dei componenti venne fissato in sedici unità nominate dal Prefetto: otto designate rispettivamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'ambiente, dall'Inps, dall'Inail, dall'Asl, dal Comune, dalla Regione, dalla Prefettura, e otto designate in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro. Il componente designato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali assumeva la carica di Presidente. I Cles dovevano essere istituiti entro il 30 ottobre 2002 e potevano funzionare qualora a tale data fosse intervenuta la nomina di almeno la metà più uno dei componenti. Il comma 5 del riformato articolo 1-*bis* attribuiva ai Cles le funzioni rivendicate dalle parti sociali nell'avviso comune del 24 luglio 2002. Naturalmente si rese necessario spostare il termine di presentazione dei piani di emersione progressiva che venne definitivamente fissato al 28 febbraio 2002 <sup>(6)</sup>.

A norma dell'articolo 1-*bis*, comma 3, « i Cles sono integrati dai comitati provinciali per l'emersione istituiti ai sensi dell'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 » <sup>(7)</sup>.

Con la costituzione dei Cles, dunque, e l'annunciato piano straordinario di accertamento di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 383/2001 <sup>(8)</sup>, la campagna per l'emersione assumeva il suo volto definitivo.

---

<sup>(6)</sup> In caso di approvazione del piano da parte del Cles, l'imprenditore era tenuto a presentare la dichiarazione d'emersione entro il 15 maggio 2003.

<sup>(7)</sup> Il comma 4 prevede che « a livello regionale e provinciale sono istituite, presso le camere di commercio [...] commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione, di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore [...]. Le commissioni sono composte da quindici membri: sette, dei quali uno con funzioni di presidente, designate dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale [...] ».

<sup>(8)</sup> « Per intensificare l'azione di contrasto all'economia sommersa, il Cipe definisce un piano straordinario di accertamento [...], con il quale sono individuate le

La valutazione degli esiti della campagna è assai complessa e non può essere svolta prendendo in considerazione esclusivamente il numero delle dichiarazioni d'emersione presentate. È ormai ampiamente riconosciuto che l'emersione diretta è solo una delle possibili forme attraverso le quali avviene la regolarizzazione del lavoro sommerso.

Per quanto concerne i Cles, tuttavia, a distanza di un anno dalla conclusione dell'esperienza della legge n. 383/2001, non si può riconoscere la circostanza che la predilezione dimostrata dalle imprese nei confronti di strumenti di emersione diversi dalla dichiarazione e, di conseguenza, il limitato numero di dichiarazioni progressive presentate abbiano reso tale organo poco operativo. A ciò deve aggiungersi che uno dei compiti fondamentali rimessi al Cles — la verifica della conformità del piano d'emersione ai minimi contrattuali contenuti negli accordi sindacali a tal fine conclusi, a livello provinciale, tra le parti sociali — è stato puramente e semplicemente vanificato dalla mancata stipula di tali accordi <sup>(9)</sup>.

Inoltre, l'attribuzione ai Cles del potere di esprimersi in materie assai delicate quali ambiente, sicurezza e, soprattutto, edilizia, è avvenuta prestando scarsa attenzione alle esigenze di coordinamento con la preesistente competenza degli enti locali e delle altre istituzioni. Sarebbe stato auspicabile, quantomeno, prevedere termini entro i quali gli enti coinvolti, ove richiesti dal Cles, avrebbero dovuto esprimere il proprio parere anche se, specie in materie quali l'edilizia, i tempi difficilmente si sarebbero potuti conciliare con quelli concessi all'impresa per presentare il piano d'emersione.

Chiusa dunque la campagna di cui alla legge n. 383/2001, sino

---

priorità di intervento coordinato ed integrato degli organi di vigilanza del settore [...]».

<sup>(9)</sup> Dopo la stipula di un accordo provinciale a Catanzaro, la Cgil minacciò di impugnare gli accordi dinanzi all'Autorità giudiziaria. La Cgil, peraltro, sostenne da subito la tesi secondo la quale i Cles non erano le sedi proprie per la trattazione dei temi assegnatigli dalla legge: in particolare, per quanto riguardava specificamente le materie oggetto di contrattazione sindacale, i Cles avrebbero annullato « le sedi negoziali reali, il ruolo dei sindacati, i diritti del lavoratore a una rappresentanza e trattativa fatta in tempi, modi e luoghi propri e certi ». Inoltre « viene di fatto fortemente incentivata l'abolizione del ruolo delle parti sociali per ciò che riguarda la definizione degli accordi di riallineamento provinciali, regionali o nazionali [...] si derubrica definitivamente la questione centrale della rappresentatività dei soggetti sociali prevedendo che nei Cles siano presenti rappresentanti di tutte le organizzazioni datoriali e sindacali che hanno sottoscritto l'avviso comune ». Cfr. *amplius* A. GENOVESI, *Le parti sociali sono di troppo*, in *Rassegna sindacale*, 29 ottobre 2002, n. 39, anche in *www.rassegna.it*.

all'approvazione del decreto legislativo di riforma della vigilanza, non avendo alcun compito da svolgere, i Cles sono rimasti quiescenti.

Si diceva in apertura di questo contributo, che i Cles sono ora chiamati anzitutto a dare il loro apporto nel coordinamento regionale e provinciale dell'attività di vigilanza. In proposito è importante osservare che l'avviso comune del 24 luglio 2002 <sup>(10)</sup> prevedeva che « i Cles potranno, inoltre, avvalendosi delle informazioni in loro possesso, favorire la costituzione di una banca dati per un monitoraggio efficace del lavoro sommerso, al fine di contribuire all'individuazione di eventuali misure correttive e di indirizzare le attività di controllo e di repressione del lavoro irregolare verso quelle imprese che risultino totalmente in nero. Saranno realizzate forme di collaborazione tra gli stessi Cles e gli organi di vigilanza e controllo sull'emersione per lo scambio di dati/informazioni ». La traduzione legislativa di questa richiesta, volta a conferire al Cles un ruolo anche nel delicato settore della repressione del sommerso, è dunque avvenuta con il decreto legislativo in commento.

## **2. Il ruolo dei Cles nel coordinamento regionale e provinciale dell'attività di vigilanza.**

Per ragioni che si comprenderanno meglio nel prosieguo, è opportuno iniziare l'analisi dal coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza, disciplinato dall'articolo 5. Il comma 1 dispone dunque che la Direzione provinciale del lavoro, sentiti i direttori provinciali dell'Inps e dell'Inail, coordini l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisca le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi e uniformare le modalità di esecuzione. Il successivo comma 2 prevede che, qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i Cles, cui partecipano il comandante provinciale della Guardia di Finanza, un rappresentante degli uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale e il presidente della Commissione provinciale di cui all'articolo 78, legge n. 448/1998, forniscono indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza nel rispetto degli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di cui al comma 3. Alle sedute del

---

<sup>(10)</sup> Cfr. punto *e*), numero 4.

Cles possono essere invitati il comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri ed il Questore quando si discutano questioni di carattere generale concernenti il lavoro irregolare.

Come emerge chiaramente dall'*incipit* del comma 2 — « qualora si renda opportuno [...] » — il coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza è meramente eventuale, rimesso ad una valutazione di opportunità della Direzione provinciale del lavoro. In realtà, la norma non indica alcun soggetto competente a svolgere una tale valutazione ed a convocare la seduta del Cles. Si tratta tuttavia di una lacuna facilmente colmabile per le seguenti ragioni:

1) il precedente articolo 4, comma 2, prevede che, qualora si renda necessario il coordinamento regionale dell'attività di vigilanza, il direttore della Direzione regionale del lavoro convoca la Commissione regionale di coordinamento. Se dunque a livello regionale la convocazione spetta alla Direzione regionale del lavoro, a livello provinciale non può che spettare alla Direzione provinciale;

2) la Direzione provinciale del lavoro, come si è appena detto, è preposta al coordinamento delle attività ispettive svolte dagli Enti previdenziali <sup>(11)</sup> e, pertanto, è l'organo più adatto a valutare la necessità di un coordinamento di tutti i soggetti impegnati nella vigilanza;

3) in ogni capoluogo di Provincia i Cles sono istituiti presso la Direzione provinciale del lavoro (che svolge le funzioni di segreteria). Il direttore della Direzione provinciale del lavoro, in quanto soggetto nominato dal Ministero del lavoro, è il presidente del Cles.

Nonostante dunque il coordinamento provinciale di tutti gli organi di vigilanza non sia obbligatorio, è da auspicare che esso si affermi e divenga una prassi costante; in caso contrario l'obiettivo di razionalizzare l'attività di vigilanza, evitare duplicazioni di interventi e uniformare le modalità di esecuzione, che si vuole perseguire imponendo il coordinamento dell'attività ispettiva degli Enti previdenziali, rischia di essere vanificato dall'assenza di collegamento con soggetti importanti, in specie la Guardia di Finanza. Il concreto atteggiarsi di quest'attività di orientamento della vigilanza meriterà di essere seguito con molto interesse. Sarà infatti opportuno che gli incontri vengano preceduti da un accurato lavoro di preparazione e che i componenti presentino proposte già approfondite, magari in unità di studio che raggruppino

---

(11) Cfr. articolo 5, comma 1.

separatamente parti sociali ed istituzioni. Infatti, come si è detto, tramontata l'esperienza della legge n. 383/2001, i Cles sono attualmente quiescenti e non hanno attribuzioni diverse da quelle ora conferite dal decreto legislativo in commento.

Oltre che orientare l'attività di vigilanza, a norma del comma 3 dell'articolo 5, « il Cles redige, con periodicità trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati dell'attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il Cles redige una relazione annuale di sintesi ».

A livello regionale, almeno secondo la lettera della legge, il ruolo del Cles è, inevitabilmente, più limitato. Infatti, contrariamente agli altri enti coinvolti ed alle Commissioni di cui all'articolo 78 della legge n. 448/1998, non esistono Cles regionali né un coordinamento regionale dei Cles provinciali. Di conseguenza, a norma dell'articolo 4, comma 2, il coordinamento regionale di tutti gli organi di vigilanza <sup>(12)</sup> (anche in questo caso la legge non lo impone ma richiede una valutazione di opportunità) si attua mediante convocazione, ad opera del direttore della Direzione regionale del lavoro, di una Commissione *ad hoc* istituita con decreto del direttore della Direzione regionale del lavoro e la cui composizione è simile a quella del Cles <sup>(13)</sup>. Alle sedute della Commissione possono essere invitati i direttori regionali degli altri Enti previdenziali, i componenti istituzionali delle Commissioni regionali di cui all'articolo 78 della legge n. 448/1998 e, su questioni di carattere generale concernenti la problematica del lavoro irregolare, il comandante regionale dell'Arma dei Carabinieri e il direttore del servizio di Polizia interregionale. Il « recupero » dei Cles avviene, secondo il comma 5 dell'articolo 4, mediante convocazione, da parte della Commissione regionale, dei presidenti dei Cles « almeno sei volte all'anno [...] ». Scopo di tali convocazioni è « fornire alla Direzione

---

<sup>(12)</sup> Il coordinamento dell'attività ispettiva dei soli Enti previdenziali, a norma dell'articolo 4, comma 1, è, parallelamente a quanto avviene sul piano provinciale, affidato alla Direzione regionale del lavoro.

<sup>(13)</sup> È infatti prevista la presenza di quattro rappresentanti dei datori di lavoro e altrettanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, dei direttori regionali della Direzione regionale del lavoro, dell'Inps, dell'Inail, dell'Agenzia delle entrate, del comandante regionale della Guardia di Finanza e del coordinatore regionale delle Asl.



generale <sup>(14)</sup> ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ». Nel sistema della legge, le informazioni fornite dai presidenti dei Cles in occasione di queste convocazioni, vengono acquisite dalle Commissioni regionali di coordinamento e da queste sottoposte all'attenzione della Direzione generale che, a norma dell'articolo 2, comma 3, « convoca almeno quattro volte all'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza ».

È auspicabile che la convocazione dei presidenti dei Cles innanzi alla Commissione regionale avvenga in occasione delle riunioni di queste ultime, quantomeno di quelle « allargate » alla presenza dei componenti delle Commissioni regionali per l'emersione, del comandante regionale dell'Arma dei Carabinieri e del direttore del servizio di Polizia interregionale. In tale sede tutti i soggetti che si misurano a livello regionale con il problema del lavoro non regolare potranno apportare il proprio contributo al fine di indirizzare al meglio l'attività di vigilanza nei confronti del fenomeno.

### 3. Prevenzione e promozione.

Il decreto legislativo in commento segna un indubbio passo in avanti nell'opera di « smilitarizzazione » dell'attività di vigilanza. Infatti, come viene meglio spiegato negli altri contributi di questo commentario, si tenta di valorizzare istituti già noti all'ordinamento ma sostanzialmente trascurati quali il potere di diffida <sup>(15)</sup> e di prescrizione <sup>(16)</sup>, si apre a programmi di formazione per il personale ispettivo che prevedano l'insegnamento di materie quali organizzazione aziendale, economia industriale, comunicazione, metodologia della ricerca, ecc. In questa ottica deve leggersi anche l'articolo 8 in virtù del quale « le Direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, eventualmente anche in concorso con i

---

<sup>(14)</sup> Si tratta, evidentemente, della Direzione generale istituita dall'articolo 2 « con compiti di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale [...] al fine di garantire l'esercizio unitario dell'attività ispettiva [...] nonchè l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza ».

<sup>(15)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(16)</sup> Cfr. D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

Cles e con le Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, attività di promozione e prevenzione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative »<sup>(17)</sup>. Anche in questo caso il coinvolgimento del Cles (e delle Commissioni per l'emersione) è solo eventuale. Ancora una volta, tuttavia, non si può che esprimere l'auspicio che tale coinvolgimento vi sia. Infatti, nonostante quanto si è appena detto sul nuovo ruolo degli organi ispettivi, nonostante sia specificamente previsto che durante lo svolgimento di tali attività il personale ispettivo non esercita le funzioni di vigilanza, è arduo immaginare che gli imprenditori (se non anche gli stessi lavoratori) non mostrino diffidenza nei confronti di soggetti tradizionalmente preposti alla ricerca e repressione delle irregolarità da loro commesse. Al contrario, la presenza ad esempio delle parti sociali può assicurare i datori di lavoro spingendoli ad un atteggiamento più collaborativo. Inoltre in queste occasioni possono costruirsi relazioni di fiducia tra personale ispettivo, rappresentanti di Cles e Commissioni e imprenditori, possono raccogliersi informazioni di pregio utili a porre i Cles in condizioni di svolgere al meglio quel ruolo di orientamento dell'attività ispettiva rimesso loro dalla legge.

#### 4. Conclusioni.

I compiti assegnati al Cles dal decreto legislativo di riforma della vigilanza che si sono sopra brevemente esaminati, se adeguatamente valorizzati, possono indubbiamente aiutare a compiere un salto di qualità nell'attività di contrasto all'economia sommersa. È necessario tuttavia che, come si è più volte ripetuto nel testo, abbia effettivamente luogo quel coordinamento regionale e provinciale dei soggetti coinvolti nell'attività di vigilanza che la legge indica come eventuale. In secondo luogo è necessario un salto di qualità nell'azione degli stessi Cles; infatti questi ultimi, sorti come organi di controllo dei piani di emersione, sono ora chiamati a svolgere un ruolo propulsivo che presuppone un'attività di ricerca, di analisi e di studio che, a differenza

---

<sup>(17)</sup> Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

ad esempio delle Commissioni di cui all'articolo 78 della legge n. 448/1998 <sup>(18)</sup>, non gli è esplicitamente riconosciuta dalla legge ma che è assolutamente necessaria.

---

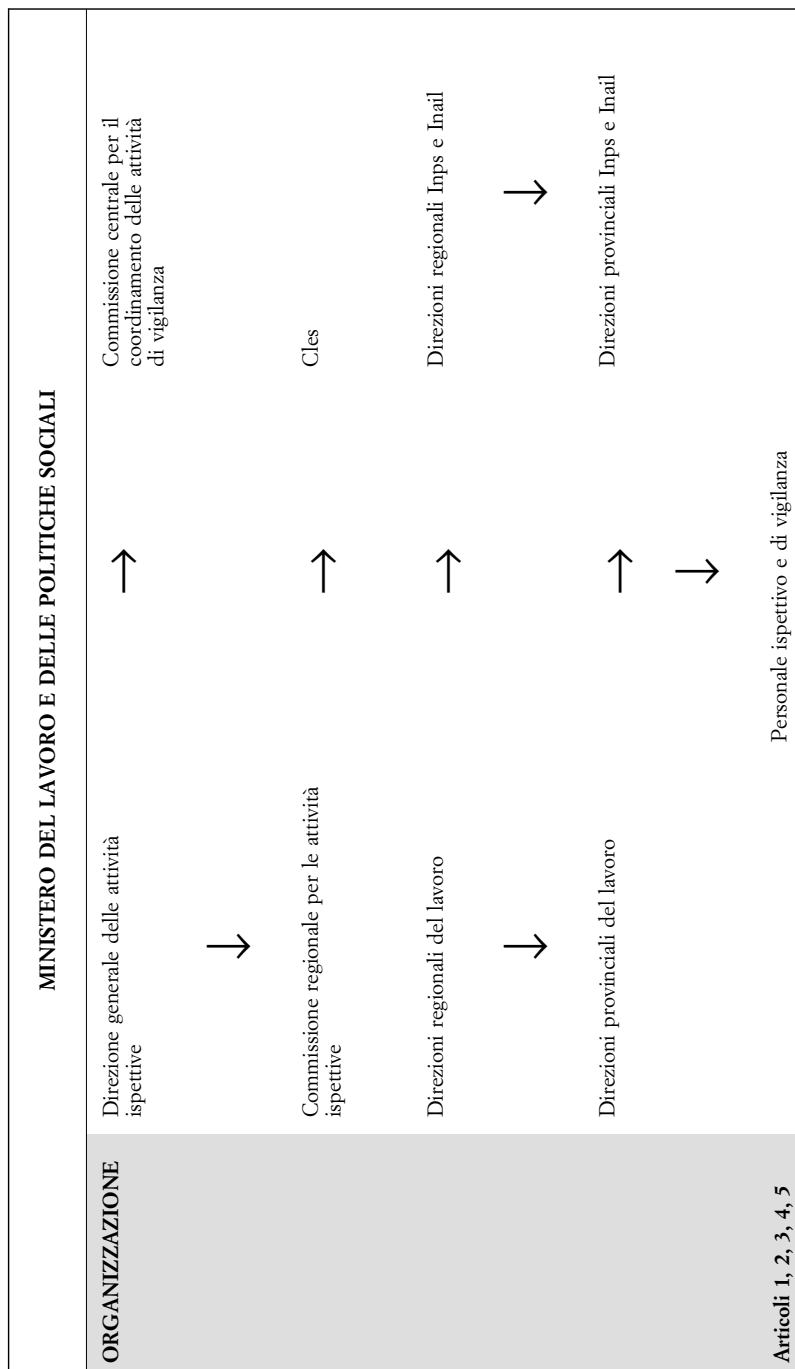
<sup>(18)</sup> Informazioni e notizie sulle attività del Comitato nazionale, delle Commissioni regionali e di quelle provinciali per l'emersione del lavoro non regolare sono disponibili sul sito *www.emersionelavorononregolare.it*.



**6.**

**SCHEDA RIEPILOGATIVA**

LUIGI DEGAN



SEZIONE B  
LE COMPETENZE DELLE DIREZIONI DEL LAVORO

7.  
**L'ATTIVITÀ ISPETTIVA**

PAOLO PENNESI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il coordinamento dell'attività di vigilanza. — 3. L'attività di prevenzione e promozione. — 4. La rivisitazione dei poteri degli organi ispettivi. — 4.1. Diffida. — 4.2. Prescrizione obbligatoria. — 4.3. Diffida accertativa per i crediti di lavoro. — 5. Raccordo tra attività conciliativa e funzione ispettiva.

### 1. Introduzione.

A distanza di oltre quarant'anni dall'adozione della legge 22 luglio 1961, n. 628 <sup>(1)</sup>, con la quale si era realizzato un assetto compiuto della funzione ispettiva nei luoghi di lavoro, il legislatore interviene con una riforma di carattere strutturale a risistemare il complesso e articolato quadro della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, secondo un approccio più globale ed integrato delle funzioni e dei poteri attribuiti ai diversi organi competenti in materia.

Non a torto, infatti, i primi commentatori della legge 14 febbraio 2003, n. 30 <sup>(2)</sup>, hanno colto nell'articolo 8 del testo normativo contenente la delega per la riorganizzazione dei servizi ispettivi, uno dei

---

<sup>(1)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(2)</sup> Per una ricostruzione generale delle problematiche sulla razionalizzazione delle funzioni ispettive cfr. P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in AA.VV., *La riforma del mercato del lavoro*, in DPL, 2003, n. 10, inserto; P. RAUSEI, *Riordino dei servizi ispettivi*, in DPL, 2004, n. 6, 379; P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1092 ss.

pilastri su cui si fonda la riforma complessiva del mercato del lavoro in quanto, a fronte del nuovo quadro regolatorio, sarebbe stato del tutto irragionevole non intervenire anche sotto il profilo delle tutele, mediante l'introduzione di strumenti volti a promuovere ed orientare correttamente i datori di lavoro e a dare effettive e sollecite risposte alle concrete esigenze dei lavoratori.

Il quadro che ne emerge risulta pertanto fortemente innovativo, in quanto viene a determinarsi un contesto complessivo nel quale, oltre alla tradizionale funzione ispettiva, trova finalmente posto anche una effettiva attività di carattere prevenzionale e promozionale e, quel che più rileva, anche una forte potenzialità degli organi ispettivi di incidere sul rapporto contrattuale sia risolvendo, mediante uno strumento conciliativo, le possibili controversie fra datore di lavoro e lavoratore, sia garantendo al lavoratore uno strumento di concreta e rapida realizzazione dei propri diritti patrimoniali.

Anche da un punto di vista semantico, quindi, il termine « vigilanza » oggi non sintetizza più la funzione assolutamente prioritaria del personale ispettivo il quale, senza timore di enfatizzare, appare più come un vero e proprio attore nel mercato del lavoro che assume differenti ruoli a seconda delle particolari contingenze.

Infatti, se da un lato si è assicurata maggiore flessibilità al rapporto di lavoro, mediante l'introduzione di nuove figure contrattuali — volte, peraltro, a contrastare forme di lavoro irregolare — dall'altro, sono state introdotte più incisive forme di intervento degli organi ispettivi nell'ambito dei rapporti contrattuali, sia a mezzo di procedure conciliative, sia a mezzo di immediate tutele dei diritti accertati in sede ispettiva.

Venendo più in particolare al merito della questione, appare possibile individuare almeno quattro filoni principali su cui si è imposta l'attività di vigilanza così intesa, filoni che da un lato continuano a richiamare istituti tradizionali dell'attività ispettiva in senso stretto e, dall'altro, introducono invece elementi che apportano un valore aggiunto nuovo e diverso alla tradizionale funzione di controllo in materia lavoristica e previdenziale.

## **2. Il coordinamento dell'attività di vigilanza.**

Il coordinamento delle attività ispettive è uno degli argomenti più legati alla tradizionale tematica della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale in quanto, già con l'articolo 5 della legge n.



628/1961 si dettavano disposizioni per regolare e disciplinare l'attività di vigilanza degli Istituti previdenziali e assicurativi al fine di « evitare pluralità di accertamenti, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale ritmo dell'attività produttiva ». A tal proposito si prevedeva, da un lato, l'obbligo di « comunicare all'Ispettorato del lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio, gli accertamenti da effettuare » e, dall'altro, con la successiva previsione di cui all'articolo 3, comma 6, del decreto legge n. 463/1983, convertito dalla legge n. 638/1983, si affidava all'organo ministeriale il potere di coordinamento degli istituti da realizzare anche mediante programmazioni annuali dell'attività.

Le disposizioni in materia di coordinamento contenute nel presente decreto legislativo innovano però profondamente tale quadro di riferimento, in quanto si coglie un approccio sistemico di carattere generale e una strategia complessiva volta a sfruttare le sinergie esistenti fra i vari organismi deputati alla vigilanza in una prospettiva non di mera unificazione delle funzioni e delle competenze, ma in una visione globale della vigilanza in materia di lavoro orientata a contrastare i fenomeni di irregolarità e di lavoro sommerso. Ciò implica un ripensamento complessivo della funzione ispettiva intesa non come una sommatoria della attività svolta dal Ministero del lavoro, dall'Inps, dall'Inail, dalla Guardia di Finanza o dalla Agenzia delle entrate, ma come un'azione unitaria avente un obiettivo strategico condiviso, che si realizza mediante i diversi approcci professionali tipici di ciascun soggetto ispettivo.

Tale prospettiva integrata, del resto, segna un salto qualitativo notevole rispetto al passato, in quanto non esiste più solo un problema di coordinamento a livello orizzontale della vigilanza fra le diverse strutture territoriali dei soggetti interessati — coordinamento finalizzato fondamentalmente ad evitare la duplicazione degli accessi ispettivi — ma, per la prima volta, si gettano le basi per impostare una « politica della vigilanza » nei luoghi di lavoro secondo le indicazioni fornite dall'organo di vertice dell'amministrazione, politica che impone una logica di coordinamento anche di tipo verticale. Ciò rappresenta indubbiamente un merito, in quanto sino ad oggi nessuna fonte normativa aveva previsto un collegamento diretto tra l'organo politico e le strutture amministrative incaricate della vigilanza.

Ciò non significa una impostazione necessariamente centralistica e « politicamente orientata » della funzione ispettiva, ma un importante e necessario indirizzo unitario da parte del Ministro nei confronti delle

strutture ministeriali e degli Enti previdenziali in ordine alle priorità da perseguire ed agli obiettivi da raggiungere a seguito della valutazione degli elementi conoscitivi di natura tecnica provenienti dagli organismi coinvolti nell'azione di contrasto del lavoro irregolare <sup>(3)</sup>.

Tale impostazione, del resto, sicuramente innovativa per quanto riguarda il mondo del lavoro, è già ampiamente sperimentata nel campo delle politiche di accertamento fiscale dove, a livello centrale, vengono annualmente fissati gli obiettivi sensibili e i settori di attività su cui concentrare la funzione di controllo.

L'altra nozione di coordinamento che acquisisce sempre maggiore forza è quella concernente non tanto gli aspetti operativi della vigilanza, quanto piuttosto gli aspetti contenutistici della stessa. In tale accezione risulta fondamentale omogeneizzare i comportamenti degli organi ispettivi, oggi ancora troppo difformi e guidati da logiche inevitabilmente distanti, in quanto l'assunzione di comuni parametri di valutazione delle fattispecie oggetto di indagine è un obiettivo prioritario per evitare ingiustificate disparità di trattamento e per poter iscrivere a pieno titolo anche l'attività di vigilanza in quella logica di « sistema » cui si accennava in precedenza.

Dal punto di vista organizzativo, il modello per assicurare tali forme di coordinamento, sia strutturale che contenutistico, è incentrato sulle strutture ministeriali, sia a livello centrale sia territoriale (Direzione generale e Direzioni regionali e provinciali del lavoro), le quali hanno il compito di fissare le linee guida dell'azione ispettiva traducendo, con indicazioni operative, gli obiettivi fissati dall'organo di direzione politica.

Affianco alle strutture ministeriali, però, operano le Commissioni di coordinamento, sia a livello centrale che territoriale, nell'ambito delle quali vengono coinvolti tutti gli organismi che effettuano vigilanza nei luoghi di lavoro, compresi gli organismi non tradizionalmente vigilati dal Ministero, come la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate.

Ciò rappresenta un indubbio fattore di integrazione raggiunto a livello istituzionale fra organismi autonomi che trovano quel necessario

---

<sup>(3)</sup> L'articolo 2, comma 3, del decreto prevede un vero e proprio processo « circolare » in quanto la stessa Direzione generale fornisce al Ministro del lavoro « ogni elemento di conoscenza utile alla elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza ».

momento di coordinamento per la realizzazione dell'auspicata razionalizzazione complessiva della funzione ispettiva.

Ma nell'ambito di tali organismi collegiali il vero fattore di originalità è rappresentato dalla presenza delle parti sociali datoriali <sup>(4)</sup>, le quali vengono chiamate a fornire indicazioni per orientare l'attività di vigilanza, in particolare a livello territoriale, verso quei comparti e quegli ambiti di attività nei quali si concentra il lavoro irregolare. Tale ruolo, infatti, sicuramente non tradizionale degli organismi di rappresentanza dei datori di lavoro, deriva ormai dall'acquisita consapevolezza che il lavoro sommerso rappresenta un fenomeno che penalizza fortemente proprio le imprese regolari dando luogo a fenomeni distortivi della concorrenza che ingenerano un vero e proprio *dumping* sociale.

### 3. L'attività di prevenzione e promozione.

Indubbiamente il decreto attuativo enfatizza questo nuovo ruolo del personale ispettivo volto a prevenire gli illeciti mediante la promozione del rispetto della disciplina lavoristica e contrattuale.

Il termine enfattizzazione appare quello più corretto in quanto non si può parlare di una vera e propria novità, considerato che già l'articolo 4 della legge n. 628/1961 prevedeva sia l'istituzione di un apposito nucleo nell'ambito degli uffici con il compito di fornire chiarimenti sulla materia lavoristica e previdenziale, sia una competenza di carattere generale del personale ispettivo volta a fornire chiarimenti sull'applicazione della normativa di legislazione sociale.

Facendo un bilancio, dopo circa quarant'anni di applicazione di tale previsione, non si può però dire che la stessa abbia avuto adeguato sviluppo e questo sia per la diffidenza dell'utenza nel rappresentare ad un organo ispettivo le problematiche aziendali sia, ancor di più, per la difficoltà di coniugare le prerogative ispettive con una attività di tipo prevenzionale.

Il nuovo assetto normativo invece sembra avere trovato una risposta equilibrata volta a conciliare questo doppio ruolo dell'organo di vigilanza, risolvendo in modo esplicito alcune questioni di carattere

---

(4) Le organizzazioni sindacali dei lavoratori infatti da sempre erano invitate a partecipare alle riunioni trimestrali del coordinamento della vigilanza congiunta tenute presso le Direzioni provinciali del lavoro, per fornire il loro contributo propositivo nell'orientamento dell'attività ispettiva.

pregiudiziale. In primo luogo cambia radicalmente l'approccio nei confronti dell'utenza, in quanto si istituzionalizza una attività di informazione e aggiornamento nei confronti di enti, associazioni e datori di lavoro, che comporta una inevitabile « apertura » dell'organo ispettivo che incide notevolmente proprio sul piano del rapporto con i vari interlocutori. Sotto altro profilo si chiarisce esplicitamente che l'organo di vigilanza non esercita poteri e prerogative di natura ispettiva durante lo svolgimento delle attività prevenzionali e promozionali svolte presso le aziende, fugando i possibili dubbi e le eventuali resistenze del mondo datoriale nei confronti dell'organo di controllo.

A fronte di tale impostazione, però, va anche chiarito esplicitamente che l'attività informativa, prevenzionale e promozionale dell'organo di vigilanza non può mai confondersi con l'attività consulenziale in senso stretto tipicamente riservata ai professionisti abilitati <sup>(5)</sup>. Questo significa che il personale ispettivo deve essere molto cauto nel fornire indicazioni e soluzioni in ordine a problematiche specifiche legate a singole situazioni aziendali, in quanto ciò risulterebbe poi difficilmente conciliabile con lo svolgimento di una eventuale azione ispettiva avente ad oggetto l'esame della medesima fattispecie oggetto di quesito.

Per ovviare a tale inconveniente, quindi, i pronunciamenti dell'organo di vigilanza devono essere sì puntuali e circostanziati, ma sempre formulati in termini generali fornendo i criteri di corretta interpretazione delle previsioni normative, mutuati dai pronunciamenti ufficiali dell'amministrazione.

Un'ultima questione concerne l'introduzione del c.d. diritto di interpello <sup>(6)</sup>.

Da qualche parte è stata evidenziata la scarsa incisività dell'istituto in quanto, pur prendendo atto delle inevitabili diversità rispetto a quello fiscale <sup>(7)</sup>, lo stesso si risolve sostanzialmente nella mera possibilità di avanzare quesiti al Ministero per la soluzione di problematiche applicative, senza alcun effetto di carattere sostanziale sulla fattispecie particolare che ha dato origine al quesito.

---

<sup>(5)</sup> Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(6)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(7)</sup> Cfr. L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, 15.

Ciò deriva in realtà dal necessario adattamento dell'istituto al contesto lavoristico, nel quale vengono inevitabilmente in gioco anche i diritti del lavoratore, che non può venir pregiudicato dall'esito di un procedimento al quale rimane estraneo. Questo tuttavia non esclude che alcuni effetti dell'interpello possano ricavarsi almeno in via interpretativa anche dalla previsione contenuta nell'articolo 9, in quanto si può ritenere coerente con il contesto normativo attualmente vigente l'inapplicabilità almeno delle sanzioni amministrative e penali al datore di lavoro che si sia uniformato al pronunciamento dell'amministrazione conseguente all'esercizio del diritto di interpello.

#### **4. La rivisitazione dei poteri degli organi ispettivi.**

Anche sul versante dei poteri del personale ispettivo, il decreto incide profondamente, sia operando modifiche sostanziali ai vecchi istituti quali la diffida e la prescrizione obbligatoria, sia introducendo nuovi strumenti particolarmente incisivi quali la diffida accertativa per i crediti di lavoro.

Il decreto infatti recepisce da un lato tutte le indicazioni emerse nel corso di questi anni dal dibattito dottrinale e giurisprudenziale concernente la concreta operatività di tali strumenti e, dall'altro, ne amplia le potenzialità, mediante l'introduzione di una particolare diffida che ha la finalità evidente di semplificare la soddisfazione dei crediti patrimoniali dei lavoratori mediante un accertamento tecnico di un organo terzo ed imparziale quale l'organo di vigilanza.

##### **4.1. Diffida.**

La diffida, sino a ieri prevista dall'articolo 9 del decreto Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520 <sup>(8)</sup>, conferiva ai funzionari ispettivi del Ministero del lavoro, ove rilevassero l'inosservanza di norme di legge sanzionate sia in via amministrativa sia penale, la facoltà, valutate le circostanze del caso, di diffidare il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione della violazione commessa <sup>(9)</sup>.

Storicamente le problematiche relative all'esercizio del potere di diffida si sono incentrate sia sulla natura discrezionale del provvedi-

---

<sup>(8)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(9)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

mento, che pone problemi di parità di trattamento dei destinatari, sia sulla eccezione al principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, in quanto l'ispettore ha sempre utilizzato lo strumento di diffida « in alternativa » al rapporto all'Autorità giudiziaria <sup>(10)</sup>.

Nonostante la Corte costituzionale abbia legittimato tale istituto <sup>(11)</sup>, dopo un travagliato contrasto giurisprudenziale, con sentenza dell'8 febbraio 1993, n. 1228 <sup>(12)</sup>, le Sezioni Unite della Cassazione hanno però affermato che la diffida, operando su un piano esclusivamente amministrativo, « non influisce sulla procedibilità o sulla punibilità del reato già commesso, mancando una previsione espressa circa la sospensione dell'azione penale in caso di diffida e circa l'estinzione del reato per effetto della ottemperanza della diffida stessa ».

A seguito di tale orientamento l'operatività della diffida, almeno in campo penale è sostanzialmente venuta meno in quanto l'istituto ha un senso se può considerarsi alternativo al provvedimento sanzionatorio anche se, fermo restando l'obbligo di riferire all'Autorità giudiziaria, la diffida potrebbe servire ad evitare che il reato venga portato a più gravi conseguenze <sup>(13)</sup>.

L'istituto quindi ha conservato residui spazi di intervento solo in materia amministrativa ma, considerati i tempi rigidamente fissati dalla procedura di cui alla legge n. 689/1981, non ha trovato larga applicazione, continuando peraltro a ingenerare una serie di problemi sotto il profilo della parità di trattamento, in tutte quelle ipotesi in cui l'opzione era quella di procedere mediante diffida ovvero mediante contestazione diretta dell'illecito.

Su questo quadro di riferimento la ridefinizione della diffida non poteva comportare un ritorno al passato, con la riaffermazione di un

---

<sup>(10)</sup> La produzione giurisprudenziale e dottrinale sul tema della diffida è molto vasta. Per un rassegna completa cfr. L. ORGA, *La diffida nel nostro ordinamento giuridico, con particolare riferimento alla materia di lavoro*, in MGL, 1987, 638.

<sup>(11)</sup> Con sentenza n. 105/1967 la Corte costituzionale ha affermato che la diffida « attendendo al comportamento di un organo amministrativo non vale a limitare, ostacolare o condizionare l'azione del pubblico ministero il quale rimane sempre libero di promuovere l'azione penale quando e comunque venga a conoscenza della sussistenza del reato ». In *www.csm.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(12)</sup> In *www.csm.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(13)</sup> Attualmente, comunque, in materia penale mediante la « prescrizione obbligatoria » si coniuga sia l'esigenza di riferire all'Autorità giudiziaria, che quella di intimare all'autore della violazione la reintegrazione dell'illecito commesso, sotto un profilo di carattere tecnico.

potere monitorio più incisivo e operante a tutto campo sia in materia penale sia amministrativa, in quanto si sarebbe andati incontro alle stesse problematiche, accennate in precedenza, di compatibilità con i principi affermati a livello costituzionale.

L'unica strada seriamente percorribile e risolutiva, anche sotto il profilo dell'eccessiva discrezionalità dell'istituto, era dunque quella di ricostruire la diffida sulla falsariga della prescrizione obbligatoria operante in materia penale <sup>(14)</sup>, quale condizione di procedibilità di tutte quelle violazioni amministrative « comunque sanabili » <sup>(15)</sup>.

In tale ipotesi, quindi, il personale ispettivo, adottando la diffida, impone, contestualmente, al datore di lavoro di regolarizzare la situazione entro un termine prefissato e di pagare, in caso di ottemperanza alla diffida stessa, una somma agevolata con conseguente estinzione del procedimento sanzionatorio.

Dal punto di vista interpretativo le questioni più rilevanti evidentemente si incentrano sulla individuazione del campo di operatività dell'istituto, in particolare per quanto riguarda le ipotesi di violazioni *comunque sanabili*, ammesse quindi alla diffida.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale la diffida poteva ritenersi applicabile solo per quelle fattispecie meramente omissive, a condotta *continuata o permanente*, che non si esauriscono in un solo atto, ma tale impostazione, sicuramente condivisibile in astratto, rischia di essere troppo restrittiva alla luce delle vigenti fattispecie sanzionatorie di carattere lavoristico e previdenziale che perlopiù danno vita invece a violazioni *istantanee con effetti permanenti*.

La soluzione ipotizzabile, quindi, è quella di estendere l'interpretazione delle condotte *comunque sanabili* anche a quest'ultime, purché si sia in presenza di un adempimento oggettivamente effettuabile volto a reintegrare l'ordine giuridico violato.

Ciò, del resto, appare in linea con l'orientamento assunto da tempo dalla giurisprudenza con riferimento alla prescrizione obbligatoria, orientamento volto a privilegiare la finalità « compositiva » dell'istituto e deflativa del carico giudiziario <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Sulla prescrizione obbligatoria vedi *infra* e D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(15)</sup> In tal senso la diffida può trovare applicazione per fattispecie a condotta continuata ovvero permanente.

<sup>(16)</sup> Cfr. Corte cost., 18 febbraio 1998, n. 19, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

## 4.2. Prescrizione obbligatoria.

Proprio a seguito della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 1993, con la quale veniva di fatto vanificato l'istituto della diffida, il legislatore, con l'articolo 20 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758<sup>(17)</sup>, ha introdotto la prescrizione obbligatoria il cui meccanismo cerca di coniugare sia l'obbligo di notificare l'Autorità giudiziaria circa l'illecito commesso, sia l'esigenza di eliminare la situazione antigiusdittica posta in essere.

Dal punto di vista materiale la prescrizione consiste in un provvedimento con il quale vengono impartite direttive per rimuovere o modificare le situazioni irregolari riscontrate dettando, se del caso, anche le indicazioni tecniche eventualmente più opportune (in materia di prevenzione infortuni).

L'esercizio dell'azione penale rimane sospeso fino all'adempimento della prescrizione ed al conseguente pagamento della sanzione pecuniaria: il personale ispettivo, infatti, nell'impartire la prescrizione deve indicare i tempi, le modalità di esecuzione delle modifiche e l'importo della sanzione amministrativa. Entro 60 giorni dalla scadenza del termine va verificato l'adempimento della prescrizione, cui consegue l'ammissione del contravventore al pagamento di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista, mentre in caso contrario l'eventuale inadempimento viene riferito all'Autorità giudiziaria per il proseguimento dell'azione penale.

Sotto il profilo dell'efficacia dell'istituto va segnalato che la prescrizione obbligatoria ha dato risultati eccellenti, in quanto, da statistiche recenti, l'osservanza delle prescrizioni in materia di legislazione sociale è pressoché pari al cento per cento, mentre in materia di prevenzione infortuni supera comunque il novanta per cento<sup>(18)</sup>.

La ridefinizione della prescrizione obbligatoria, quindi, ha comportato semplicemente una maggiore applicabilità dell'istituto, che può estendersi anche alle violazioni punite con la sola ammenda e alle cosiddette fattispecie « a condotta esaurita ».

Nonostante il chiaro pronunciamento della Corte costituzio-

---

<sup>(17)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(18)</sup> Questo spiega anche perché sia oggi più difficile il consolidarsi di precisi filoni giurisprudenziali in materia di diritto penale del lavoro e in materia di sicurezza e di igiene del lavoro.



nale <sup>(19)</sup>, infatti, che mediante il meccanismo della cosiddetta prescrizione *ora per allora* ritiene applicabile tale fattispecie anche alle contravvenzioni del tutto consumate ed esaurite (con la finalità di estendere al massimo la definizione amministrativa e la conseguente estinzione del reato), la Corte di Cassazione pare non allinearsi a tale orientamento sostenendo che « la procedura contemplata dagli articoli 19 e segg. del decreto legislativo n. 758/1994, non è applicabile ai reati già consumati all'atto dell'accertamento e non più suscettibili di sanatoria mediante l'adempimento di prescrizione impartita dall'organo di vigilanza » <sup>(20)</sup>.

Un esplicito chiarimento circa l'applicabilità dell'istituto così come interpretato dalla Corte costituzionale si è quindi reso necessario per porre fine all'attuale contrasto esistente a livello di giurisprudenza di legittimità.

### 4.3. Diffida accertativa per i crediti di lavoro.

Per comprendere appieno le finalità e le caratteristiche di tale istituto è necessario prendere le mosse dalla previsione di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *e*), della legge n. 30/2003 che richiede al legislatore delegato l'adozione di strumenti volti a *semplificare* la procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro.

Tradizionalmente i poteri di intervento su questo fronte dell'organo ispettivo erano fortemente limitati in quanto il personale di vigilanza doveva limitarsi semplicemente a constatare la sussistenza di violazioni amministrative o penali ed a procedere al recupero dei contributi previdenziali omessi, senza poter fornire efficace e risolutiva tutela per la soddisfazione dei crediti patrimoniali derivanti dal rapporto di lavoro.

Con il nuovo istituto indubbiamente l'organo di vigilanza acquista un potere molto rilevante in quanto può adottare un provvedimento autoritativo a tutela di un credito di natura privatistica, provvedimento che può addirittura acquisire efficacia di titolo esecutivo <sup>(21)</sup>.

Proprio dalla rilevanza degli effetti del provvedimento appare però

---

<sup>(19)</sup> Cfr. nota 16.

<sup>(20)</sup> Così Cass., III Sez. Pen., n. 32176/2002, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(21)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

opportuno fare alcune precisazioni in ordine ai confini di utilizzabilità dell'istituto, così come desumibili dal contesto normativo più generale.

In primo luogo sembra opportuno circoscrivere l'attivazione di tale strumento nei casi in cui l'accertamento sia fondato su elementi obiettivi certi e idonei a determinare il calcolo delle spettanze patrimoniali del lavoratore. Pertanto, va chiarito che l'organo di vigilanza ha la *facoltà* di adottare la diffida accertativa secondo un prudente apprezzamento degli elementi obiettivi acquisiti e valutate le circostanze del caso.

Il calcolo delle spettanze dovrà poi essere effettuato — proprio in considerazione della necessità che lo stesso si avvalga di elementi certi e obiettivi — sulla base delle previsioni dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, nei limiti però della loro efficacia soggettiva, anche in applicazione di quanto previsto dall'articolo 7 del decreto che affida al personale ispettivo, tra gli altri, il compito di « vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro ».

Ciò implica che l'uso della diffida accertativa non sembra possibile nei casi in cui sussistano limiti soggettivi alla applicabilità dei contratti collettivi in quanto non rientra tra le prerogative dell'organo di vigilanza quella di individuare i parametri per la definizione di una « equa retribuzione » ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, equa retribuzione quantificabile esclusivamente dall'Autorità giudiziaria.

Profili di perplessità emergono invece in relazione alla adozione della diffida accertativa sulla base dei parametri del contratto individuale fra le parti, nelle ipotesi di rapporti di lavoro autonomo quale il lavoro a progetto, sia per la maggiore labilità dei parametri eventualmente fissati dalla contrattazione collettiva in tale ambito ed eventualmente recepiti nell'accordo individuale, sia, in particolare, per la difficoltà di raggiungere precisi ed oggettivi elementi di certezza in ordine al raggiungimento o meno dell'obiettivo individuato nel programma o nel progetto.

In sostanza, quindi, appare sicuramente più difficile quantificare l'importo per l'adozione di una diffida accertativa in una ipotesi di obbligazione *di risultato*, rispetto alla ipotesi più sicura e tradizionale di una obbligazione *di mezzi* tipica del lavoro subordinato.

Anche relativamente alla compatibilità del nuovo istituto con i principi di delega e con quelli più generali dell'ordinamento processuale non sembra possibile sollevare riserve o dubbi di sorta.

In primo luogo, infatti, non va dimenticato che l'obiettivo del

legislatore delegante era quello di semplificare la riscossione dei crediti di lavoro ovviamente senza appesantire il carico giudiziario. In tal senso, la scelta di individuare nell'organo di vigilanza — organo tecnico competente in materia lavoristica, previdenziale e contrattuale — un soggetto terzo ed imparziale cui affidare un ruolo decisivo nell'accertamento dei crediti, appare del tutto ragionevole e compatibile con il quadro ordinamentale complessivo, compresa l'efficacia di titolo esecutivo attribuita al provvedimento adottato dall'organo di vigilanza. Anzi, una diversa scelta in tal senso sarebbe stata comunque insufficiente a garantire qualsivoglia semplificazione sul piano della soddisfazione dei crediti, in quanto già attualmente gli uffici, al termine degli accertamenti, ove riscontravano differenze retributive in favore dei lavoratori, anche senza poter adottare alcun provvedimento autoritativo, procedevano però a « certificare » tali risultanze sul piano dei crediti maturati, certificazione che, ai sensi dell'articolo 633 c.p.c., era considerata idonea prova scritta ai fini della attivazione del procedimento di ingiunzione.

Quindi, per dare un valore aggiunto, rispetto all'attuale procedimento, e per velocizzare la soddisfazione dei crediti, il conferimento di efficacia di titolo esecutivo al provvedimento dell'organo ispettivo costituiva una strada quasi obbligata volta a consentire, dopo un accertamento tecnico di un organo terzo ed imparziale, la diretta attivazione della procedura esecutiva, senza far preventivamente gravare sull'Autorità giudiziaria il peso di una fase cognitiva, fase che comunque può instaurarsi in sede di opposizione all'esecuzione.

Anche sotto il profilo della compatibilità dell'istituto con i principi generali di natura processuale, l'aver attribuito efficacia di titolo esecutivo alla diffida accertativa emanata dalla Direzione provinciale del lavoro non può considerarsi un elemento di rottura in quanto lo stesso articolo 474 c.p.c. demanda espressamente alla fonte normativa la facoltà di individuare i provvedimenti dotati di tale efficacia e pertanto la « riserva di legge » <sup>(22)</sup> sembra essere pienamente rispettata.

## **5. Raccordo tra attività conciliativa e funzione ispettiva.**

L'individuazione di uno strumento per coniugare la funzione di vigilanza in senso stretto con quella più propriamente conciliativa,

---

<sup>(22)</sup> Ovviamente in senso « atecnico ».

entrambe di competenza della Direzione provinciale del lavoro, rappresenta probabilmente l'elemento di maggiore originalità introdotto fra i principi di delega <sup>(23)</sup>, in quanto, per definizione, fra momento conciliativo e momento ispettivo non c'è mai stato alcun punto di contatto ed anzi l'esercizio della funzione ispettiva ha sempre costituito un ostacolo per una soluzione concordata delle controversie lavoristiche <sup>(24)</sup>.

L'idea di fondo, per declinare compiutamente tale attività di raccordo, presuppone in primo luogo la verifica degli effettivi margini di composizione del conflitto sia prima che nel corso del procedimento ispettivo. La dizione normativa, infatti, facendo riferimento all'individuazione di presupposti per una « soluzione conciliativa delle controversie », implica necessariamente una puntualizzazione volta a precisare l'ambito di effettiva operatività ed i confini dell'istituto in esame <sup>(25)</sup>.

In primo luogo, la *condicio sine qua non* per procedere alla conciliazione monocratica è la mancanza di qualsiasi accertamento di ipotesi di violazione da parte dell'organo di vigilanza, in quanto ciò determinerebbe la necessità di dover procedere in via ordinaria. Tale circostanza si verifica più frequentemente in sede di richiesta di intervento in quanto in tale ipotesi vengono semplicemente ipotizzate alcune irregolarità nonché alcune inadempienze datoriali, ma manca ancora qualsiasi riscontro di carattere obiettivo da parte dell'organo ispettivo.

Ciononostante, tale presupposto deve sussistere anche nell'ipotesi di conciliazione attivata dopo l'accesso ispettivo, conciliazione che trova il suo fondamento proprio nel fatto che non si sono individuati i presupposti per l'adozione di provvedimenti sanzionatori e sussistono margini per risolvere il conflitto tra le parti mediante una soluzione conciliativa.

---

<sup>(23)</sup> Il criterio di delega prevede la « definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali ». Sul punto cfr. C. BELLAVEGLIA, *Funzione ispettiva e conciliativa: una ipotesi di raccordo*, in *DPL*, 2003, 771.

<sup>(24)</sup> Una volta attivato l'organo ispettivo, infatti, il lavoratore non può più incidere sul corso del procedimento ispettivo in quanto il corso delle indagini prosegue comunque e non può essere ostacolato nemmeno nel caso di una intervenuta conciliazione fra le parti per i profili patrimoniali.

<sup>(25)</sup> Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

Da tali precisazioni, quindi, scaturisce che lo strumento conciliativo è ipotizzabile su questioni riguardanti diritti patrimoniali dei lavoratori, per le quali è possibile operare una soluzione transattiva, soluzione non soggetta alle previsioni di cui all'articolo 2113 c.c. e quindi sostanzialmente irretrattabili.

L'altro elemento di assoluta novità è rappresentato anche dalla possibilità di definire la conciliazione da parte del solo funzionario monocratico, senza attivare necessariamente la Commissione di conciliazione di cui all'articolo 1 della legge n. 553/1973, già operante presso le Direzioni provinciali del lavoro e ciò sulla base degli orientamenti più recenti della Corte di Cassazione che ritiene sufficiente l'intervento del funzionario dell'amministrazione per sottrarre il lavoratore a quella condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro, che rende sospette di prevaricazione le eventuali transazioni e rinunce intervenute nel corso del rapporto, con conseguente impossibilità di impugnare la conciliazione ai sensi dell'articolo 2113 c.c. <sup>(26)</sup>.

La rivitalizzazione, perché di questo si tratta, della conciliazione monocratica rappresenta infatti l'unica strada possibile per poter continuare a parlare di soluzioni conciliative delle controversie lavoristiche, in quanto declinare la validità di questo principio e far riferimento all'organo collegiale rappresentato dalla Commissione di conciliazione di cui all'articolo 410 c.p.c. significa fare una mera affermazione priva di reale contenuto, in quanto sono fin troppo note le attuali difficoltà operative di tali commissioni, in particolare a seguito dell'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Di particolare rilievo appare anche la previsione di carattere incentivante che consente di riferire i versamenti dei contributi previdenziali e assicurativi *alle somme concordate in sede conciliativa* in relazione al periodo lavorativo riconosciuto dalle parti. A questo proposito vanno puntualizzati almeno due aspetti. Il primo è quello legato al tentativo di incrementare le ipotesi conciliative fondate sull'effettivo riconoscimento del rapporto di lavoro con le relative conseguenze sul piano delle entrate contributive e previdenziali, a fronte dell'attuale orientamento tendente a fondare molto spesso l'erogazione di somme di denaro conseguenti alle conciliazioni esclusivamente sull'accordo transattivo e non sul rapporto di lavoro comunque intercorso tra le parti per evidenti ragioni di risparmio contributivo, in

---

<sup>(26)</sup> Corte Cass., Sez. Lav., sentenza 12 dicembre 2002, n. 17785, in *www.csm-b.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

quanto, in tale ipotesi, la fonte della erogazione patrimoniale non è rinvenibile nel rapporto di lavoro ma nell'accordo e nella conseguente transazione.

Un secondo aspetto è invece legato alla apposizione di un limite inevitabile agli effetti della autonomia delle parti nella determinazione delle somme oggetto di conciliazione, in quanto è del tutto ragionevole e conforme alle norme in vigore ritenere che i versamenti contributivi e assicurativi sulle predette somme non possano essere comunque inferiori ai minimali di legge in quanto ciò potrebbe determinare un uso distorto dell'istituto con effetti perversi sulle casse degli Enti previdenziali.

Un'ultima questione — ma è più che altro una precisazione doverosa — attiene ai limiti della conciliazione monocratica nelle ipotesi in cui la controversia abbia ad oggetto contratti di lavoro certificati. In tali casi, infatti, in considerazione della competenza specifica prevista dall'articolo 80 del decreto legislativo n. 276/2003, l'eventuale procedimento conciliativo è riservato alla Commissione di certificazione presso cui le parti hanno definito l'atto negoziale.

In ultima analisi, pertanto, l'istituto della conciliazione monocratica sembra essere in grado di incidere in modo efficace e particolarmente rilevante sulle dinamiche complessive della conflittualità in materia di lavoro, deflazionando il carico giudiziario e favorendo una rapida soluzione delle controversie da un lato, liberando al contempo risorse ispettive da orientare verso i più rilevanti fenomeni di lavoro sommerso ed irregolare.

## 8.

### PREVENZIONE, PROMOZIONE E DIRITTO D'INTERPELLO

LUIGI DEGAN, SIMONE SCAGLIARINI (\*)

SOMMARIO: 1. La riforma del mercato del lavoro: una questione di effettività. — 2. Il modello organizzativo della nuova ispezione del lavoro e il coordinamento delle attività di vigilanza. — 3. Le Direzioni del lavoro tra attività preventiva e attività repressiva: il diritto di interpello.

#### 1. La riforma del mercato del lavoro: una questione di effettività.

L'attenzione verso i profili prevenzionistici e promozionali dell'attività di vigilanza caratterizza, nel meritevole intento di riportare la certezza del diritto in un ordinamento piuttosto caotico <sup>(1)</sup>, l'intero decreto legislativo in commento che trova il suo punto qualificante nella introduzione del diritto di interpello, finalizzato a garantire l'uniformità di interpretazione e il monitoraggio sui problemi applicativi delle normative lavoristiche <sup>(2)</sup>.

Un primo punto di rilevante interesse, al riguardo, è rappresentato dall'articolo 8 del decreto in esame, che assegna alle Direzioni regionali del lavoro e alle Direzioni provinciali del lavoro due compiti di

---

(\*) *Il lavoro è frutto di una riflessione comune agli autori. Tuttavia devono essere attribuiti a Luigi Degan i paragrafi 1 e 2 e a Simone Scagliarini il paragrafo 3.*

(1) Sul valore della certezza giuridica nell'ambito delle funzioni ispettive e sull'importanza della logica promozionale a questo fine si veda S. VERGARI, *La funzione ispettiva in materia di lavoro: conciliazione e repressione*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, ES, Napoli, 2004, 447 ss.

(2) Cfr., per le ripercussioni della uniforme interpretazione nell'ambito di una efficace lotta al lavoro irregolare, S. CORBASCIO, *L'emersione del lavoro non regolare nella riforma dei servizi ispettivi*, nella Parte I di questo volume e, in relazione al ruolo dei Cles, O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

particolare rilevanza <sup>(3)</sup>: promuovere, presso i datori di lavoro, l'osservanza della normativa in materia lavoristica e previdenziale e, inoltre, prevenire le eventuali violazioni della stessa. Questa attività, consistente nella diffusione di corrette informazioni, è diretta a consentire, agli operatori del settore, di venire a conoscenza di tutte le informazioni necessarie per una corretta gestione aziendale. Lo svolgimento di tali compiti è affidato al personale ispettivo degli uffici sopra indicati, anche in concorso con i Cles e le Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, e consiste, sostanzialmente, nel presentare, una volta all'interno dell'azienda, le nuove, ma non solo, disposizioni introdotte da norme di legge ed atti ad essa equiparati, da circolari e, in generale, dai provvedimenti emanati dal Ministero del lavoro e dagli Enti previdenziali (v., però, *infra*).

Nell'esercizio delle predette funzioni il personale ispettivo non riveste la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Tali compiti, peraltro, non sono nuovi all'interno delle competenze degli ispettorati del lavoro: infatti, già l'articolo 4, comma 1, lettera c), legge 22 marzo 1961, n. 628, attribuiva loro il compito di « fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare ».

<sup>(4)</sup> La precisazione, così come formulata nella prosa, ricalca quella contenuta nello schema di decreto oggetto dell'esame preliminare del Consiglio dei Ministri ma differisce, nella forma, rispetto a quella contenuta nel decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale. La norma è diretta a raccordarsi con la disposizione, di cui all'articolo 8 del d.P.R. n. 520/1955, che stabilisce che « gli ispettori del lavoro, nei limiti del servizio a cui sono destinati, e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti, sono ufficiali di polizia giudiziaria ». È necessario osservare che, benché non rivestano la qualifica di ufficiali di Polizia giudiziaria, gli ispettori mantengono la qualità di pubblico ufficiale e pertanto, qualora venissero a conoscenza di una *notitia criminis* nell'esercizio di tali funzioni, sarebbero comunque obbligati a darne comunicazione al pubblico ministero *ex* articolo 331 c.p.p. La disposizione ha sollevato diverse critiche tra i commentatori. Innanzitutto alcuni (cfr. P. RAUSEI, *Riordino dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2004, n. 6, 389) hanno ritenuto che la formulazione della norma contenuta nello schema di decreto esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, dovesse essere modificata, nel senso ora riportato nel testo in vigore, facendo espresso riferimento alle funzioni dell'ispettore invece che alla qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria. La critica sembra costituire, più che altro, un appunto di stile, in quanto l'ispettore riveste la qualifica indicata solo in quanto espressamente attribuitagli, così come avviene per le attività di vigilanza, tra le quali non rientrano quelle di cui all'articolo 8 del decreto in esame. Altri ancora (L. CALAZZA, *Più tolleranza nei controlli*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2004, 89) hanno criticato la disposizione ritenendo che l'intenzione del legislatore fosse quella di « sollevare l'ispettore dall'obbligo di riferire al pubblico ministero eventuali fatti costituenti reato » e che pertanto, la « soluzione escogitata suscita qualche perplessità ». In realtà, l'intenzione del legislatore non pare



Col medesimo intento prevenzionistico e promozionale, il decreto legislativo n. 124/2004 attribuisce alla Direzione generale di cui all'articolo 2 e agli uffici periferici del Ministero la facoltà, anche d'intesa con gli Enti previdenziali, di promuovere e di stipulare, mediante apposite convenzioni, contratti con aziende, enti e associazioni, aventi ad oggetto attività di informazione e aggiornamento da svolgersi presso gli stessi soggetti interessati <sup>(5)</sup>. Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che dovrà essere adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Tali attività dovranno svolgersi a cura e a spese dei soggetti interessati che beneficiano dell'attività oggetto della convenzione.

Inoltre, ai sensi del comma 4, la Direzione provinciale del lavoro, sentiti gli organismi preposti e sulla base delle direttive impartite dal Ministro, è investita altresì del compito di uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 75 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(6)</sup>. Quest'ultima disposizione del decreto in esame evidenzia lo stretto raccordo delle disposizioni in esame con i nuovi istituti introdotti dalla riforma del mercato del lavoro di cui è parte integrante. Infatti, essendo la certificazione dichiaratamente diretta a ridurre il contenzioso giudiziario in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, le interazioni tra questo istituto e l'attività ispettiva e preventiva

---

essere quella indicata, che si risolverebbe in uno svarione o in una sorta di insipienza del legislatore (cfr., in relazione alla legge delega, i contributi contenuti in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, che insistono molto su questo punto), ma quella di evitare che l'ispettore, entrando in azienda in veste di « consulente », svolgesse attività di vigilanza, così costituendo una sorta di cavallo di Troia a danno dell'intenzione promozionale al rispetto delle norme piuttosto che della volontà repressiva.

<sup>(5)</sup> La previsione ha sicuramente una notevole portata innovativa ma è conforme a quanto previsto dalla legge delega, legge 14 febbraio 2003, n. 30, che, all'articolo 8, comma 2, lettera a), pone tra i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato deve attenersi, quello di « improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione [...] anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina ». Non hanno pregio, quindi, le osservazioni dei primi commentatori dello schema di decreto delegato che hanno, in merito, ritenuto che si fosse in presenza di « qualche forzatura della delega », cfr. M.R. GHEIDO, *Ispezioni, i ricorsi diventano veloci*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 gennaio 2004, 30.

<sup>(6)</sup> Per un esame dell'istituto della certificazione si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 237 ss.

potrebbero sfociare in criteri guida diretti agli organi deputati alla certificazione che risolvano in radice contrasti interpretativi e applicativi delle materie rientranti nell'ambito della certificazione (7).

Tutte le attività appena esaminate, ad eccezione di quella in materia di coordinamento dell'attività di certificazione (8), possono essere anche svolte, nell'ambito delle rispettive competenze, dagli Enti previdenziali, sempre sulla base delle direttive fornite dalla Direzione generale in quanto titolare dei compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive.

Per quanto riguarda il diritto di interpello (su cui vedi ampiamente *infra*), questo istituto, consente di porre dei quesiti di ordine generale sulla applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Vero è che il diritto di interpello di cui al decreto in commento è una forma ibrida e comunque ancora poco pregnante, visto che a fronte del diritto di proporre quesiti non esiste un obbligo specifico, scandito da precisi limiti temporali, per l'invio delle risposte e neppure opera una sorta di « silenzio-assenso ». Ma si tratta di una prima sperimentazione, di portata culturale davvero rilevante e certamente innovativa per le tradizioni e gli assetti organizzativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nulla esclude che, dopo una prima fase di sperimentazione, l'interpello possa assumere la configurazione di vero e proprio diritto in linea con quanto vale oggi per il diritto tributario (9).

## **2. Il modello organizzativo della nuova ispezione del lavoro e il coordinamento delle attività di vigilanza.**

Sotto il profilo organizzativo, il decreto in commento traccia un modello indubbiamente centralizzato, in quanto prevede il manteni-

---

(7) Cfr. M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, cit., 241, il quale condivide la proposta di parte della dottrina (cfr. T. TREU, *La riforma della giustizia del lavoro; conciliazione ed arbitrato*, in *DRI*, 2003, n. 1, 78) di « orientare e concentrare gli accentramenti ispettivi sui rapporti non volontariamente certificati, come avviene oggi per le verifiche fiscali ».

(8) Lo schema di decreto presentato in via preliminare al Consiglio dei Ministri prevedeva che anche questa attività fosse svolta, secondo le rispettive competenze, dagli Enti previdenziali. Tale attività è stata però esclusa dal decreto in vigore onde non vanificarne il necessario coordinamento.

(9) Cfr. L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, 15 ss.

mento in capo allo Stato delle funzioni di vigilanza. Questo anche al fine di garantire uniformità di interpretazione e di azione sull'intero territorio nazionale. In questa prospettiva, nonostante i ricorsi di alcune Regioni contro la legge delega e il relativo decreto di attuazione <sup>(10)</sup>, l'impianto organizzativo mostra una indubbia coerenza con l'assetto di competenze Stato-Regioni stabilito dal nuovo titolo V della Costituzione <sup>(11)</sup>.

È infatti prevista, in primo luogo, l'istituzione all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di una Direzione generale con compiti di coordinamento delle attività di vigilanza <sup>(12)</sup>. All'interno di questo organismo confluiscono le attività ispettive svolte da tutti i soggetti deputati alla vigilanza, sia in materia lavoristica sia in materia previdenziale. Compito della Direzione generale è quello di fornire le direttive operative e svolgere le funzioni di coordinamento nelle attività indicate. Il coordinamento è concretamente attuato mediante la istituzione di una Commissione centrale di coordinamento, di nomina ministeriale, costituita dal Ministro del lavoro, o da un Sottosegretario delegato, che la presiede; dal direttore generale della Direzione generale, dal direttore generale dell'Inps e da quello dell'Inail; dal comandante generale della Guardia di Finanza; dal direttore generale dell'Agenzia delle entrate; dal coordinatore nazionale delle Asl; dal presidente della Commissione nazionale per l'emersione (d'ora in poi Cne); da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e da quattro dei lavoratori.

Al fine di evitare duplicazioni di interventi e di coordinare l'attività ispettiva anche a livelli inferiori di quello nazionale, anche le Direzioni regionali del lavoro sono chiamate a svolgere una attività di coordinamento sulla base delle direttive impartite dalla Direzione generale, anche attraverso una Commissione regionale nominata con decreto

---

<sup>(10)</sup> Vedili in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

<sup>(11)</sup> Per i profili di compatibilità della riforma con il titolo V della Costituzione cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione del riparto delle competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., spec. 554-557, nonché, per quanto concerne nello specifico le funzioni di vigilanza così come riformate dal decreto in commento, Id., *La riforma dei servizi ispettivi tra competenze statali e competenze regionali*, nella Parte I di questo volume.

<sup>(12)</sup> In precedenza il coordinamento era limitato ad uno scambio di informazioni, ex articolo 9, legge n. 48/1988 e articolo 1, legge n. 63/1993, nonché all'obbligo di comunicare, da parte degli ispettori, al comando della Guardia di Finanza i fatti che potessero configurare violazioni tributarie (articolo 12, legge n. 413/1991).

direttoriale delle Direzioni regionali del lavoro e composta dai soggetti regionali relativi a quelli che compongono la Commissione centrale. Analoga previsione è dettata con riferimento al livello provinciale. Peraltro, a questo livello, l'attività di coordinamento è affidata ai Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (d'ora in avanti Cles) <sup>(13)</sup>.

Il coordinamento delle attività di vigilanza viene attuato, naturalmente, attraverso la circolazione delle informazioni all'interno dell'organizzazione come disegnata dal decreto in esame. Infatti, per rispondere all'esigenza di realizzare un'efficace opera di monitoraggio e di coordinamento sull'intero territorio nazionale del flusso di informazioni proveniente dagli organi di vigilanza, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 124/2004 prevede, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di una banca dati telematica <sup>(14)</sup> deputata a raccogliere tutte le informazioni concernenti:

- le aziende ispezionate;
- le dinamiche di mercato;
- le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo.

Questa banca dati, che dovrebbe costituire una sezione riservata della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 <sup>(15)</sup>, sarà accessibile solo agli organi abilitati alla vigilanza come individuati dal decreto in esame. Inoltre, sul presupposto della diversità delle situazioni locali, si prevede, altresì, la possibilità, in ambito regionale, di effettuare vigilanze speciali, costituendo gruppi di intervento straordinario, al fine di contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e di quelle della previdenza e assistenza obbligatoria.

Infine, è prevista l'adozione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i direttori generali dell'Inps e dell'Inail, di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza.

---

<sup>(13)</sup> Cfr. O. NACCI, *I comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, cit.

<sup>(14)</sup> Cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento dell'attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(15)</sup> In argomento, si rinvia a M. TIRABOSCHI, *La borsa continua nazionale del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 573 ss.

Il coordinamento dell'attività ispettiva, quindi, passa anche attraverso l'unificazione dell'atto conclusivo dell'ispezione, il verbale, che, in quanto redatto da un pubblico ufficiale, fa piena prova, fino a querela di falso, dei fatti che il funzionario attesta avvenuti in sua presenza. Peraltro, la giurisprudenza insegna che le altre circostanze di cui il funzionario sia stato reso edotto nel corso dell'ispezione saranno solo oggetto del libero apprezzamento del giudice <sup>(16)</sup>. In senso conforme a questa interpretazione giurisprudenziale, il decreto dispone dunque che i verbali sono fonti di prova « relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati ».

Il verbale dovrà essere redatto indipendentemente dall'esito dell'ispezione, secondo quanto disposto, in materia previdenziale e assicurativa, dall'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335, in ragione della utilizzabilità del verbale di accertamento anche da parte di altre amministrazioni al fine di semplificare le procedure di rilevazione degli illeciti <sup>(17)</sup>.

Secondo l'impianto del disegno di riforma della attività di vigilanza al vertice del sistema è posto il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal quale promanano le direttive generali sull'attività ispettiva.

### **3. Le Direzioni del lavoro tra attività preventiva e attività repressiva: il diritto di interpellare.**

L'attività oggetto di questa struttura articolata <sup>(18)</sup> è la vigilanza sul

---

<sup>(16)</sup> Corte Cass., 1 aprile 1995, n. 3853, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(17)</sup> Cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 1097, che tiene conto della giurisprudenza formatasi in materia di legittimità di un accertamento fiscale fondato su un verbale Inps.

<sup>(18)</sup> L'attività è svolta dal personale ispettivo delle Direzioni provinciali del lavoro, per quanto riguarda la vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, per la quale tali soggetti rivestono la qualità di ufficiali di Polizia giudiziaria, indipendentemente dall'inquadramento come ispettori, accertatori o addetti alla vigilanza che, pertanto, potrebbe comportare una revisione dell'attuale struttura del corpo ispettivo, conservando, peraltro, la distinzione tra ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria come si ricaverebbe dall'ultimo comma dell'articolo 6, in cui si dispone che il personale di vigilanza dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals e degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, che hanno competenza in materia di previdenza ed assistenza sociale per la verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi, non abbia la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria. Sul punto si veda, anche,

lavoro come specificata, con elencazione non tassativa, dall'articolo 7 del decreto. In particolare, al personale ispettivo è affidata la vigilanza: a) sulla esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato; b) sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro; c) sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle Province e dai Comuni per il personale da essi dipendente.

In linea con una evoluzione dei servizi ispettivi e di vigilanza in una logica promozionale e preventiva, alla struttura organizzativa così descritta vengono inoltre affidati compiti di consulenza, che consistono nel fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi in materia di lavoro, nonché di effettuare inchieste, indagini e rilevazioni. Agli organi ispettivi viene inoltre affidato il compito di svolgere tutte le restanti funzioni demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Da questa ampia nozione di attività di vigilanza resta esclusa solo quella sulla sicurezza sul lavoro affidata alle Asl.

L'attività preventiva attribuita agli organi di vigilanza è composta, da un lato, da quella promozionale e, dall'altro lato, da quella diretta ad ottenere chiarimenti sulla normativa: il diritto di interpello, che, come si ricordava in precedenza, completa e qualifica la funzione promozionale dell'attività ispettiva. Poiché questo istituto non è nuovo nel nostro ordinamento, essendo già conosciuto nel diritto tributario<sup>(19)</sup>, è utile, al fine di comprenderne le finalità e le potenzialità, illustrarne i precedenti<sup>(20)</sup>.

---

la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 16 luglio 2001, n. 70, avente ad oggetto il Codice di Comportamento degli ispettori del lavoro.

<sup>(19)</sup> Peraltro l'istituto *de quo* non è sconosciuto nel panorama europeo dove anche altri ordinamenti prevedono che i profili del trattamento fiscale di una particolare operazione soggetta ad una disciplina di non univoca interpretazione possano essere concordati in anticipo con l'amministrazione, cfr. R. LUPI, *Diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1998, parte generale, 56 ss.

<sup>(20)</sup> Non è possibile in questa sede dare conto compiutamente della dottrina che si è occupata del diritto di interpello. *Ex plurimis*, si segnalano G. ALEMANNI, *Il diritto*

L'introduzione del diritto di interpello nel diritto tributario, avvenuta per la prima volta con l'articolo 21 della legge n. 413/1991, non a caso a breve distanza di tempo dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, ha rappresentato un nuovo tratto di quel percorso culturale diretto a costruire un sistema di rapporti tra il privato e la Pubblica Amministrazione incardinato attorno ad una leale collaborazione piuttosto che ad una imposizione autoritaria <sup>(21)</sup>. Successivamente, con lo Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000), e in particolare la norma di cui all'articolo 11 <sup>(22)</sup>, l'istituto è stato esteso e generalizzato. Nel seguito dell'analisi, non potendo indulgiare su elementi che condurrebbero il discorso lontano dai fini che ci siamo preposti <sup>(23)</sup>, è soltanto su quest'ultima versione del diritto di interpello

---

*all'informazione tra consulenza giuridica e interpello*, in *Corr. Trib.*, 2002, n. 6, 495 ss., A. COMELLI, *La disciplina dell'interpello: dall'art. 21 della l. n. 413/1991 allo statuto dei diritti del contribuente*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2001, 605 ss., M. NUSSI, *Prime osservazioni sull'interpello del contribuente*, in *Rass. Trib.*, 2000, 1859 ss., G. DURANTE, *Diritto di interpello a tutto campo*, in *Fin. loc.*, 2001, n. 12, 1681 ss., D. VENTRESCA, *Le novità contenute nella legge 212/2000 ovvero lo « Statuto del contribuente »*, in *Rass. dir. tec. dog.*, 2001, 775 ss., G. PETRILLO, *L'interpello nello Statuto dei diritti del contribuente: un parallelo con la corrispondente esperienza spagnola*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 2001, n. 3, 202 ss., G. VERNA, *Il diritto di interpello*, in *Boll. trib.*, 2001, 1445 ss., U. PERRUCCI, *Interpello riservato a pochi contribuenti*, in *Boll. trib.*, 2001, 885 ss., L. LOVECCHIO, *Brevi note sul regolamento dell'interpello*, in *Boll. trib.*, 2001, 973 ss.

<sup>(21)</sup> Cfr. A. COMELLI, *op. cit.*, che, nell'introduzione del diritto di interpello, ed ancor più nel suo potenziamento, individua una ulteriore tappa del percorso culturale che ha portato ad affermare il principio della trasparenza del procedimento amministrativo ed il diritto del cittadino all'informazione ed alla partecipazione al procedimento, ove interessato.

<sup>(22)</sup> Due importanti fonti, di rango sub-legislativo, meritano di essere segnalate per la loro importanza nella regolazione del diritto di interpello, ovvero il regolamento attuativo di cui al DM 26 aprile 2001, n. 209, e la ricca circolare esplicativa dell'Agenzia delle entrate 31 maggio 2001, n. 50.

<sup>(23)</sup> Ricordiamo soltanto che, a fianco dell'interpello generale, coesistono a tutt'oggi altre tre forme particolari di interpello, ovvero: *a*) il già citato diritto previsto dall'articolo 21 della legge n. 413/1991, che vale per operazioni societarie ed ha l'effetto di invertire l'onere della prova ed escludere la responsabilità penale di chi si è adeguato al parere dell'amministrazione; *b*) la consulenza giuridica per le associazioni sindacali e di categoria, ordini professionali ed enti pubblici e privati che esprimono interessi generali, di cui alla circolare 18 maggio 2000, n. 99/E. Si tratta di una attività di supporto per i contribuenti che si affianca a quelle di informazione e assistenza, che, già prima dello Statuto del contribuente, prevedeva la possibilità di porre quesiti interpretativi all'amministrazione tributaria. Questa possibilità rimane ora per gli enti esponenziali di interessi generali, cui è precluso l'interpello ordinario e consiste in una

tributario che ci si soffermerà per verificare qual è il modello cui il legislatore si è ispirato nell'introdurre l'istituto in ambito lavoristico.

Questa recente normativa prevede che, qualora sussistano « obiettive condizioni di incertezza » dovute alla equivoca formulazione di leggi o regolamenti (non di atti privi di contenuto normativo) sia sostanziali che procedurali, il contribuente (o il sostituto di imposta), prima di porre in essere un comportamento rilevante ai fini tributari, possa prospettare, mediante un'istanza in carta libera da consegnare a mano od inviare con raccomandata con ricevuta di ritorno senza busta, il caso singolo e concreto all'amministrazione tributaria <sup>(24)</sup>.

Non possono esercitare il diritto di interpello gli ordini professionali, le associazioni di categoria e, più in generale, tutti i soggetti portatori di interessi diffusi, se non in relazione ai loro specifici obblighi tributari e non in favore degli associati.

L'amministrazione, dal canto suo, ha 120 giorni di tempo per rispondere, per iscritto ed in modo motivato, alla istanza e la risposta sarà vincolante per l'amministrazione (non per il contribuente, che rimane libero, a suo rischio, di tenere un comportamento diverso), la quale non potrà emettere provvedimenti di accertamento o sanzionatori in violazione di quanto affermato nella risposta, a pena di nullità dell'atto. La risposta avrà comunque valore limitatamente al singolo contribuente cui è indirizzata ed al caso specifico previsto nell'istanza, benché l'effetto di vincolo sull'amministrazione valga per tutte le circostanze future in cui lo stesso contribuente si ritrovi eventualmente ad applicare la medesima norma oggetto della risposta.

L'interpello, quindi, non è una forma di consulenza tributaria, ma

---

istanza che succintamente riporti i fatti e le norme applicabili della cui interpretazione si dubita. L'amministrazione che riceve l'istanza (Direzione regionale o centrale) provvede di norma, secondo la circolare, entro 90 giorni, ma nessuna conseguenza è ascrivibile al mancato rispetto del termine; c) l'istanza per l'applicazione delle norme antielusione di cui all'articolo 37-*bis* del d.P.R. n. 600/1973, attuato con il DM 19 giugno 1998, n. 259, con cui si può chiedere al direttore regionale di disapplicare disposizioni tributarie a carattere antielusivo qualora si dimostri che nel caso specifico non ricorre alcuna fattispecie elusiva.

<sup>(24)</sup> L'istanza deve contenere i dati identificativi del contribuente, compreso eventuale indirizzo di posta elettronica per facilitare e velocizzare le comunicazioni, la descrizione del caso concreto, compresa possibilmente la soluzione ritenuta corretta (nell'interesse dell'interpellante), e la sottoscrizione. All'istanza deve inoltre essere allegata la documentazione relativa al caso, salvi i documenti già in possesso dell'amministrazione.



mira esclusivamente a conseguire la certezza del diritto in relazione al caso singolo.

Qualora nel termine di 120 giorni il contribuente non riceva risposta, si applica la regola del silenzio-assenso, per cui si intenderà che l'amministrazione concordi sulla soluzione prospettata dal contribuente <sup>(25)</sup>.

L'amministrazione può rispondere o singolarmente oppure, in alcuni casi, in via generale <sup>(26)</sup>. In particolare, qualora la norma oscura sia già stata interpretata con circolari, risoluzioni od altri documenti generali accessibili dal sito internet del Ministero, l'istanza si presenterà come inammissibile, in quanto manca il requisito dell'oscurità oggettiva della norme: in tal caso, si prevede comunque che l'amministrazione risponda all'interpellante per indicare l'atto nel quale si trova la corretta soluzione e dove lo stesso possa essere reperito. Può inoltre capitare che più persone rivolgano lo stesso o analogo quesito o comunque che la risposta rivesta un interesse generale: in tale evenienza, l'amministrazione può rispondere emettendo una circolare, una risoluzione od altro atto generale. Anche in tale evenienza l'amministrazione dovrà comunque informare sempre anche i singoli interpellanti, con trasmissione della circolare all'uopo emanata.

L'amministrazione non esaurisce il potere di rispondere all'istanza con l'invio della prima risposta. Essa infatti può mutare parere e comunicare successivamente una diversa soluzione al caso prospettato

---

<sup>(25)</sup> Il *dies a quo* per il calcolo dei 120 giorni sarà quello del ricevimento dell'istanza, salvo che questa sia trasmessa ad un ufficio incompetente, nel qual caso il termine decorre da quando l'istanza viene effettivamente in possesso dell'ufficio competente, o che l'amministrazione richieda, per una sola volta, una integrazione della documentazione, nel qual caso i 120 giorni decorrono dalla ricezione di tutti i documenti richiesti.

<sup>(26)</sup> Il quesito deve essere presentato alla Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate competente per territorio, salvo per gli enti pubblici a rilevanza nazionale, le Amministrazioni centrali dello Stato ed i contribuenti con oltre 500 miliardi di lire di reddito, che la presentano direttamente alla Direzione centrale normativa e contenzioso. Quest'ultima può peraltro sempre sostituirsi alla Direzione regionale; anzi, sotto questo profilo, la circolare n. 50/2001 dell'Agenzia delle entrate prevede che tanto le Direzioni regionali quanto quella centrale utilizzino una procedura informatica con la quale vengono garantiti il monitoraggio delle istanze, il rispetto dei termini, l'inserimento nel sito dell'Agenzia delle risposte alle istanze più significative e soprattutto la possibilità per la Direzione centrale di pronunciarsi direttamente sulle questioni particolarmente complesse o nuove o di rispondere all'istanza con l'emanazione di circolari o risoluzioni.

dall'interpellante. Tuttavia, qualora questi si sia già attenuto alla prima risposta, l'amministrazione non potrà irrogare sanzioni né recuperare il tributo dovuto, ma il contribuente, qualora debba nuovamente applicare la stessa norma, dovrà tenere conto della risposta rettificativa e non della prima. Viceversa, qualora il contribuente non abbia ancora dato applicazione alla norma e si attenga alla prima risposta, l'amministrazione potrà recuperare il tributo e gli interessi ma non irrogare una sanzione: soltanto per il futuro opererà pienamente quanto stabilito nella seconda risposta. La *ratio* di questa previsione va ricercata nell'importanza che il legislatore ha inteso attribuire alla tempestività della risposta, per cui viene tutelata la buona fede e l'affidamento del contribuente, a prescindere dal fatto che questi abbia o meno già posto in essere il comportamento rilevante ai fini tributari <sup>(27)</sup>.

Il successo dell'istituto in campo tributario <sup>(28)</sup> e la volontà di percorrere una strada riformatrice sul piano culturale anche in materia di diritto del lavoro, hanno indotto il legislatore delegato ad introdurre nel nostro campo un istituto analogo a quello sopra descritto.

Già in occasione dell'approvazione della legge delega per la riforma del mercato del lavoro, e in particolare dei servizi ispettivi e di vigilanza, si sottolineava in dottrina come la valorizzazione dell'attività consultiva e promozionale degli ispettori del lavoro potesse decollare soltanto ove a questa fosse attribuito un qualche valore aggiunto che la rendesse spendibile in una successiva ispezione <sup>(29)</sup>. D'altra parte, era stato sottolineato come nel contesto lavoristico fosse necessario tenere presente che il rapporto non si esaurisce tra soggetto ispezionato ed amministrazione, ma coinvolge anche un terzo, ovvero il lavoratore, i

---

<sup>(27)</sup> Un punto delicato riguarda l'eventuale rilevanza penale della violazione tributaria. Per l'interpello previsto dalla legge del 1991 è infatti prevista espressamente la non punibilità di colui che si sia uniformato alla risposta fornita dall'amministrazione, ma analoga previsione manca in relazione all'interpello previsto dallo Statuto. L'opinione prevalente è comunque che tale esclusione della punibilità non possa non valere anche in questa ipotesi, dal momento che si tratterebbe o di analogia *in bonam partem* o comunque di un elemento valido ad incidere sull'elemento soggettivo del reato. Sul punto si vedano in particolare G. DURANTE, *op. cit.*, 1683 ss., e D. VENTRESCA, *op. cit.*, 776.

<sup>(28)</sup> Secondo dati diffusi dal Ministero dell'economia e delle finanze, nei primi due anni di vigore della normativa, sono state inoltrate 12.465 istanze, cui l'amministrazione ha sempre risposto nel termine di legge, anche quando l'istanza si profilava come inammissibile.

<sup>(29)</sup> A. SGROI, *Le funzioni ispettive*, in M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, cit., specialmente 271.

cui diritti devono essere salvaguardati rispetto al possibile operare degli effetti tipici dell'interpello tributario <sup>(30)</sup>.

In questo senso prevede la disposizione poc'anzi citata che le associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa o dietro richiesta dei loro associati, nonché gli enti pubblici possano porre quesiti al Ministero del lavoro sull'applicazione della normativa di propria competenza. Viene espressamente esclusa, pertanto, la possibilità per il singolo datore di lavoro di interpellare l'amministrazione per ottenere risposte a specifici casi concreti, limitando al contrario la proposizione dell'interpello a quesiti di interesse generale, conformemente alla natura di portatori di interessi diffusi dei soggetti abilitati.

La scelta del legislatore di escludere i singoli datori di lavoro come possibili interpellanti è stata giustificata con la duplice esigenza di evitare un eccessivo ed ingestibile afflusso di quesiti nonché di non trasformare l'amministrazione in una sorta di consulente del lavoro che risolva ogni questione posta dalle aziende <sup>(31)</sup>. Altri hanno invece ritenuto che la *ratio* della scelta di cui si tratta vada ricercata nella volontà di selezionare i quesiti al fine di « fornire responsi di peculiare autorevolezza e vagliata ponderatezza » <sup>(32)</sup>. Si potrebbe però probabilmente ribattere che la vera soluzione a questi problemi, certamente non irreali, è da un lato quella di formulare normative il più possibile chiare, coerenti e comprensibili e, dall'altro, di imporre come *conditio sine qua non* per accedere all'interpello la oggettiva oscurità della disciplina, come avviene nel diritto tributario e come non è invece previsto nel nostro ambito, dove manca proprio la selezione dei quesiti. È forse più probabile, allora, che la scelta del legislatore sia in realtà solo dovuta alla volontà di sperimentare una soluzione già di per sé particolarmente innovativa, senza escludere un futuro ampliamento delle fattispecie di interpello <sup>(33)</sup>.

A differenza dell'interpello tributario, dunque, all'amministrazione può essere posto un quesito su qualsiasi norma che rientri nelle materie di competenza del Ministero del lavoro, senza, come si diceva, che

---

<sup>(30)</sup> P. PENNESI, *op. cit.*, in particolare 1097 ss. Vedi comunque quanto si dirà al riguardo *infra*.

<sup>(31)</sup> È questa l'opinione di C.L. MONTICELLI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: funzioni e finalità*, nella Parte I di questo volume.

<sup>(32)</sup> Secondo quanto ritengono B. BROI, M. PARISI, *Ispezioni sul lavoro: la circolare del Ministero*, in *GLav*, 2004, n. 27, 14.

<sup>(33)</sup> Come suggeriscono L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 16.

siano richiesti requisiti ulteriori come l'oscurità del testo, anche se è verosimile ritenere che questa sarà l'ipotesi pratica di attuazione più frequente. L'ampiezza del termine « normativa » consente di includere sicuramente tanto le leggi quanto i regolamenti, mentre può essere dubbio il caso delle circolari e delle risoluzioni.

La competenza a ricevere l'istanza dei soggetti legittimati è della Direzione provinciale del lavoro, la quale è tuttavia tenuta a trasmettere il quesito alla Direzione generale. D'altra parte questa differenza rispetto all'interpello tributario sembra conseguenza necessitata dell'aver limitato l'interpello a quesiti di interesse generale, che pertanto richiedono una presa di posizione unitaria a livello centrale.

Quanto alle modalità di esercizio, il decreto prevede come unica forma la trasmissione per via telematica, al fine, come è stato sottolineato<sup>(34)</sup>, di velocizzare e semplificare la procedura, stante la elevata diffusione di questo mezzo di comunicazione, ed abbattere grandemente i costi connessi, vista anche la clausola di neutralità finanziaria apposta dalla legge delega.

Per la materia previdenziale si stabilisce che i quesiti possano essere indirizzati agli enti competenti che provvederanno a trasmetterli alla Direzione centrale<sup>(35)</sup>.

Il decreto non prevede invece alcun termine entro cui la risposta deve essere fornita né fa discendere alcun effetto particolare dall'esercizio del diritto di interpello, come la vincolatività per l'amministrazione della risposta fornita e l'eventuale possibilità di rettificare. Si tratta naturalmente del punto debole della nuova normativa, dalla cui modifica dipenderà l'effettivo decollo di questa procedura od il suo rimanere di scarso rilievo ed efficacia<sup>(36)</sup>.

Sul punto non sembra del tutto insuperabile la già accennata obiezione di chi ritiene che non sia possibile prevedere effetti vincolanti al parere dell'amministrazione in quanto nell'ambito lavoristico, a differenza di quanto avviene nel diritto tributario, vi è il coinvolgi-

---

<sup>(34)</sup> Cfr. L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 15.

<sup>(35)</sup> Cfr. S. PANTALEI, *Enti previdenziali: autonomia gestionale e poteri degli ispettori*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume, che ritiene che « tale procedimento, di per sé lungo nei tempi, da vanificarne le aspettative, intacca in qualche modo l'autonomia degli Enti, in quanto, come previsto, demanda la definizione finale alla Direzione generale del Ministero, anche su materie di stretta competenza degli Enti stessi ».

<sup>(36)</sup> Nello stesso senso si veda E. DE FUSCO, *La nuova organizzazione del Servizio ispettivo*, in *GLav*, 2004, n. 21, 36.

mento dei diritti di un terzo, ovvero il lavoratore <sup>(37)</sup>. Certamente l'osservazione coglie nel segno nella misura in cui sia funzionale ad escludere una mera trasposizione dell'istituto da un settore all'altro dell'ordinamento giuridico nonché a richiamare l'attenzione sul necessario rispetto dei diritti del terzo che non possono essere pregiudicati da una procedura in cui, tra l'altro, non è neppure coinvolto, ma sembra eccessivo trarne l'impossibilità di attribuire una qualche efficacia vincolante, soltanto per l'amministrazione, all'atto di risposta all'istanza. In ogni caso, si potrebbe tranquillamente prevedere tale efficacia vincolante almeno quando non vi sia coinvolgimento di terzi, o quando questi traggano maggiore vantaggio o utilità dalla interpretazione formatasi con il silenzio-assenso, eventualmente prevedendo anche termini più ampi di quelli ora previsti dal diritto tributario <sup>(38)</sup> per consentire all'amministrazione di evadere l'istanza.

Un elemento importante che rappresenta comunque un passo importante per riconoscere un qualche effetto all'interpello è stato fatto con la circolare 24 giugno 2004, n. 24, del Ministro del lavoro, la quale prevede la possibilità di valutare l'adeguamento alla risposta fornita dall'amministrazione al fine della sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo, secondo quanto disposto dall'articolo 3 della legge n. 689/1981. In sostanza, non sarebbe punibile (sotto il profilo amministrativo) chi viola una norma in quanto indotto in errore dall'interpretazione profilata dalla stessa amministrazione che si troverebbe poi ad irrogare la sanzione. Si tratta di un importante principio di civiltà giuridica che, benché da ritenersi applicabile anche in assenza di una espressa affermazione in tal senso, bene ha fatto il Ministero ad esplicitare nella circolare interpretativa, orientando così gli organi preposti all'applicazione della normativa.

---

<sup>(37)</sup> Cfr. C.L. MONTICELLI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza: funzioni e finalità*, cit.

<sup>(38)</sup> Purché non tali, naturalmente, da frustrare ogni utilità per l'interpellante.



## RAZIONALIZZAZIONE E COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

DARIO MESSINEO

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La banca dati telematica e le modalità di funzionamento. — 3. Gruppi di intervento regionali. — 4. Verbali ispettivi.

### 1. Introduzione.

La vigilanza in materia di lavoro viene esercitata, accanto ai servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, da svariati organismi pubblici che operano disgiuntamente ed autonomamente, ognuno secondo la propria competenza, tra i quali: Inps (previdenza obbligatoria), Inail (assicurazione obbligatoria), Asl (igiene e sicurezza sul lavoro), Guardia di Finanza ed Agenzia delle entrate (elusioni, evasioni fiscali e lavoro sommerso), Enpals (contributi nell'ambito dello spettacolo), Siae (lavoro irregolare sulla base di convenzioni), Carabinieri e Polizia di Stato (quando nell'ambito dei loro interventi si trovano a verificare la regolare sussistenza dei rapporti di lavoro) <sup>(1)</sup>.

A fronte della pluralità di competenze, come sopra descritte, una efficace razionalizzazione e un maggior coordinamento dell'attività ispettiva sono stati obiettivi che Governo e parti sociali hanno tentato di perseguire in ogni legislatura anche se, non sempre, con i risultati sperati. In particolare, naufragati, per alcune inspiegabili prese di posizione, gli ultimi tentativi riguardanti la creazione di una Agenzia unica dei servizi ispettivi, il legislatore delegato si è orientato verso la individuazione di una serie di strumenti operativi, che potessero rendere effettivi gli obblighi di *cooperazione sinergica* ed *unicità di indirizzo* tra i vari organismi deputati alla vigilanza delle aziende. Il problema era stato più volte posto con la duplice finalità di evitare una molteplicità

---

<sup>(1)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Riordino dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2004, n. 6, 379 ss.

di interventi degli organi di vigilanza, inutilmente vessatori nei confronti delle aziende e con l'intento di attribuire maggiore economicità ed efficacia all'azione amministrativa.

Una più stretta e proficua collaborazione tra organi che si occupano di accertamenti in materia di lavoro e previdenza sociale, costituisce, senza dubbio, una adeguata soluzione per il raggiungimento della auspicata razionalizzazione. Ed in questo senso il decreto legislativo prevede che il Ministro del lavoro fornisca le *direttive* alla neo costituita Direzione generale, al fine di proporre linee guida unitarie alle diverse Amministrazioni Pubbliche interessate. Con questa stessa finalità sono stati, altresì, previsti organismi collegiali, a livello nazionale (articolo 3), regionale (articolo 4) e provinciale (articolo 5), a partecipazione paritetica e secondo una *struttura piramidale e concentrica*, per coordinare l'attività di vigilanza e individuare gli obiettivi strategici e le priorità di interventi ispettivi sulla base delle *direttive operative* fornite dalla Direzione generale.

Allo scopo di fare un quadro riassuntivo della normativa pregressa è bene ricordare che prima di questa novità legislativa esistevano una normativa generale ed una normativa specifica: l'una prevedeva in capo alle Direzioni provinciali del lavoro il coordinamento nei confronti dei soli Enti previdenziali <sup>(2)</sup>; l'altra, disponeva che l'amministrazione finanziaria (compresa la Guardia di Finanza), l'Inail, l'Inps, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 48/1988 (come integrato dall'articolo 3, comma 13, legge n. 166/1991) fossero tenuti reciprocamente a comunicare, anche con sistemi telematici, i dati relativi al monte salari ed al numero dei dipendenti dichiarati dai datori di lavoro in qualità di sostituti d'imposta, nonché i dati rilevanti ai fini contributivi; il fatturato Iva denunciato o accreditato nei confronti delle aziende campione; gli elenchi di cui all'articolo 69, comma 4, lettera *b*), decreto Presidente della Repubblica n. 600/1973.

In relazione al *modus operandi*, relativo al coordinamento dei compiti ispettivi, non si può non menzionare, anche, l'articolo 3, decreto legge n. 6/1993, convertito con legge n. 63/1993, che istituiva la *vigilanza integrata* tra Guardia di Finanza, Direzione provinciale del

---

<sup>(2)</sup> Si veda in tal senso P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss., in relazione a quanto precisato sull'articolo 5 della legge n. 628/1961 e all'articolo 3, comma 6, del decreto legge n. 463/1983, convertito nella legge n. 638/1983.



lavoro ed i servizi ispettivi degli Enti previdenziali. Quest'ultima previsione che deve ritenersi tuttora in vigore, in quanto non in contrasto con le *nuove* disposizioni legislative, probabilmente dovrà essere rivisitata, alla luce del nuovo e più efficace *coordinamento operativo*.

Le ulteriori misure messe in campo al fine di raggiungere un pieno coordinamento e una maggiore razionalizzazione dell'ispezione che saranno oggetto di approfondita analisi nei successivi paragrafi, si possono riassumere, a scopo esplicativo, in rimedi:

- di tipo informatico (banca dati telematica);
- di tipo strettamente operativo (verbali ispettivi unificati);
- di tipo organizzativo, relativamente alle modalità di lavoro (G.I.S.).

## **2. La banca dati telematica e le modalità di funzionamento.**

La previsione della istituzione presso il Ministero del lavoro della *banca dati telematica*, che farà parte integrante, anche se come *sezione riservata*, della *borsa continua nazionale del lavoro* ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 276/2003, costituisce una soluzione di portata assolutamente innovativa nel sistema di coordinamento dell'attività di vigilanza.

La realizzazione di detta banca dati, che vedrà la luce attraverso apposito decreto del Ministro del lavoro, permetterà, infatti, di condividere, in tempo reale, attraverso accessi criptati, tutte le informazioni che proverranno dalle singole amministrazioni anche in relazione alle aziende ispezionate.

L'attuale sistema di comunicazione delle ispezioni « tra gli enti interessati » risulta ben diverso dal precedente obbligo, previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge n. 628/1961, ora da ritenersi abrogato <sup>(3)</sup>, che, oltre ad aver ingenerato non poche incomprensioni sul piano strettamente operativo, imponeva agli Enti previdenziali la comunicazione preventiva, alle Direzioni provinciali del lavoro, degli accertamenti da svolgere e non assicurava un effettivo coordinamento tra gli enti stessi.

La scelta del legislatore di utilizzare strumenti telematici per lo scambio di informazioni tra amministrazioni diverse costituisce una assoluta novità, da una parte, perché attiene a comunicazioni che

---

<sup>(3)</sup> Cfr. G. LODATO, *Abrogazioni*, Parte II, Sez. (D) di questo volume.

dovranno essere non più unilaterali, ma reciproche, nell'ottica di una *circolarità delle informazioni* tra enti preposti; dall'altra parte in quanto lo spostamento della conoscenza delle ispezioni alla fase successiva all'accesso preserva l'autonomia operativa di tutti gli organi deputati alla vigilanza.

Con questa disposizione si è cercato, dunque, di porre in essere una attività di coordinamento volta a ottimizzare le risorse disponibili secondo i principi di economicità ed efficacia cui si deve ispirare l'azione amministrativa nel suo complesso.

Onde assicurare, nell'immediato, il positivo effetto di eliminare la casuale molteplicità degli interventi sulle medesime aziende, il decreto di attuazione dovrà prevedere l'accesso alle banche dati, *senza alcun limite e a titolo gratuito*, mediante attivazione di transazioni *on-line* o mediante richieste di dati selettivi ed aggregati, assicurando, per tutti, la conoscenza reciproca degli accessi ispettivi effettuati.

Del resto, è bene ricordare che l'uso di collegamenti telematici tra Inps, Inail e Camera di commercio e gli organismi a questa collegati, per la gestione del sistema informativo, era già stata introdotto con l'articolo 4, comma 7, del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389 (4).

Nelle more dell'attivazione di detta banca dovrà innestarsi, tra le amministrazioni interessate, compatibilmente con il sistema organizzativo e gli strumenti tecnici a disposizione, un sistema di comunicazione telematica che, in tempi brevi, fornisca agli organismi preposti, i dati delle aziende ispezionate.

Per questo motivo, in questa prima fase, è difficile ritenere che la comunicazione tra enti possa avvenire in tempi rapidissimi (secondo il dettato normativo: «immediatamente dopo le ispezioni stesse») ma bisognerà, realisticamente, attribuire un arco temporale, almeno settimanale, affinché la disposizione possa rendersi realizzabile. I programmi ispettivi, difatti, si basano su programmazioni settimanali, e risulterebbe alquanto difficile imporre agli ispettori di effettuare reso-

---

(4) Il testo di legge è il seguente: «tra l'Inps, l'Inail, le camere di commercio e gli organismi ad esse collegati per la gestione del sistema informativo camerale, sono attivati collegamenti telematici, al fine di consentire l'accesso diretto, da parte dell'Inps e dell'Inail, alle risultanze degli archivi camerali di base e di quelli collegati all'anagrafe nazionale delle imprese, nonché la consultazione, anche generalizzata, da parte delle camere di commercio e degli organismi collegati, delle informazioni anagrafiche e di quelle relative al numero dei dipendenti, acquisite alle anagrafi delle aziende e a quelle degli imprenditori autonomi gestite dall'Inps e dall'Inail ».

conti giornalieri agli uffici di competenza, se non altro, per la carenza di strumentazioni tecnologiche adeguate.

Non è superfluo ricordare che i dati relativi alle aziende ispezionate devono essere sottoposti a riserbo e pertanto le amministrazioni interessate, nello scambio di reciproche informazioni, dovranno adottare necessariamente meccanismi di protezione dei dati messi in comune (o reciprocamente inviati), in maniera tale che possano avervi accesso solo i dirigenti delle strutture e/o i responsabili degli uffici preposti <sup>(5)</sup>.

Allo stesso modo appare chiaro che, nello svolgimento delle proprie attività, ogni ente, una volta in possesso dei dati personali e sensibili acquisiti per effetto della norma in esame, in qualità di titolare del trattamento, sarà responsabile ai sensi dell'articolo 29, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 <sup>(6)</sup> (che ha abrogato il decreto legislativo n. 675/1996), e sarà tenuto al rispetto della protezione dei dati personali e sensibili e all'osservanza delle modalità di trattamento degli stessi in conformità a quanto disposto, oltre che dal decreto legislativo sopra citato, dal decreto Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e dalle altre disposizioni in materia.

Appare chiaro, altresì, sia pure in assenza di espressa previsione legislativa, che le comunicazioni reciproche tra enti dovranno essere inviate, anche nel caso in cui l'ispezione non abbia evidenziato alcuna violazione inerente la competenza delle amministrazioni interessate, o nel caso in cui gli accertamenti abbiano dato esito negativo. Una diversa interpretazione tradirebbe la *ratio* di detta comunicazione, che, si ribadisce, ha lo scopo di evitare, in un breve lasso di tempo, interventi plurimi in capo a medesime aziende.

Sotto il profilo soggettivo la norma evidenzia che l'obbligo di trasmissione deve riguardare *tutte le amministrazioni interessate*. In base a tale dicitura sembra di poter sostenere che le comunicazioni reciproche dovranno riguardare, in un primo tempo, Inps, Inail, Direzioni provinciali del lavoro e Agenzie delle entrate, in quanto enti interessati per future ispezioni e per violazioni tributarie e previdenziali che spesso risultano connesse al lavoro irregolare.

A parere dello scrivente anche lo scambio dei dati presenti nei rispettivi archivi sulla base della convenzione stipulata tra Inps e

---

<sup>(5)</sup> Si veda in tal senso anche l'articolo 4, comma 4, della legge 22 luglio 1961, n. 628.

<sup>(6)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Privacy*.

Siae (7), per evidenti ragioni di coordinamento, dovrà essere parte integrante degli obblighi di comunicazione previsti sulla base delle direttive operative indicate dalla Direzione generale.

In relazione alle Asl la delega pare escludere l'attività di vigilanza di tutela della salute e sicurezza del lavoro, che formerà oggetto di un più generale assetto normativo in sede di armonizzazione della materia prevenzionale attraverso l'attuazione dei principi di delega della legge 29 luglio 2003, n. 229 (8).

La novità della previsione normativa si coglie appieno se si considera che la banca dati telematica dovrà condividere non solo i dati relativi alle aziende ispezionate ma anche molte altre informazioni, di cui, fino ad ora, ogni singola amministrazione era stata unica depositaria. Ad esempio, dovranno essere messe in comune, in tempo reale, tutte le informazioni e gli approfondimenti inerenti il mercato del lavoro per ogni sfera di competenza in maniera tale da permettere il confronto reciproco tra gli stessi enti e tra enti italiani ed europei.

Le informazioni acquisite potranno, in tal modo, essere gestite in modo congiunto e utilizzate in maniera aggregata e disaggregata, per gli opportuni approfondimenti, in relazione alle dinamiche del mercato del lavoro e per consentire il coordinamento con gli strumenti di monitoraggio di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 276/2003.

Il contenuto di questa banca dati si spinge giustamente oltre, prevedendo una circolarità di informazioni, su materie oggetto di aggiornamento del personale ispettivo, per il raggiungimento di quell'auspicato *lifelong learning*, ritenuto indispensabile per la formazione permanente degli operatori del settore.

Sulla base di questa previsione normativa si potrebbe ipotizzare, dunque, una condivisione telematica di tutti i contributi di aggiornamento delle amministrazioni interessate che costituirebbe il presupposto per organizzare, congiuntamente e periodicamente, programmi formativi comuni, di tipo trasversale, da destinare al personale tutto.

Ciò permetterebbe di realizzare, al contempo, il duplice obiettivo di un risparmio di spesa per le amministrazioni organizzatrici e contri-

---

(7) La convenzione Inps-Siae è stata stipulata il 24 maggio 2002 in virtù dell'articolo 79, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. La convenzione può essere letta in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(8) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Sicurezza*. Cfr. P. RAUSEI, *op. cit.*, 381.

buirebbe a quella auspicata integrazione sinergica tra personale di vigilanza, appartenente alle diverse Amministrazioni Pubbliche, colmando, altresì, quel *gap* di conoscenza specifica che attualmente permane tra diversi operatori del settore.

### **3. Gruppi di intervento regionali.**

Nell'ottica di una maggiore cooperazione e coordinamento e nel rispetto delle direttive della Direzione generale si è cercato, su iniziativa delle Direzioni regionali del lavoro (d'intesa con il Comando nucleo Carabinieri presso le Direzioni provinciali del lavoro e con le Direzioni regionali Inail e Inps) di agevolare la possibilità di istituire gruppi di intervento straordinario in ambito regionale (d'ora in avanti: G.I.S. regionali).

I G.I.S. regionali costituiranno certamente *la punta di diamante* dell'attività ispettiva regionale e potranno intervenire direttamente, ove si rendesse necessario, sotto la direzione del direttore delle Direzioni regionali del lavoro al fine di eseguire le direttive fornite a livello nazionale o intervenire più incisivamente su forme di lavoro irregolare particolarmente diffuse in alcuni ambiti regionali, in relazione a determinati settori di attività.

Per realizzare questo risultato non è importante che i membri del gruppo siano sempre gli stessi (anzi a parere di chi scrive sarebbe opportuno un ricambio continuo), ma è opportuna una organizzazione del lavoro improntata su direttive omogenee ed uniformi, in relazione al *modus operandi* e agli accertamenti che i componenti individuati devono compiere.

È chiaro che, per raggiungere un proficuo risultato, il personale prescelto dovrà possedere un appropriato ed idoneo bagaglio culturale e professionale adeguato al tipo di intervento da svolgere.

### **4. Verbali ispettivi.**

Nell'ottica di una maggiore omogeneità tra organi addetti alla vigilanza, viene previsto un modello unico di verbale ispettivo, in materia di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatoria, che stabilisca uno schema uniforme di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro, in maniera che più amministrazioni possano dialogare tra loro utilizzando uno stesso linguaggio

ed evidenziando medesimi dati ritenuti necessari ed indispensabili per tutti <sup>(9)</sup>.

Questo modello, che ad avviso dello scrivente dovrà riguardare tutte le diverse comunicazioni ed eventuali allegati degli ispettori del lavoro e dei funzionari di vigilanza Inps e Inail, dovrà essere adottato entro sei mesi, con decreto del Ministero del lavoro, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i direttori generali Inail e Inps.

Si sottolinea, infine (*at last but not least*), l'importanza dell'articolo 10, comma 5, per il quale i verbali di accertamento, siano essi redatti da personale ispettivo del Ministero del lavoro o degli Enti previdenziali, costituiscono *fonte di prova* in ordine agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate.

L'utilizzabilità diretta delle acquisizioni effettuate da altre Amministrazioni Pubbliche risulta conforme alla normativa in tema di procedimento amministrativo <sup>(10)</sup> e estrinsecazione del principio di buon andamento ed unicità della Pubblica Amministrazione, con ciò rendendo possibile, agli uffici ispettivi, l'utilizzazione degli elementi conoscitivi acquisiti da altri uffici pubblici che godono della medesima fede privilegiata.

Anche in campo tributario — articolo 36, ultimo comma, articolo 39, lettera *c*), decreto Presidente della Repubblica n. 600/1973, e articolo 7, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992 —, in capo ai soggetti pubblici incaricati di svolgere attività di ispezione o vigilanza (come Direzione provinciale del lavoro, Inps e Inail) sussiste un preciso onere di comunicazione, agli organi della Guardia di Finanza, di fatti da loro valutati idonei a configurarsi come violazioni tributarie. D'altro canto imporre a talune autorità di riesaminare le segnalazioni effettuate da altri organi con medesime competenze, significherebbe negare al primo organo verificatore capacità e poteri di accertamento.

Del resto, analoga disposizione si riscontra già nell'articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 6/1993, laddove viene previsto che «l'accertamento eseguito da personale ispettivo di un ente ha effetto anche per quanto di competenza per gli altri enti previdenziali».

---

<sup>(9)</sup> Cfr. T. BUSSINO, *I verbali di accertamento*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(10)</sup> Articolo 3, legge 7 agosto 1990, n. 241.

Va osservato, altresì, che l'odierna e testuale previsione normativa circa la valenza probatoria dei verbali ispettivi costituisce estrinsecazione e consolidamento positivo del principio già ampiamente discendente dall'enunciazione dell'articolo 2700 c.c., in combinato disposto con l'articolo 221 c.p.c., in tema di atti pubblici, e della più autorevole giurisprudenza che nel tempo è stata chiamata a pronunciarsi sul punto <sup>(11)</sup>. Pertanto, la previsione dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo configura una ulteriore presa d'atto e una conferma legislativa di una realtà interpretativa e normativa giuridicamente preesistente e largamente riconosciuta.

---

<sup>(11)</sup> *Ex multis*, Cass., Sez. V, 11 giugno 2001, n. 7832. In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*. Cfr. sul punto P. PENNESI, *op. cit.*





## 10.

### LA CONCILIAZIONE MONOCRATICA

EUFRANIO MASSI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Richiesta di intervento. — 3. Convocazione delle parti e accordo transattivo. — 4. Mancato accordo. — 5. Tentativo di conciliazione in costanza di visita ispettiva.

#### 1. Introduzione.

Una delle novità più rilevanti contenute nel decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, è rappresentata dall'articolo 11, attraverso il quale l'Esecutivo ha dato attuazione al principio contenuto nella legge delega n. 30/2003 e precisamente all'articolo 8, comma 2, lettera *b*), ove si parla di « raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella della conciliazione delle controversie individuali »: in questo modo, si è cercato, per la prima volta, di realizzare un « connubio » tra le due attività principali dell'organo periferico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali <sup>(1)</sup>.

La previsione ipotizzata dal legislatore delegato trae origine da una constatazione abbastanza generalizzata nel nostro Paese: gran parte delle richieste di intervento presentate all'ispettore addetto al turno nelle Direzioni provinciali del lavoro sono evase in maniera non sollecita. A ciò contribuiscono diversi fattori: alto numero delle richieste, necessità di privilegiare, nell'ottica della prevenzione e della lotta al lavoro irregolare, le visite d'iniziativa in settori ad alto rischio di evasione e pericolosità (es. edilizia, agricoltura, pubblici esercizi, facchinaggio, autotrasporti, ecc.), paurose carenze di organico di personale addetto alla vigilanza, soprattutto nelle aree del nord.

---

<sup>(1)</sup> Cfr., per un commento alla legge delega sul punto, P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss.

Sovente, le richieste dei lavoratori che, nella maggior parte dei casi, hanno risolto il rapporto presentano delle oggettive difficoltà di evasione, soprattutto in quei casi, abbastanza frequenti in edilizia, ove l'intervento ispettivo si verifica allorquando il cantiere è finito e si è in estrema difficoltà a trovare prove ed eventuali responsabili <sup>(2)</sup>.

## 2. Richiesta di intervento.

Ma cosa prevede, nel concreto, l'articolo 11?

Il comma 1 non generalizza la conciliazione monocratica a tutte le richieste di intervento ma, in un certo senso, la limita all'ipotesi in cui « emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia » e, comunque, lascia la scelta finale al dirigente della Direzione provinciale del lavoro che « può » avviare il tentativo sulle questioni che sono state segnalate.

Da ciò discendono alcune considerazioni di carattere fondamentale e che, in un certo senso, sono destinate a cambiare alcuni *modus operandi* degli organi di vigilanza.

La prima è rappresentata dal fatto che gli addetti al turno non si debbono limitare a registrare soltanto le eventuali richieste dei lavoratori, anche assistiti dalle organizzazioni sindacali, riferite ai mancati versamenti contributivi non prescritti ed al mancato adempimento da parte del datore di lavoro degli adempimenti connessi all'assunzione ed allo svolgimento del rapporto di lavoro (es. mancata consegna della busta paga), ma anche, qualora sussistenti, a recepire le richieste relative a trattamenti economici non corrisposti (es. differenze paga, lavoro straordinario non retribuito, ferie non godute, trattamento di fine rapporto, ecc). Ciò significa che, per prima cosa, le Direzioni provinciali del lavoro saranno tenute a modificare gli usuali modelli di ricezione della richiesta di intervento.

L'intervento conciliativo può prospettarsi anche in ipotesi nelle quali il lavoratore stesso non sia un lavoratore subordinato, ma sia stato, invece, titolare di un rapporto di lavoro autonomo — es. contratto a progetto, o collaborazione coordinata e continuativa nei casi residuali individuati dall'articolo 61 del decreto legislativo n.

---

<sup>(2)</sup> Cfr. C. SERRA, *In edilizia con l'avviso comune delle parti sociali viene rafforzata la lotta contro il sommerso*, in *GN*, febbraio 2004, n. 30, numero speciale, 29 ss.

276/2003 <sup>(3)</sup> — per il quale, oltre al compenso pattuito e non del tutto corrisposto, è stabilita una forma di versamento contributivo alla gestione separata prevista dall'articolo 2, comma 26, della legge n. 335/1995. La semplice richiesta di intervento non vincola in alcun modo l'organo ispettivo in quanto non si è ancora arrivati ad alcun accertamento circa la veridicità di quanto affermato dal richiedente: in ciò, ad avviso di chi scrive, risiede la singolarità del nuovo intervento prospettato dal legislatore delegato.

Le seconda riflessione concerne il ruolo discrezionale affidato al dirigente periferico. La disposizione non parla di obbligatorietà del tentativo: da ciò ne discende che, qualora, ad esempio, per i « precedenti » del datore di lavoro interessato (o perché l'eventuale intervento conciliativo potrebbe porre « a rischio » altri accertamenti, o perché vi è il ragionevole dubbio che si possano « scovare » dipendenti extracomunitari clandestini) si ritenga inutile o, quantomeno, non proficuo il tentativo di conciliazione, si potrà disporre, da subito, la « messa a visita » della richiesta, avendo cura, ad avviso di chi scrive, di passare sollecitamente la pratica relativa alle rivendicazioni economiche alla segreteria della Commissione provinciale di conciliazione per il tentativo obbligatorio previsto dall'articolo 410 c.p.c. Altra ipotesi in cui potrebbe essere non opportuno il tentativo di conciliazione è quella in cui la richiesta di intervento del lavoratore riguardi anche contributi previdenziali vicini alla prescrizione e per i quali esiste il fondato sospetto che l'imprenditore faccia sparire, a seguito della convocazione, elementi di prova.

La terza considerazione riguarda il contenuto economico della richiesta: ad avviso di chi scrive, non dimenticando che l'oggetto principale della stessa riguarda il mancato rispetto della normativa previdenziale ed assistenziale, esso deve essere riferibile a quest'ultima, con la conseguenza che un'eventuale domanda finalizzata alla impugnazione del solo provvedimento di licenziamento non dovrebbe essere oggetto del tentativo di conciliazione monocratica (non c'è un mancato versamento contributivo riferibile direttamente a tale ipotesi).

La quarta considerazione riguarda il caso in cui la richiesta di intervento provenga da un lavoratore il cui rapporto con il datore sia stato oggetto di certificazione, secondo la procedura prefigurata dagli

---

<sup>(3)</sup> Cfr. L. CASTELVETRI, *Il lavoro a progetto: finalità e disciplina*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 137 ss.

articoli 75 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(4)</sup>. Vale la pena di ricordare che al fine di ridurre il contenzioso, una serie di tipologie contrattuali può ottenere la certificazione su base volontaria (lavoro intermittente, lavoro ripartito, lavoro a tempo parziale, lavoro a progetto, associazione in partecipazione) e che gli effetti dell'accertamento (articolo 79) permangono anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi del successivo articolo 80. Ora, tra questi ricorsi, senza entrare nel merito specifico della certificazione che ci porterebbe lontano dall'argomento che si sta trattando, c'è quello della difformità tra il programma negoziale certificato e quello effettivamente realizzato (si pensi, ad esempio, ad un contratto a progetto certificato che, però, si è svolto, secondo il lavoratore, con tutti i « crismi » del rapporto subordinato, con il conseguente *surplus* contributivo). Orbene, in casi di rapporti certificati come questo non si ritiene, ad avviso di chi scrive, possibile l'intervento del conciliatore monocratico, atteso che il comma 4 dell'articolo 80 afferma che chi intende presentare ricorso giurisdizionale contro la certificazione (e la richiesta del lavoratore appare finalizzata a ciò, atteso che essa ha « piena forza di legge » — articolo 5, lettera e), della legge n. 30/2003) deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla Commissione di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 c.p.c. Per completezza di informazione va ricordato che la norma prevede tale organo presso gli Enti bilaterali, le Direzioni provinciali del lavoro, le Province e le Università.

La quinta riflessione riguarda la competenza territoriale: essa è, senz'altro, quella relativa al luogo in cui si è svolto il rapporto di lavoro e ove è esercitabile l'intervento degli organi di vigilanza finalizzato al recupero contributivo. Ciò significa che rispetto al criterio in uso per i tentativi obbligatori di conciliazione avanti alle commissioni provinciali del lavoro che sono quelli individuati dall'articolo 413 c.p.c., potrebbe esserci qualche differenza. Infatti, appare difficilmente applicabile il criterio del domicilio dell'agente, del rappresentante di commercio, ovvero del titolare degli altri rapporti di collaborazione previsti al n. 3 dell'articolo 409 c.p.c. se questo è ubicato in una Provincia diversa da quella in cui si è, materialmente, svolto il rapporto.

Il sesto chiarimento concerne le c.d. « richieste di intervento plurime »: esse coinvolgono più lavoratori ma, qualora si decida di

---

<sup>(4)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 237 ss.

ammetterle al tentativo di conciliazione, vanno trattate separatamente, cosa che potrebbe portare anche a soluzioni differenziate (accordo per taluni e per altri no), con la conseguenza che laddove la conciliazione non è stata raggiunta si dovrà procedere con l'accertamento ispettivo.

Il comma 1 afferma, inoltre, che il tentativo di conciliazione, che si potrebbe definire « preventivo », avviene davanti ad un funzionario della Direzione provinciale del lavoro, anche con qualifica ispettiva.

Prima di entrare nel merito della scelta operata dal legislatore delegato circa la monocraticità del tentativo, va sottolineato che, sia nel momento in cui l'ispettore di turno riceve la richiesta di intervento, sia nel momento successivo in cui tenta la mediazione, lo stesso non opera come ufficiale di Polizia giudiziaria, essendo tale attribuzione riferibile soltanto al momento in cui accede presso un'impresa od opera nelle funzioni tipiche della vigilanza <sup>(5)</sup>. Par di capire dal dettato normativo che nel momento in cui cerca di mediare la controversia di natura economica tra le parti, prospettando la soluzione migliore per agevolare la soluzione della controversia (non si dimentichi che sono le parti che, facendosi reciproche concessioni, raggiungono un accordo), lo stesso assume una posizione del tutto identica a quella del funzionario amministrativo che, in via normale, è destinato a conciliare le vertenze individuali di lavoro nell'ambito della specifica Unità operativa denominata *Conflitti di lavoro ed Ammortizzatori Sociali della Direzione provinciale del lavoro*.

Come si è detto, il legislatore delegato ha affermato che la conciliazione può essere affidata ad un funzionario dell'ufficio, anche con qualifica ispettiva: al di là di ciò che potranno affermare i chiarimenti amministrativi (e, si aggiunge, al di là delle « sterili » polemiche interne, mai sopite, tra le due « anime » periferiche, ora unificate, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), si può sostenere che spetta al dirigente l'individuazione del personale destinato a svolgere tale nuovo compito, avendo l'avvertenza di ricordare che gli ispettori servono anche, e soprattutto, per l'attività esterna e che i conciliatori debbono essere in possesso di particolari duttilità professionali finalizzate a far sì che le parti, facendosi reciproche concessioni, giungano ad un accordo complessivo. Ciò significa, ad avviso di chi scrive, che le soluzioni potranno essere diverse da ufficio ad ufficio, in quanto non potrà non tenersi conto delle situazioni locali e, in ogni caso, dovranno essere improntate alla logica del miglior servizio nei confronti dell'utenza.

---

<sup>(5)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

La scelta operata dall'Esecutivo nella direzione del conciliatore amministrativo monocratico rappresenta, indubbiamente, una rottura verso il sistema instauratosi con la legge n. 533/1973, la quale, riformando il codice di procedura civile, stabilì che il tentativo di conciliazione (allora facoltativo, divenuto, poi, obbligatorio con il decreto legislativo n. 80/1998) nelle controversie individuali di lavoro dovesse avvenire davanti ad una Commissione provinciale di conciliazione (che, peraltro, poteva operare anche per sotto-commissioni) composta da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro dei prestatori di lavoro oltrechè dal dirigente della Direzione del lavoro (o suo delegato) in funzione di presidente. A dir la verità, in precedenza, grazie all'articolo 12, lettera *d*), della legge n. 628/1961, il ruolo monocratico della conciliazione presso gli allora esistenti uffici provinciali del lavoro era stato previsto dal legislatore e la Corte di Cassazione, sotto l'imperio di tale disposizione, riconobbe la inoppugnabilità delle transazioni per effetto di quella funzione di garanzia che era da attribuire al funzionario pubblico. Vale, peraltro, la pena di ricordare come, negli anni Settanta, a seguito del blocco delle procedure di conciliazione *ex lege* n. 533/1973 avutosi per effetto delle impugnazioni sollevate dalla Cisl avverso la propria esclusione dalle commissioni in moltissime Province, fu possibile, comunque, procedere al tentativo di conciliazione (allora facoltativo) sulla base della vecchia normativa che si intese non implicitamente abrogata.

La attuale monocraticità trova, peraltro, un sostegno di legittimità in una sentenza della Corte di Cassazione abbastanza recente laddove si è affermato che « l'intervento dell'ufficio provinciale del lavoro è di per sé idoneo a sottrarre il lavoratore a quella condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro che rende sospette le prevaricazioni da parte di quest'ultimo attraverso le transazioni e le rinunce inderogabili intervenute nel corso del rapporto di lavoro in ordine a diritti previsti da norme inderogabili, sia allorché detto organismo partecipi attivamente alla composizione delle contrastanti posizioni delle parti, sia quando in un proprio atto si limiti a riconoscere, in una transazione già delineata dalle parti in trattative dirette, l'espressione di una volontà non coartata del lavoratore. Conseguo che, in tale ultimo caso, la transazione si sottrae alla impugnativa prevista *ex* articolo 2113, comma 3, c.c. » <sup>(6)</sup>. Per completezza di informazione va, peraltro, sottolineato come lo stesso Giudice

---

<sup>(6)</sup> Cass., 12 dicembre 2002, n. 17785, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

di legittimità avesse sostenuto, in passato, un orientamento del tutto diverso (7).

### 3. Convocazione delle parti e accordo transattivo.

Esaminata la richiesta d'intervento (che può, peraltro, riferirsi anche ad una data antecedente il 27 maggio 2004, giorno di entrata in vigore del decreto legislativo n. 124/2004) e valutata la possibilità di giungere ad una soluzione conciliativa, la Direzione provinciale del lavoro convoca, con lettera raccomandata, le parti per un giorno ed un'ora prefissati avvertendo che le stesse possono farsi assistere da rappresentanti di organizzazioni sindacali o da professionisti (8). Anche in questo caso per le parti interessate valgono i principi della rappresentanza, nel senso che, senza intervenire, possono essere sostituiti da altri soggetti muniti della specifica delega a transigere e conciliare, autenticata nei modi previsti dalla normativa vigente.

La norma non pone alcun termine specifico per giungere ad un accordo transattivo (ove le parti, è bene ricordarlo, si fanno, secondo la dizione adoperata dall'articolo 1965 c.c., reciproche concessioni): ciò significa che il conciliatore monocratico della Direzione provinciale del lavoro non deve, necessariamente, giungere ad una soluzione positiva o negativa della vertenza di lavoro entro un tempo predeterminato, ma ha la possibilità di far maturare la transazione per il tempo necessario, anche perché (e ciò è estremamente interessante ai fini della contestazione delle violazioni contributive) i termini previsti dall'articolo 14 della legge n. 689/1981 sono sospesi dal momento in cui è inviata la nota di convocazione fino a quando si conclude il procedimento conciliativo.

La sottoscrizione del verbale di accordo è accompagnata dalla inoppugnabilità, come previsto per le conciliazioni intervenute ai sensi dell'articolo 185 (in sede giudiziale), 410 (avanti alla Commissione provinciale di conciliazione) e 411 (in sede sindacale) c.p.c.: ciò lo si ricava dal fatto che il comma 3 dell'articolo 11 dichiara espressamente che non trovano applicazione i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 2113 c.c., i quali affermano che le rinunzie e transazioni derivanti da disposizioni

---

(7) Cass., 2 aprile 1987, n. 3202, e Cass. S.U., 10 maggio 1988, n. 3425, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(8) Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

inderogabili di legge o di contratto collettivo non sono valide (comma 1), che l'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza, nei sei mesi successivi dalla data di cessazione del rapporto o da quella della rinuncia o transazione se intervenuta successivamente (comma 2) e che le rinunzie e transazioni possono essere impugnate con qualsiasi atto, anche stragiudiziale, del lavoratore, idoneo a renderne nota la volontà (comma 3).

Il comma 4 afferma che l'estinzione del procedimento ispettivo (instauratosi, è bene ricordarlo, con la richiesta di intervento) si verifica dopo la sottoscrizione dell'accordo, con il versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi determinati secondo le norme in vigore, riferiti alle somme concordate correlate al periodo lavorativo riconosciuto e con il pagamento delle somme dovute. La Direzione provinciale del lavoro è tenuta a trasmettere tutta la documentazione riferita all'accordo, agli Enti previdenziali interessati sui quali incombe l'onere della verifica degli avvenuti versamenti.

La disposizione, così come è scritta, merita qualche riflessione ed approfondimento soprattutto se messa in correlazione con quanto affermato circa l'inoppugnabilità della transazione.

La prima riguarda il modo in cui dovrà essere redatto il verbale: ad avviso di chi scrive, qualora nello stesso si faccia riferimento a più voci contrattuali (es. differenze paga, lavoro straordinario, trattamento di fine rapporto, ecc.), le stesse non potranno essere ricomprese in un'unica somma transattiva, atteso che sulle varie somme va pagata una contribuzione diversa. Si pensi al lavoro straordinario ove, in base alla normativa vigente, va pagato un contributo supplementare a percentuale variabile al superamento della quarantesima ora <sup>(9)</sup>.

La seconda riflessione riguarda il periodo concordato tra le parti, per quel che concerne gli effetti sulla contribuzione: sono i soggetti che stipulano l'accordo che riconoscono a quale periodo lavorativo va riferita la stessa, la quale, non necessariamente, è correlata ad un rapporto di lavoro subordinato, potendo le parti aver stabilito che il contratto ha avuto uno svolgimento con caratteristiche di autonomia.

Il terzo approfondimento concerne la quantificazione della contribuzione: così come è scritta, la disposizione non sembra richiedere che dall'atto debbano risultare gli importi dei contributi e dei premi: ovviamente, l'estinzione del procedimento ispettivo è conseguente al

---

<sup>(9)</sup> Cfr. P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.



pagamento degli stessi. Gli organi previdenziali sono soltanto destinatari dell'atto ed hanno il solo compito di verificare che il versamento sia stato effettuato. A questo punto, si pone il problema di quando debba essere effettuato il versamento: la disposizione non ne parla ma, ad avviso di chi scrive, allorché si è in presenza di un pagamento in un'unica soluzione delle competenze economiche, esso dovrebbe avvenire in maniera pressoché contestuale o, comunque, alla prima scadenza prevista. Diverso è il discorso se il pagamento della somma concordata avviene, come spesso succede, a scadenze temporali prefissate nell'accordo: i contributi debbono essere versati in corrispondenza degli importi rateizzati oppure il datore di lavoro può essere ammesso al pagamento dilazionato dei contributi attraverso le forme usuali? Su questi aspetti si rende necessario un chiarimento amministrativo, atteso che, comunque, dalla dizione letterale della norma appare chiaro che il pagamento del *quantum* economico e dei contributi e premi assicurativi estinguono il procedimento ispettivo. Si ha motivo di ritenere che in caso di pagamento contributivo « rateizzato » sia sufficiente l'ammissione allo stesso approvata dall'Istituto (con il saldo della prima rata), fermo restando che nel caso di mancato pagamento di una rata sarà quest'ultimo ad iniziare il procedimento « coattivo ».

Al problema del *quantum* contributivo va correlato quello della deroga, o meno, alla previsione contenuta al comma 1 dell'articolo 1 del decreto legge n. 338/1989, convertito, con modificazioni, nella legge n. 389/1989: ad avviso di chi scrive, non c'è deroga, in quanto il comma 4 afferma che i contributi debbono essere determinati secondo le norme in vigore e, pertanto, « la retribuzione da assumere come base di calcolo non può essere inferiore all'importo stabilito da leggi, regolamenti, e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale ».

Un'altra questione, che dovrebbe esser risolta anche con un chiarimento normativo se quello amministrativo non fosse sufficiente, è legata al c.d. « pagamento dilazionato » degli importi economici, nel caso in cui il datore di lavoro smetta di onorare i propri debiti alle scadenze prefissate. Abbiamo visto come il comma 3 parli, giustamente, di inoppugnabilità della transazione ma, purtroppo, nell'articolato che si commenta non c'è alcuna disposizione specifica che ripeta per il deposito e la successiva esecutività (particolarmente importante nel caso sopraindicato) la disposizione del comma 2 dell'articolo 411 c.p.c., ove si fa riferimento al deposito presso la cancelleria del Tribunale per le conciliazioni avvenute avanti alla Commissione provinciale o in sede

sindacale (successivo comma 3), con l'accertamento della regolarità formale del verbale di conciliazione.

Una quarta riflessione riguarda l'estinzione del procedimento ispettivo: par di capire (e questo sembra lo spirito della norma che, non dimentichiamolo, appare finalizzata a far concludere le richieste di intervento, laddove possibile, in tempi brevi, per concentrare l'attenzione delle ispezioni sulle c.d. « visite d'iniziativa ») che con la firma dell'atto transattivo non sia più possibile perseguire altre eventuali carenze nel comportamento datoriale riferibili a quel rapporto anche se presenti nella richiesta di intervento: ci si riferisce, ad esempio, alla mancata comunicazione di assunzione ai servizi per l'impiego, alla mancata consegna della busta-paga, alla mancata consegna della lettera di assunzione, ecc. La sottoscrizione dell'accordo (con il conseguente, ovvio, pagamento sia dei contributi previdenziali ed assicurativi che delle somme patrimoniali concordate) comporta la non procedibilità per altre sanzioni amministrative connesse al rapporto in questione: ciò, ad avviso di chi scrive, potrà essere opposto anche in eventuali futuri accertamenti.

#### **4. Mancato accordo.**

L'assenza di una o di entrambe le parti il giorno fissato per la convocazione (ma è da ritenere che un impegno precedente, con richiesta esplicita di rinvio, autorizzi la fissazione di una nuova data), fa sì che la Direzione provinciale del lavoro intenda esperito il tentativo e, conseguentemente, programmi l'accesso ispettivo alla base della richiesta nel più breve tempo possibile, atteso che il datore di lavoro è ora a conoscenza della c.d. « denuncia » avanzata dal lavoratore. Ad analogo risultato si giunge nell'ipotesi in cui il tentativo di conciliazione non sia riuscito e si addivenga ad un verbale di mancato accordo.

Qui si pone, ad avviso di chi scrive, un problema d'ordine procedurale. Il mancato accordo raggiunto davanti al conciliatore monocratico fa sì che la procedura di conciliazione si intenda espletata (articolo 412-*bis*, comma 1, c.p.c.) per le rivendicazioni economiche contenute nella richiesta di intervento ed il lavoratore possa procedere in giudizio, oppure no? A stretto tenore letterale il tentativo di conciliazione cui fa riferimento la disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 80/1998 è quello davanti alla Commissione o in sede sindacale ma, ad avviso di chi scrive, regole di buon senso e di economicità dovrebbero fare in modo che tutti i mancati accordi, susseguenti ad una procedura

legalmente prevista, abbiano lo stesso trattamento: se così non fosse (ma, nel dubbio, si potrebbe procedere ad un adattamento normativo) si correrebbe il rischio di posticipare il ricorso giudiziale del lavoratore che, magari, sarebbe costretto a ripetere « il mancato accordo » davanti allo stesso funzionario che, però, in questo caso non sarebbe « monocratico » ma presidente di una sotto-commissione di conciliazione (cosa plausibile in quegli uffici, soprattutto del nord, ove vi è carenza di personale addetto alla trattazione delle controversie di lavoro).

### **5. Tentativo di conciliazione in costanza di visita ispettiva.**

L'ultimo comma dell'articolo 11 traccia un'ipotesi conciliativa, per così dire, « contestuale » alla visita ispettiva: essa si realizza allorché nel corso dell'attività di vigilanza l'ispettore ritenga (e qui è evidente il potere discrezionale) che esistano tutti i presupposti per una soluzione conciliativa (es. differenze economiche in essere correlate a mancati versamenti contributivi): in questo caso occorre, innanzitutto, acquisire il consenso di entrambe le parti e, poi, informare la Direzione provinciale del lavoro per l'attivazione della procedura, la quale si svolge con le stesse modalità previste per la « preventiva ». La convocazione delle parti interrompe, fino alla conclusione del tentativo, i termini per le contestazioni e le notificazioni previsti dall'articolo 14 della legge n. 689/1981.

Anche in questo caso la disposizione necessita di alcuni chiarimenti.

Il primo riguarda la discrezionalità dell'ispettore: appare evidente che dall'accertamento in corso non debbano emergere profili sanzionatori di rilevanza penale (cosa che preclude la possibilità di una conciliazione) e, inoltre, dalle circostanze emerse dovrebbe già risultare un comportamento delle parti teso a risolvere il problema con un accordo.

Il secondo concerne l'inciso « acquisito il consenso delle parti interessate »: ciò significa, innanzitutto, che il consenso del datore di lavoro presuppone che lo stesso sia stato portato a conoscenza del nominativo del lavoratore cui la possibile « fattispecie conciliativa » si riferisce. Non è possibile, infatti, ottenere una disponibilità alla conciliazione senza conoscere chi è la controparte.

Il terzo si riferisce alla modalità di acquisizione del consenso: a parere di chi scrive, esso va acquisito per iscritto attraverso una breve

formula con la quale si concorda sulla disponibilità ad un tentativo di conciliazione *ex* articolo 11.

Il quarto chiarimento riguarda il contenuto della relazione dell'ispettore alla sua Direzione provinciale del lavoro: al di là di qualsiasi esercitazione logorroica, si ritiene che la stessa debba essere il più possibile precisa e puntuale atta a focalizzare le situazioni e gli elementi in base ai quali si ritiene fattibile l'accordo conciliativo.

La quinta delucidazione riguarda il comportamento della Direzione provinciale del lavoro in ordine alla richiesta di intervento: dalla norma non traspare alcun potere discrezionale (ed è giusto che sia così, atteso che l'ispettore ha ritenuto possibile il tentativo di conciliazione e le parti hanno dato il loro consenso), cosa che, invece, si evince chiaramente nella c.d. « conciliazione monocratica preventiva ».

La sesta riflessione concerne il soggetto cui demandare il tentativo di conciliazione. La soluzione ideale sarebbe quella di affidarlo al soggetto che in azienda ha già contattato le parti, ma ciò, tenuto conto della realtà variegata degli uffici periferici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non sempre è possibile (si pensi, ad esempio, a quelle articolazioni che presentano in organico poco personale di vigilanza): conseguentemente, ad avviso di chi scrive, è opportuno che ogni Direzione decida in base a quelle che sono le sue potenzialità.

La settima questione riguarda l'ipotesi in cui le parti (o una sola di esse) non si presentino o non addividengano ad un accordo: in questo caso, l'accertamento ispettivo, per il quale sono stati sospesi i termini previsti dall'articolo 14 della legge n. 689/1981, riprende ed è portato a conclusione dal medesimo ispettore che l'aveva iniziato.

## 11.

### DIFFIDA ACCERTATIVA PER CREDITI PATRIMONIALI

PIERLUIGI RAUSEI

SOMMARIO: 1. Luci e ombre di un istituto « rivoluzionario ». — 2. Principi di delega e dubbi di costituzionalità. — 3. Presupposti e condizioni di operatività. — 4. Natura, caratteri e procedura. — 5. Tentativo di conciliazione. — 6. Validazione ed efficacia di titolo esecutivo. — 7. Impugnazione al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

#### 1. Luci e ombre di un istituto « rivoluzionario ».

L'articolo 12 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 <sup>(1)</sup>, rubricato « Diffida accertativa per crediti patrimoniali », all'interno del provvedimento che attua, definitivamente, anche l'ultima *tranche* della riforma voluta dal compianto prof. Marco Biagi, si volge ad inserire all'interno del diritto del lavoro un istituto di assoluta novità, caratterizzato da una possibile forza giuridica dagli effetti dirompenti, e mai strutturati prima, nella tutela dei diritti retributivi dei lavoratori.

Si tratta, in buona sostanza, della facoltà, riconosciuta al personale ispettivo delle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (articolo 6, decreto legislativo n. 124/2004), di diffidare il datore di lavoro alla corresponsione, entro un termine

---

<sup>(1)</sup> Il decreto legislativo n. 124/2004 rappresenta l'esercizio della delega contenuta nell'articolo 8 della legge n. 30/2003, che dettava, appunto, criteri e principi per la razionalizzazione e il riordino delle « funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro ». Appare, tuttavia, « strana » l'inversione dell'ordine di priorità dei due profili considerati, posponendo il lavoro alla previdenza sociale, quasi che si voglia riandare ad un controllo ispettivo che vigila sul lavoro in quanto collegato a profili obbligatori di tutela contributiva e assicurativa, anziché, come parrebbe più naturale alla luce delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 276/2003, razionalizzare l'attività di vigilanza per il rispetto integrale delle tutele normative, economiche e previdenziali dei lavoratori. Cfr. P. RAUSEI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2004, n. 21, 1405 ss.

prefissato, di somme di denaro, a titolo di credito patrimoniale, e quindi non soltanto retributivo, dovute ai propri prestatori di lavoro a seguito dello svolgimento del rapporto di lavoro e della regolare esecuzione delle prestazioni lavorative pattuite.

La « diffida accertativa », allora, si inserisce a pieno diritto nella strategia complessiva dell'intervento riformatore, mirante a coniugare flessibilità e occupabilità, ma anche a tutelare le spettanze dirette dei lavoratori, subordinati e autonomi, in termini di retribuzione e di contribuzione e nell'ambito dei diritti assicurativi e delle protezioni, individuali e collettive, in materia di sicurezza.

L'istituto di cui ci si occupa, infatti, giunge con forza a garantire la possibilità concreta, per i prestatori di lavoro, di vedersi immediatamente soddisfatti crediti di natura patrimoniale (principalmente retributivi, ma non solo dunque) maturati nel corso di un regolare rapporto di lavoro ovvero nell'ambito di un inquadramento contrattuale o normativo irregolare o, ancora, nel contesto di una attività lavorativa sommersa.

L'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 fornisce, pertanto, all'ispettore del lavoro uno strumento di straordinaria importanza per muoversi a baluardo delle reali esigenze del lavoratore, potendo finalmente intervenire in prima persona, e già in sede ispettiva, con un proprio provvedimento, al quale può successivamente essere riconosciuta l'efficacia giuridica di titolo esecutivo per l'ottenimento immediato delle somme dovute in ragione dell'attività lavorativa concretamente svolta <sup>(2)</sup>.

D'altra parte, se queste sono le « luci » folgoranti della « diffida accertativa », vi sono anche, inevitabilmente, alcune « ombre » e, in particolare, un cono d'ombra preoccupante è dovuto all'inserimento, all'interno del testo normativo (articolo 12, comma 3), di una ipotesi di conciliazione, della cui natura monocratica (*ex* articolo 11, decreto legislativo n. 124/2004) o collegiale (*ex* articolo 410 c.p.c.) occorrerà meglio dire, la quale, come si dirà appresso, potrebbe, astrattamente, determinare il venire meno del provvedimento di diffida che accerta i crediti retributivi del lavoratore, senza ottenere il pieno soddisfacimento delle aspettative della manodopera <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Della strutturale novità dell'istituto non sembrano prendere atto taluni dei primi commentatori che finiscono per accomunarlo erroneamente alla diffida *ex* articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, cfr. E. DE FUSCO, *La nuova organizzazione del Servizio ispettivo*, in *GLav*, 21 maggio 2004, n. 21, 36.

<sup>(3)</sup> Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

Da chiarire è poi l'oggetto e l'ambito di operatività della diffida accertativa, soprattutto con riguardo alla scaturigine contrattuale dei crediti che s'intende soddisfare con essa, prendendo atto, sul punto, anche delle recenti determinazioni contenute nella circolare, n. 24, 24 giugno 2004 del Ministero del welfare <sup>(4)</sup>: le inosservanze cui fa riferimento l'articolo 12, comma 1, sono tutte quelle relative alla contrattazione anche individuale o soltanto quelle della contrattazione collettiva e in tale ultimo caso della contrattazione di livello nazionale o anche di livello territoriale e finanche aziendale?

Alla luce della risposta estensiva a questo primo quesito, non si potrà poi sfuggire alla valutazione in termini di applicabilità della diffida accertativa ai lavoratori autonomi e non soltanto a quelli con vincolo di subordinazione.

Non solo, ma sotto altri profili non appare chiaro il rapporto che verrà ad instaurarsi fra il giudizio di opposizione alla procedura esecutiva eventualmente attivata dal lavoratore sulla base della diffida validata e quindi esecutiva e il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro integrato, di cui all'ultimo comma della disposizione che si commenta.

## 2. Principi di delega e dubbi di costituzionalità.

Procedendo con ordine, tuttavia, vale la pena, sia pure brevemente, soffermare l'attenzione del lettore anzitutto sui criteri e sui principi di delega, contenuti nell'articolo 8 della legge n. 30/2003, che l'articolo 12 si volge ad attuare, anche in ragione dei profili di incostituzionalità della disciplina che da taluno vengono già evocati <sup>(5)</sup>.

In primo luogo rileva la lettera e) dell'articolo 8, comma 2, della Legge Biagi, la quale espressamente dettava come criterio direttivo per l'esercizio della delega legislativa da parte del Governo quello della « semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica » <sup>(6)</sup>.

Or bene, nella fase della redazione del testo normativo oggi

---

<sup>(4)</sup> Cfr. Parte III di questo volume e *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(5)</sup> Così, con argomentazioni non condivisibili, G. FAVA, *Ispettori con poteri più ampi*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 giugno 2004.

<sup>(6)</sup> Sia consentito rinviare per un approfondimento sul punto a P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2003, n. 10.

racchiuso nel corpo dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 sembra essere stato proprio l'articolo 8, comma 2, lettera e), della legge n. 30/2003 il faro che ha guidato i redattori della disposizione nell'introduzione della « diffida accertativa ».

In effetti, nessuno può dubitare, lo si cennava poco sopra, circa l'effetto primario di questo nuovo istituto che è, appunto, quello di consentire al lavoratore, autonomo o subordinato che sia, giusta quanto si dirà appresso, di vedersi più celermente soddisfatti i crediti derivanti dalla propria attività lavorativa, ottenendo uno strumento in grado anzitutto di operare una sicura inversione dell'*onus probandi* per quanto concerne la titolarità e l'esistenza del credito, acclamate entrambe in un provvedimento amministrativo cui la legge attribuisce, a determinate condizioni, l'efficacia di titolo immediatamente esecutivo.

Nessun dubbio, allora, che la « diffida accertativa » giunge di fatto a semplificare le previgenti procedure per la soddisfazione dei crediti di lavoro, le quali restano immutate, ma divengono alternative e successive al nuovo istituto (7).

D'altro canto la previsione di una ipotesi di conciliazione in sede pubblica, quale risposta di immediata tutela del datore di lavoro avverso una diffida non corrispondente alla realtà dell'attività lavorativa resa dal prestatore di lavoro interessato (articolo 12, comma 2), corrisponde al più generale principio ispiratore della delega in materia (articolo 8, comma 1, legge n. 30/2003) secondo cui l'intero decreto legislativo n. 124/2004 viene davvero ad inserirsi nel contesto giuslavoristico italiano, con sicuro impatto positivo, « per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza » (8).

E in questo senso la diffida accertativa, sia laddove divenga *de plano* titolo esecutivo, sia allorquando si trovi a « perdere efficacia » all'esito favorevole del tentativo di conciliazione attivato entro 30 giorni dal datore di lavoro, rappresenta un momento efficacemente deflativo nei riguardi del notevole contenzioso giudiziario in materia di lavoro.

---

(7) Per una sintesi teorica sui fondamenti della diffida accertativa si veda P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1099-1100.

(8) Sul punto si vedano le prime riflessioni di L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 21 maggio 2004, n. 21, 18-19.



Nonostante tali richiami espressi e la chiarezza del dettato normativo contenuto nell'articolo 8, comma 2, lettera e), della legge n. 30/2003, non è mancato chi ha preteso di leggere nell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 un vero e proprio eccesso di delega in considerazione dell'omesso richiamo alla introduzione di un nuovo specifico potere accertativo-esecutivo in capo al personale ispettivo e, soprattutto, di una non ingerenza della « diffida accertativa » nelle procedure per la soddisfazione del credito.

In verità l'una e l'altra obiezione segnalano un pregiudizio interpretativo e prendono le mosse da una falsa rappresentazione della realtà normativa.

Sotto il primo profilo l'esercizio di una delega legislativa ampia consente di introdurre quegli strumenti operativi che meglio si attagliano al conseguimento degli obiettivi stabiliti e dichiarati, d'altro canto non si tratta soltanto di disegnare nuovi poteri da attribuire agli ispettori del lavoro, ma piuttosto di delineare un nuovo provvedimento amministrativo, fortemente caratterizzato in senso civilistico e lavoristico.

Per quanto poi concerne la supposta incostituzionalità dell'articolo 12 per non aver dato seguito alla semplificazione delle procedure soddisfattive già note all'ordinamento e, quindi, per aver ecceduto nell'attuare la delega parlamentare, appare sufficiente segnalare che la piena vitalità della diffida accertativa in tanto « semplifica » le odierne procedure in quanto opera un salto giuridico di grande significato, a vantaggio del lavoratore, che viene a rivestire un ruolo processuale e sostanziale di evidente primazia, impensabile fino al 27 maggio 2004.

D'altra parte occorre anche segnalare che da taluni viene manifestata un'evidenza di incostituzionalità legata al diritto di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione.

In sostanza si ritiene che il legislatore della riforma abbia inteso introdurre un istituto che viola palesemente i diritti di difesa del datore di lavoro il quale si trova suo malgrado a subire gli effetti di un provvedimento esecutivo senza aver potuto intervenire nella formazione dell'atto esecutivo stesso, neppure in contraddittorio.

Invero tale posizione muove i propri passi dogmatici da un assunto non perfettamente consono ad una esatta ricostruzione procedurale della diffida accertativa.

Ben è vero, infatti, che il provvedimento emanato dall'ispettore del lavoro, come si evidenzierà meglio in seguito, non acquisisce subito la lamentata (e temuta) efficacia di titolo esecutivo, la quale aggancia

l'originario provvedimento soltanto per effetto di un ulteriore provvedimento, proprio del dirigente della Direzione provinciale del lavoro competente, il quale è chiamato a « validare » in senso formale e, si ritiene, sostanziale, la diffida accertativa stessa.

Peraltro, lo stesso provvedimento di validazione segue obbligatoriamente il fallimento o il mancato esperimento del tentativo di conciliazione di cui all'articolo 12, comma 1, laddove il datore di lavoro può raggiungere con il lavoratore un accordo capace di estinguere la diffida accertativa che perde immediatamente efficacia.

Non solo, ma anche dopo la consacrazione della diffida validata nei termini della sua efficacia di titolo esecutivo, al datore di lavoro residua pienamente la forza di un ricorso *ad hoc* dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, il quale, nella composizione allargata alle parti sociali, potrà sezionare, riformare e finanche caducare il provvedimento impugnato, prima che lo stesso formi oggetto di una procedura esecutiva da parte del lavoratore.

Sostenere, allora, che la diffida accertativa introdotta dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 rappresenta una palese violazione del diritto di difesa costituzionalmente tutelato rappresenta, a parere di chi scrive, una forzata espressione di un forzoso mantenimento dello *status quo ante* che appartiene ad un modo antico di ragionare del diritto del lavoro di parte e per la parte (in questo caso quella datoriale) che il legislatore della riforma ha inteso superare a piè pari, volgendosi a ripensare il diritto del lavoro in termini di tutele e non di privilegi, fotografando le odierne debolezze contrattuali dei soggetti in campo, non sempre attribuibili alla medesima parte negoziale.

### **3. Presupposti e condizioni di operatività.**

Entrando ora nel merito dell'analisi del nuovo istituto, occorre in prima battuta evidenziarne lo spettro operativo e, conseguentemente, i presupposti.

La « diffida accertativa per crediti patrimoniali » consente al personale ispettivo delle Direzioni provinciali del lavoro di « diffidare », in sede di indagine ispettiva, il datore di lavoro a corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultano accertate come crediti patrimoniali, in qualsiasi modo derivanti dalla corretta applicazione delle norme e degli istituti contrattuali.

Anzitutto, vi è da rilevare il significato dell'azione contenuta nel verbo (« diffida ») utilizzato dal legislatore che afferma, testualmente:

« qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti » (articolo 12, comma 1).

Sul punto la citata circolare n. 24/2004 ha inteso chiarire che la disposizione va letta nel senso della « non obbligatorietà » dello strumento: la diffida accertativa viene impartita dall'ispettore del lavoro dopo una attenta e prudente valutazione di tutte le circostanze del caso, in base ai risultati concreti dell'indagine ispettiva svolta e, soprattutto, degli elementi oggettivi (di fatto e di diritto) che siano stati rilevati ed acquisiti.

In verità non si può essere certi che questa sia la lettura più corretta da dare al testo normativo, non foss'altro in termini di costituzionalità dell'interpretazione giuridica fornita.

Se, in effetti, la facoltatività della diffida accertativa si ferma sulla soglia della acquisizione completa dei dati utili al computo delle spettanze patrimoniali, tale per cui l'ispettore che procede può decidere se redigere o meno la diffida accertativa in mancanza di taluni elementi, allora si può ritenere che l'interpretazione fornita dal Ministero del welfare sia piuttosto coincidente col portato valoriale della riforma ed anche con una lettura costituzionalmente orientata della norma.

Se, al contrario, si sostiene che la circolare n. 24/2004 ha inteso lasciare libero l'ispettore che abbia oggettivamente e concretamente acquisito tutti gli elementi necessari e sufficienti al calcolo dei lamentati e accertati crediti patrimoniali del lavoratore, allora si deve ritenere che tale lettura della disposizione in argomento contrasta nettamente con i disposti costituzionali contenuti nell'articolo 2 e nell'articolo 3 della Costituzione con riferimento alla ragionevolezza dell'uguaglianza sostanziale e alla inviolabilità dei diritti fondamentali della persona che lavora.

A parere di chi scrive, pertanto, il personale ispettivo potrà godere di una discrezionalità prevalentemente tecnica, necessariamente legata all'adeguatezza del materiale probatorio acquisito e formato in sede di accertamento, con riferimento alla esatta individuazione e al calcolo dei crediti patrimoniali del lavoratore interessato.

Ciò premesso procediamo nell'esame differenziale delle singole condizioni di procedibilità e di operatività che consentono ad un ispettore del lavoro di redigere il provvedimento di « diffida accerta-

tiva » una volta che abbia, appunto, acquisito i dati necessari ai dovuti conteggi.

*a) Lavoro subordinato, ma anche autonomo.* — Anzitutto l'articolo 12, comma 1, parla di « prestatori di lavoro » e non fa alcun esplicito riferimento al lavoro subordinato: anche l'uso della locuzione « datore di lavoro » è da intendersi nella sua più estesa genericità, alla luce delle previsioni complessive del decreto legislativo n. 276/2003.

Da tale premessa deriva, inevitabilmente, che la diffida accertativa può essere adottata tanto con riguardo al lavoro subordinato, come di primo acchito è dato comprendere dal dettato normativo, ma anche con riferimento ai rapporti di lavoro autonomo (collaborazione coordinata e continuativa a progetto o programma, associazione in partecipazione o lavoro occasionale).

Tale interpretazione viene ora integralmente condivisa dallo stesso Ministero del lavoro nella circolare n. 24/2004, laddove, peraltro, viene precisato che qualora si faccia seguito a diffida accertativa con riguardo ad un rapporto di lavoro autonomo, dovranno essere tenuti in considerazione soltanto quei compensi che sono calcolabili sulla base di presupposti certi e oggettivamente predeterminati, i quali, quindi, non necessitano, per la loro commisurazione effettiva, di alcuna valutazione di carattere discrezionale, specialmente con riferimento ai risultati o alle caratteristiche dell'attività lavorativa concretamente svolta.

*b) Inosservanze alla disciplina contrattuale.* — Quanto poi all'ambito specifico di operatività dell'istituto in esame, l'articolo 12, comma 1, stabilisce che il presupposto principe affinché possa parlarsi di diffida accertativa è l'emergere, nell'ambito di una attività di vigilanza, di « inosservanze alla disciplina contrattuale ».

Qui la lettura proposta dai commentatori non sempre è parsa coincidente con le volontà complessivamente manifestate dall'impianto riformatore <sup>(9)</sup>.

In ogni caso occorre sottolineare che in argomento ora sussiste una chiara e decisa presa di posizione ministeriale (in seno alla richiamata circolare n. 24/2004) secondo cui il provvedimento di diffida accertativa riguarda indifferentemente crediti patrimoniali che scaturiscono dalla contrattazione collettiva ovvero anche dal contratto individuale di lavoro.

---

<sup>(9)</sup> Cfr., ad esempio, L. CAIAZZA, *Conciliazione monocratica e diffida accertativa per crediti patrimoniali*, in *GLav*, 11 giugno 2004, n. 24, 18, laddove l'Autore fa riferimento agli « istituti contrattuali » tipici della sola contrattazione collettiva.

Quanto ai contratti collettivi non si può non evidenziare che il mancato riferimento al solo livello nazionale, stante la generale previsione terminologica contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003, consente di estendere il parametro attuativo anche alla contrattazione di secondo livello, ovvero a quella territoriale e finanche a quella aziendale, pur nei limiti della loro naturale efficacia soggettiva, e sempre ch  i contratti assunti ai fini del calcolo delle spettanze risultino stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente pi  rappresentative.

D'altra parte, va altres  segnalato, come pure viene fatto nelle prime indicazioni ministeriali, che il collegamento con la contrattazione collettiva di lavoro, anche in riferimento alla valutazione delle condotte datoriali in generale e non solo, quindi, con riguardo all'applicazione della diffida accertativa, rappresenta un derivato diretto del portato normativo dell'articolo 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 124/2004, laddove il legislatore della riforma, nel ridisegnare i compiti di vigilanza del personale ispettivo delle Direzioni provinciali e regionali del lavoro, evidenzia proprio il compito di « vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro ».

Per quel che concerne, invece, il contratto individuale di lavoro occorre necessariamente precisare che, alla luce del principio tuttora vigente e confermato dallo stesso decreto legislativo n. 276/2003 della libert  delle forme contrattuali nel diritto del lavoro, sar  comunque necessaria, per l'applicazione dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, l'esistenza documentata di un qualsiasi atto scritto da cui si evincano tutti i termini contrattuali di tipo patrimoniale invocabili nel conteggio della retribuzione e degli altri emolumenti accreditabili al lavoratore interessato (ad esempio, nel contesto della dichiarazione di assunzione).

Mentre l'inosservanza ai precetti contrattuali in genere, collettivi e individuali, non determina nessuna violazione di tipo amministrativo, vale la pena segnalare che, al contrario, la mancata applicazione di taluni istituti contrattuali con riferimento ai contratti collettivi *erga omnes* di cui alla c.d. Legge Vigorelli (legge 14 luglio 1959, n. 741)   sanzionata anche quale illecito amministrativo <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> In forza del combinato disposto degli articoli 1 e 8 della legge 14 luglio 1959, n. 741, infatti, il datore di lavoro che, non adempiendo agli obblighi derivanti da un contratto collettivo di lavoro reso obbligatorio *erga omnes*, per i dipendenti del settore specifico di appartenenza, non ha corrisposto i compensi relativi a retribuzione,

c) *Crediti patrimoniali di lavoro*. — Quanto all'oggetto vero e proprio della diffida accertativa, il legislatore lo individua nei « crediti patrimoniali » che derivano al prestatore di lavoro, ovviamente a seguito e in ragione della sua attività lavorativa, per effetto di una non applicazione di un qualsiasi istituto economico contrattualmente pattuito.

Il che significa che la norma non guarda né alla disponibilità dei diritti, né alla mera natura retributiva degli stessi.

Tutto ciò che ha carattere di patrimonialità, qualsiasi emolumento che il datore di lavoro si sia impegnato a corrispondere al lavoratore, in costanza di rapporto ovvero alla cessazione dello stesso, può rientrare nell'ambito di applicazione dell'istituto in esame.

Per il lavoratore subordinato, allora, accanto alla retribuzione, vista nel suo complesso (minimi contrattuali, ex indennità di contingenza, EDR, scatti di anzianità, superminimi, maggiorazioni, indennità varie ecc., compresi mensilità aggiuntive e TFR), la diffida accertativa potrà riguardare tutte le erogazioni pattuite dal datore di lavoro, come ad esempio quelle legate a particolari eventi aziendali (premi di anzianità aziendale, premi di risultato aziendale ecc.), o ancora i compensi dovuti a titolo di indennità di preavviso o per patto di non concorrenza, ovvero anche particolari *benefits* che la contrattazione non considera facenti parte della retribuzione.

Analogamente, per quanto concerne il lavoratore autonomo, i crediti patrimoniali di lavoro riguarderanno i compensi pattuiti contrattualmente e tutte le altre forme di incentivazione economica ovvero erogazioni legate al mero svolgimento dell'attività lavorativa (ad esempio, nel lavoro a progetto, erogazioni a titolo di corrispettivo per il non espletamento di attività lavorativa a favore di altri committenti concorrenti).

Peraltro, i crediti patrimoniali di lavoro che possono formare oggetto di una diffida accertativa dovranno possedere le caratteristiche di: liquidità, determinatezza, esigibilità e certezza.

---

ratei di ferie e gratifica natalizia, indennità di preavviso di licenziamento e trattamento di fine rapporto ai propri dipendenti, è punito con la sanzione amministrativa stabilita dall'articolo 8 della legge n. 741/1959, come sostituito dall'articolo 13, decreto legislativo n. 758/1994, nell'importo da euro 25 a euro 154 che, ridotto ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981, è pari a euro 50. Se l'inosservanza si riferisce però a più di 5 lavoratori si applica la sanzione da euro 154 a euro 1032 che, ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981, è pari a euro 308.

Il credito deve essere anzitutto liquido, dunque, nel senso che il diritto patrimoniale accertato, per il quale si diffida il datore di lavoro alla corresponsione, deve essere espresso in denaro o, quanto meno, in altri beni mobili fungibili.

Il credito dovrà poi essere delineato e definito in misura assolutamente determinata, rimarrà inevitabilmente escluso da qualsiasi possibilità di diffida accertativa il credito, pure rientrante fra i diritti patrimoniali del lavoratore, che tuttavia sia espresso in modo assolutamente generico e non possa essere determinato con sicurezza.

Il diritto patrimoniale per il quale può essere effettuata la diffida accertativa, inoltre, dovrà essere esigibile, il che significa che se esso era condizionato al verificarsi di un evento, tale evento dovrà essersi verificato prima dell'accertamento ispettivo, analogamente se la corresponsione dell'emolumento interessato risulta legato ad un termine preciso, questo deve essere già preventivamente scaduto.

Infine, il credito del lavoratore potrà integrare il presupposto oggettivo per l'applicazione dell'istituto in esame se in possesso dell'ulteriore requisito della certezza, una certezza che non sarà « assoluta », ma quella che l'ordinamento giuslavoristico ritiene idonea e sufficiente a fondare, appunto ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, un eventuale titolo esecutivo.

In buona sostanza, il credito liquido, determinato ed esigibile dovrà essere acclarato da specifici atti di accertamento dai quali risulti « certo » il fatto della sua sussistenza e della sua determinazione.

*d) Importi risultanti dall'accertamento.* — Strettamente connesso a quanto da ultimo si diceva è il quarto dei presupposti giuridici che rendono operativa la diffida accertativa.

L'ispettore del lavoro, infatti, potrà procedere a diffidare il datore di lavoro soltanto dopo che abbia effettivamente « accertato » le inosservanze alla disciplina contrattuale applicabile al singolo lavoratore, indifferentemente autonomo o eterodeterminato, e abbia parimenti acquisito gli elementi di fatto e di diritto necessari e sufficienti a calcolare, esattamente, gli importi dovuti.

Pertanto, non solo l'inosservanza contrattuale dovrà essere espressamente accertata, individuata e segnalata, ma per effetto di tale circostanza obiettiva il funzionario incaricato dell'accertamento ispettivo dovrà procedere al calcolo preciso delle spettanze patrimoniali del lavoratore interessato, derivandone il credito concretamente diffidabile, vale a dire corredato dei requisiti visti ed evidenziati al precedente punto.

In particolare, allora, occorrerà riflettere e prestare la massima

attenzione su due ipotesi specifiche, che si distinguono per la loro peculiarità:

1) *lavoratore subordinato senza contratto individuale*: si tratta dei casi in cui il lavoratore è stato occupato irregolarmente, senza la prevista obbligatoria consegna della dichiarazione di assunzione, in una azienda che non adotta uno specifico contratto collettivo di riferimento. In tali fattispecie, dati i limiti soggettivi alla applicabilità dei contratti collettivi nel nostro ordinamento, poiché inoltre l'articolo 2099, comma 2, c.c., assegna soltanto al giudice, e non certo al personale ispettivo, la competenza ad individuare i parametri e gli elementi oggettivi che integrano la *equa retribuzione* secondo i criteri costituzionali dettati dall'articolo 36 della Costituzione, pare doversi concludere che non potrà esservi alcun accertamento specifico da parte dell'ispettore del lavoro ai fini della applicazione della diffida accertativa <sup>(11)</sup>;

2) *lavoratore autonomo*: a maggior ragione, nella diversa ipotesi in cui il personale ispettivo si trovi a verificare un rapporto di lavoro autonomo, come ad esempio quello instaurato fra il committente soggetto all'ispezione in materia di lavoro e un collaboratore a progetto; in tal caso, in effetti, proprio in ragione della necessità di un chiaro e obiettivo accertamento del *quantum debeatur*, come esattamente segnalato dalla circolare n. 24/2004 del Ministero del welfare, gli unici emolumenti che possono formare oggetto del calcolo dei diritti patrimoniali diffidabili sono quelli che assumono a riferimento parametri « oggettivi e predeterminati », vale a dire che non necessitano, per il loro concreto accertamento, di valutazioni complesse, e necessariamente discrezionali, riservate al solo committente-datore di lavoro (specie se con riferimento al raggiungimento di risultati finali o parziali del progetto o programma di lavoro).

---

<sup>(11)</sup> In questo senso anche P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume. Si tenga conto, peraltro, dell'orientamento della giurisprudenza che ritiene ormai doversi comunque fare riferimento per il conteggio delle retribuzioni, in ipotesi come quelle in esame, alla contrattazione collettiva quale parametro di riferimento per la « giusta » retribuzione (cfr., da ultimo, Cass. Civ., Sez. Lav., 18 marzo 2004, n. 5519, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*). In ogni caso vale la pena evidenziare che in siffatta ipotesi l'ispettore del lavoro procederà, come per il regime *ante* decreto legislativo n. 124/2004, ai recuperi previdenziali sulla base delle previsioni di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 338/1989, convertito nella legge n. 389/1989, che fa richiamo alle norme dei contratti collettivi quali minimi inderogabili — c.d. « minimali ».



#### 4. Natura, caratteri e procedura.

In buona sostanza, dunque, l'ispettore del lavoro avrà la facoltà di procedere ad impartire la diffida accertativa, dopo avere opportunamente valutato le circostanze del caso e la situazione complessiva in concreto sottoposta alla sua indagine.

Il « prudente apprezzamento » dei risultati complessivi dell'indagine condotta, nonché di tutti gli elementi obiettivi e certi, acquisiti e documentati, cui fa riferimento come canoni di azione e di comportamento la circolare n. 24/2004, comporta che il funzionario ispettivo potrà procedere a diffidare il datore di lavoro, ad esempio:

— nel caso di erroneo inquadramento negoziale del lavoratore (c.d. lavoro grigio) ovvero di omesso inquadramento (c.d. lavoro nero o sommerso), alla luce degli evidenti e immediati riflessi retributivi della diversa e regolare collocazione professionale del prestatore di lavoro (purché sussista nell'azienda un'applicazione soggettiva dei contratti collettivi di lavoro);

— in mancanza del consenso delle parti alla conciliazione monocratica contestuale <sup>(12)</sup>, se sono stati già acquisiti gli elementi idonei a determinare il calcolo concreto delle spettanze patrimoniali del prestatore di lavoro;

— ogni qualvolta emergono attribuzioni patrimoniali per il lavoratore secondo dati certi e documentati (ad es., in caso di: mansioni che determinano un diverso inquadramento contrattuale, lavoro straordinario non regolarmente maggiorato o comunque non retribuito, mansioni superiori effettivamente accertate).

Dati i presupposti giuslavoristici e le condizioni operative per l'adozione della diffida accertativa per crediti patrimoniali occorre ora evidenziare la natura e i caratteri giuridici di tale istituto, prima di delinearne i diversi passaggi procedurali.

Come si è già anticipato più sopra nel testo, la diffida accertativa è un vero e proprio provvedimento amministrativo, tipico e nominato.

Quale provvedimento, infatti, la diffida accertativa è manifestazione di una potestà pubblica, riconosciuta dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, in quanto posta in essere da un funzionario del

---

<sup>(12)</sup> Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, cit. sia consentito segnalare che in dottrina la definizione dell'istituto della conciliazione monocratica nelle due forme, « preventiva » e « contestuale », è stata operata per la prima volta in P. RAUSEI, *Riordino dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2004, n. 6, 393-394.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rivestito di qualifica ispettiva ai sensi dell'articolo 6 dello stesso decreto, e si risolve in una statuizione, fondata su un accertamento di tipo tecnico e destinata a modificare in modo unilaterale le situazioni giuridiche connesse al rapporto di lavoro che forma oggetto di ispezione, coinvolgendo in modo diretto le sfere giuridiche del prestatore e del datore di lavoro.

Dall'imperatività<sup>(13)</sup> che si consacra nel provvedimento di diffida accertativa deriva poi, in sede concettuale e dogmatica, il carattere di « esecutività », vale a dire l'attitudine e la capacità del provvedimento di attuare la volontà in esso manifestata ed estrinsecata.

Inoltre, la diffida accertativa, ove confermata da un ulteriore provvedimento, la validazione del dirigente dell'ufficio periferico del Ministero del welfare, si vede attribuita anche lo speciale carattere della « esecutorietà », ovvero la possibilità per il soggetto interessato dal provvedimento di realizzare ed eseguire quanto forma oggetto dello stesso, anche contro la volontà del destinatario di esso e in assenza di una preventiva pronuncia giurisdizionale *ad hoc*.

Peraltro, a rigore, il provvedimento di diffida accertativa dovrebbe classificarsi fra gli atti cosiddetti « propulsivi », che hanno una natura amministrativa mista, trattandosi di una duplice manifestazione di volontà e di conoscenza<sup>(14)</sup>.

In effetti, la diffida accertativa mira a promuovere e stimolare l'attività del datore di lavoro, acquistando, peraltro, una propria autonomia rilevanza giuridica, consistente nel far sorgere l'effetto della esecutorietà del contenuto del provvedimento nei suoi confronti, qualora seguiti a non adempiere ad un obbligo già preesistente, quale quello di corrispondere al prestatore di lavoro le somme dovute per effetto della corretta applicazione delle norme contrattuali (collettive o individuali), che ai sensi dell'articolo 1372, comma 1, c.c., hanno « forza di legge » fra le parti.

D'altro canto, l'attributo qualificante, « accertativa », fa sì che questo nuovo tipo di diffida acquisti accanto ai caratteri ora evidenziati anche quelli tipici degli « accertamenti costitutivi », vale a dire di quei provvedimenti che l'amministrazione è tenuta ad emanare ogniqualvolta risulta accertata la sussistenza dei presupposti ai quali la legge

---

<sup>(13)</sup> Di « imperatività » e « autoritarietà » del provvedimento amministrativo parla R. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, 462.

<sup>(14)</sup> Per tale ricostruzione dogmatica cfr. P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Giuffrè, Milano, 1992, vol. 2, 6 e 27-29.

condiziona e subordina la loro adozione, divenendo atti a volontà vincolata <sup>(15)</sup>.

Pertanto, la discrezionalità che può essere esercitata dal personale ispettivo nell'applicazione delle previsioni normative contenute nell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 non è classificabile soltanto come « tecnica », giacché essa si esplica sotto tre differenti profili:

*a) an:* il funzionario ispettivo deve scegliere se emanare o meno il provvedimento accertativo e propulsivo, sulla base dell'oggettivo riscontro dei presupposti di legge più sopra esaminati, dovendo seguire principi di logica (coerenza e non contraddizione) e di imparzialità (eguaglianza e parità di trattamento);

*b) quid:* il contenuto del provvedimento è determinato liberamente, ma sulla scorta della conoscenza e della valutazione tecnica degli elementi contrattuali, i quali vanno assunti come riferimento oggettivo e sono tali da vincolare obiettivamente le determinazioni finali del funzionario procedente;

*c) quando:* libero è il funzionario rispetto alla scelta del momento nel quale adottare il provvedimento; il legislatore della riforma, infatti, non fissa alcun termine entro il quale la diffida accertativa debba essere adottata, né in tal senso è intervenuta la circolare n. 24/2004 del Ministero del lavoro a limitare l'apprezzamento del personale ispettivo sul punto, rimanendo fermo, peraltro, che il provvedimento dovrà essere comunque emanato entro la conclusione dell'accertamento ispettivo nel cui ambito sono state rilevate le inosservanze contrattuali (articolo 12, comma 1, decreto legislativo n. 124/2004).

Si ritiene ora di dover procedere, sia pure brevemente, ad individuare gli elementi essenziali per l'esistenza, l'efficacia e la validità del provvedimento di diffida accertativa:

---

<sup>(15)</sup> In questo senso, si ragiona nel testo per analogia su quanto già in dottrina si è palesato con riguardo agli « accertamenti tributari », in quanto l'obbligazione tributaria si considera derivante direttamente dalla legge e l'Agenzia delle entrate si limita ai controlli al fine di verificare e riscontrare la corrispondenza fra il dichiarato e il dovuto — cfr. LA ROSA, *Caratteri e funzioni dell'accertamento tributario*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1990, I, 791 ss. Peraltro, pare opportuno evidenziare che le caratteristiche di « accertamento costitutivo » della diffida accertativa sono primariamente *in nuce*, giacché esse rimangono in uno stato di « quiescenza » fino al decorso inutile del termine per espletare il tentativo di conciliazione fra le parti, ovvero fino alla presa d'atto del mancato accordo, allorché il provvedimento, munito dell'ulteriore provvedimento direttoriale della « validazione », acquista « valore di accertamento tecnico » (articolo 12, comma 3).

1) *soggetto*: l'autorità amministrativa competente e legittimata ad adottare la diffida accertativa è il « personale ispettivo » delle Direzioni (provinciali e regionali) del lavoro; data l'ampia nozione della locuzione utilizzata dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 124/2004, e visto il silenzio sul punto della circolare n. 24/2004, si deve ritenere che il provvedimento *de quo* possa essere validamente adottato da: ispettori del lavoro, addetti alla vigilanza — *ex lege* 11 novembre 1983, n. 638, che deve ritenersi non abrogata, perché non incompatibile ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(16)</sup> — e militari del Nucleo dell'Arma dei Carabinieri presso le Direzioni provinciali del lavoro. Sicuramente incompetente è, invece, il personale di vigilanza degli Istituti e degli Enti di previdenza e assistenza obbligatoria, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 124/2004: da qui la necessità di chiarire, a parere di chi scrive, in termini operativi, le procedure da porre in essere affinché non si creino odiose disparità di trattamento, nelle ipotesi in cui la visita ispettiva sia condotta autonomamente da tale personale e vi siano prove documentali, a fronte di inosservanze contrattuali, che potrebbero dare luogo ad una diffida accertativa;

2) *oggetto*: si tratta del calcolo numerico delle spettanze patrimoniali dovute dal datore di lavoro al lavoratore, autonomo o subordinato, in ragione delle accertate inosservanze contrattuali (credito di lavoro certo, liquido, determinato ed esigibile);

3) *forma*: il mezzo attraverso il quale la volontà amministrativa viene ad essere esternata al datore di lavoro è la forma scritta, pertanto il provvedimento di diffida accertativa dovrà risultare composto da:

*a) intestazione* — l'indicazione impersonale dell'autorità che emana il provvedimento (Ministero del lavoro e delle politiche sociali — Direzione provinciale del lavoro di...);

*b) premessa motivante* — viene dato atto dell'identità del funzionario accertatore e degli adempimenti istruttori compiuti (preambolo), nonché degli elementi di fatto e di diritto che consentono l'adozione del provvedimento (motivazione);

*c) dispositivo* — preceduta dal verbo « diffida » questa parte della diffida accertativa costituisce la parte precettiva del provvedimento, quella in cui si intima al datore di lavoro il pagamento delle

---

<sup>(16)</sup> Cfr. G. LODATO, *Abrogazioni*, nella Parte II, Sez. (D) di questo volume, che considera parzialmente abrogata la legge 11 novembre 1983, n. 638.

spettanze contrattuali accertate dal funzionario ispettivo, specificamente e dettagliatamente individuate;

*d) data* — l'indicazione esatta del giorno, del mese e dell'anno, indispensabile ai fini della decorrenza degli effetti previsti dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004;

*e) sottoscrizione* — la firma del funzionario che ha materialmente redatto la diffida accertativa e che ha condotto l'attività istruttoria e gli accertamenti richiamati in premessa;

*f) clausola difensiva* — l'avvertimento espresso relativamente alle conseguenze dell'inosservanza dell'obbligo da parte del diffidato, nonché l'enunciazione del regime contenzioso e dei rimedi offerti dalla legge per la tutela del destinatario del provvedimento (tentativo di conciliazione monocratica entro 30 giorni; ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro entro 30 giorni dalla notifica del successivo provvedimento di validazione);

*g) relata di notifica* — la relazione mediante la quale il funzionario dà atto, con pubblica fede, dell'avvenuta consegna in data certa di copia del provvedimento al datore di lavoro destinatario in mani proprie o ad altro soggetto idoneo a riceverlo ai sensi di legge; la diffida accertativa, peraltro, ben potrà essere notificata anche a mezzo posta (ai sensi della legge 20 novembre 1982, n. 890, da ritenersi applicabile per analogia).

Su quanto finora detto preme evidenziare, anzitutto, con riferimento specifico al dispositivo del provvedimento di diffida accertativa che, in generale, agli atti di diffida si accompagna la prefessione di un termine specifico assegnato al destinatario del provvedimento per adempiere. L'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, in verità, sul punto non dispone espressamente.

Tuttavia, in base ad una piana interpretazione sistematica della norma, si può concludere che il termine per adempiere sia deducibile, *a contrario*, dal termine fissato per reagire all'atto autoritativo: il comma 2 della disposizione in argomento, infatti, stabilisce, come subito si dirà nel prossimo paragrafo, che il datore di lavoro entro 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa può promuovere un tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro; ne consegue che entro quello stesso termine egli dovrà avere adempiuto agli obblighi per cui è stato diffidato.

Sotto altro profilo vale la pena segnalare che il provvedimento di diffida accertativa, come finora descritto, ha come unico ed esclusivo destinatario il solo datore di lavoro, pertanto esso non va né conse-

gnato, né tanto meno notificato al lavoratore, al quale invece si rivolgerà, come si evidenzierà più oltre, la diffida accertativa validata.

Da ultimo, quanto alla natura e ai caratteri della diffida accertativa, si è abbondantemente detto dei limiti di discrezionalità del personale ispettivo, non pare allora possibile dare alcun seguito a quanti pure ipotizzano un ulteriore profilo di discrezionalità, in termini di « opportunità », nelle ipotesi in cui l'azienda ispezionata risulti attraversare un periodo di crisi strutturale o di mancanza di liquidità. Quale provvedimento propositivo e accertativo, infatti, la diffida accertativa risulta obbligata a fronte della sussistenza di tutti i requisiti obiettivi surrichiamati, senza alcuna ultronea valutazione circa lo stato di salute (economico-finanziaria) dell'azienda o del datore di lavoro.

Venendo ora ai profili squisitamente procedurali, la diffida accertativa consegue, anzitutto, ad una avviata attività di vigilanza in materia di lavoro: pertanto, il provvedimento in esame non sarà adottabile al di fuori di un'indagine ispettiva purchessia.

Durante l'ispezione, peraltro, il funzionario incaricato procederà autonomamente alle verifiche di regolarità retributiva, contributiva e legislativa eventualmente contestando le violazioni normative che danno luogo all'applicazione di sanzioni amministrative, le quali seguiranno a trovare specifica disciplina negli articoli 13-18 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Contestualmente potrà rilevare quelle inosservanze alla disciplina contrattuale, dei contratti collettivi adottati ovvero dei contratti individuali in essere, che aprono la strada all'adozione di una diffida accertativa.

Dati i presupposti e i requisiti già richiamati (credito di lavoro certo, determinato, liquido ed esigibile), effettuati i dovuti conteggi, l'ispettore precedente redigerà il provvedimento di diffida accertativa nei riguardi del lavoratore autonomo o subordinato interessato.

D'altra parte, vale la pena segnalare che se le inosservanze contrattuali riguardano più lavoratori la diffida accertativa, a parere di chi scrive, dovrà essere in ogni caso individuale e, pertanto, ciascuna posizione andrà separatamente individuata e formerà oggetto di un distinto ed autonomo provvedimento (17).

---

(17) L'ipotesi di una « diffida accertativa collettiva », infatti, sembra contrastare con il prosieguo della vicenda procedurale, giacché la validazione del provvedimento che dà esito alla efficacia di titolo esecutivo pare necessitare di una specifica soggettiva valutazione *ad hoc* delle singole fattispecie rilevate.

A questo punto il funzionario ispettivo procederà a notificare al datore di lavoro il provvedimento.

Entro 30 giorni dalla notifica, il destinatario dell'atto potrà promuovere il tentativo di conciliazione davanti alla Direzione provinciale del lavoro (articolo 12, comma 2).

In mancanza di verbale di accordo ovvero nel caso in cui il tentativo di conciliazione non venga neppure espletato, il direttore dello stesso ufficio periferico del Ministero del welfare, sussistendone i presupposti, potrà con un proprio provvedimento (c.d. « validazione ») far acquisire alla diffida accertativa l'efficacia di titolo esecutivo (articolo 12, comma 3).

Entro 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa validata, il datore di lavoro potrà ulteriormente difendersi e sostenere le proprie ragioni mediante ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro che sospende automaticamente l'esecutorietà del provvedimento impugnato (articolo 12, comma 4).

Data la particolarità delle tre fasi da ultimo sintetizzate, si ritiene opportuno trattarne separatamente, secondo una sequenza cronologica.

## 5. Tentativo di conciliazione.

Anzitutto, come detto, il datore di lavoro diffidato, che non ritenga di dover adempiere secondo quanto preteso dai calcoli operati dall'ispettore del lavoro, ha la facoltà di promuovere, nel termine perentorio di 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa, un apposito tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro cui appartiene il funzionario che ha redatto l'atto (vale a dire quella che concretamente risulta dall'intestazione del provvedimento).

Segnatamente, la particolarità di questa forma di conciliazione è data dall'essere qualificabile come vera e propria « reazione di primo grado » avverso un provvedimento autoritativo della Pubblica Amministrazione: in effetti, il datore di lavoro promuove il tentativo di conciliazione con l'intento di ottenere l'effetto di cui all'articolo 12, comma 2, vale a dire la perdita di ogni efficacia della diffida accertativa, conseguente all'accordo raggiunto con il lavoratore interessato<sup>(18)</sup>.

D'altra parte, sotto un secondo profilo, vi è da chiedersi, legitti-

---

<sup>(18)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

mamente, se il « tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro » di cui parla testualmente la norma sia quello di cui all'articolo 11 del medesimo decreto legislativo n. 124/2004 oppure quello di cui all'articolo 410 c.p.c.

Appare evidente che nel silenzio della disposizione è necessario fare ricorso ad una interpretazione sistematica.

Il decreto legislativo n. 124/2004, come si ricordava, quale attuazione dell'articolo 8 della legge n. 30/2003, è interamente segnato da quel necessario incontro fra il momento della conciliazione e quello dell'ispezione che rappresenta uno dei più originali e prevalenti criteri di delega.

Inoltre, la sistematicità intrinseca del testo normativo si sviluppa in un dinamismo unitario che ripercorre, nei quattro capi del decreto, la riorganizzazione dei servizi ispettivi (centrale e periferica), i compiti di vigilanza, i poteri e i ricorsi.

Poste tali premesse, l'allocazione dell'articolo 12 nel medesimo capo II, dedicato alle « Competenze delle Direzioni del lavoro », immediatamente dopo l'articolo 11 che introduce nell'ordinamento appunto la « conciliazione monocratica », fa sì, a parere di chi scrive, che il tentativo di conciliazione richiamato dall'articolo 12, comma 2, non possa non essere quello « monocratico ».

D'altro canto, la stessa finalità di questo tipo di conciliazione (caducare la diffida accertativa), nonché le caratteristiche specificamente individuate (reazione entro un termine perentorio ad un provvedimento imperativo), depongono per una definizione in sede monocratica della controversia fra lavoratore e datore di lavoro.

In tal senso ora anche i chiarimenti del Ministero del lavoro, il quale in seno alla circolare n. 24/2004 ha precisato, esattamente, che la conciliazione « di reazione » del datore di lavoro deve essere effettuata nella forma monocratica di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004 (testualmente l'affermazione ministeriale suona perentoria: « conciliazione che, in considerazione delle caratteristiche e delle finalità dell'istituto, va effettuata secondo le modalità procedurali previste dall'articolo 11 »).

Peraltro, va sottolineato che la conciliazione monocratica *ex* articolo 12, comma 2, è totalmente differente da quella dell'articolo 11 <sup>(19)</sup>, sia per origine sia per effetti:

---

(19) Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, cit.



— quanto all'azione qui non vi è un'iniziativa dell'ufficio, ma una azione del privato (il datore di lavoro diffidato) che promuove il tentativo di conciliazione, tant'è che, con riferimento alla procedura, qui non viene richiamata l'ipotesi della « assenza di una o di entrambe le parti convocate » (articolo 11, comma 5), la quale, invece, nella conciliazione monocratica *tout court* viene parificata al mancato accordo;

— quanto poi agli effetti del verbale di conciliazione in questo caso avranno luogo soltanto la perdita di efficacia della diffida accertativa e la non impugnabilità delle rinunzie e transazioni effettuate <sup>(20)</sup>, mentre non si avrà alcun effetto istintivo nei riguardi del procedimento ispettivo, come invece avviene nella conciliazione monocratica preventiva e contestuale; inoltre, sotto il profilo previdenziale, la circolare n. 24/2004, ha ulteriormente chiarito che, a differenza della conciliazione monocratica di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004, i versamenti di contributi e premi dovranno essere parametrati agli importi retributivi previsti dall'articolo 1 del decreto legge n. 338/1989, convertito dalla legge n. 389/1989, con l'applicazione delle eventuali sanzioni civili e degli interessi legali maturati.

La conciliazione monocratica su diffida accertativa, dunque, rappresenta una sorta di *tertium genus* di conciliazione monocratica, che non incide in alcun modo sul regolare e normale svolgimento dell'attività ispettiva e sul prosieguo del procedimento sanzionatorio amministrativo *ex lege* n. 689/1981.

Sotto un altro ambito di riflessioni occorre anche evidenziare che, nel silenzio della norma, la diffida accertativa, in sede di conciliazione, non può valere come parametro di accertamento tecnico preclusivo, con riguardo alle concrete possibilità di accordo fra le parti su dati retributivi o sostanziali diversi.

Il provvedimento rappresenta, infatti, un accertamento presuntivo, come pure il decreto legislativo n. 124/2004 mostra di confermare testualmente, prevedendo che l'ulteriore vitalità della diffida accertativa sia legata ad un successivo provvedimento, emanato dal direttore

---

<sup>(20)</sup> A ben vedere quest'ultimo è l'effetto tipico anche della conciliazione monocratica *tout court*, laddove il testo normativo ripete esattamente l'identica formula: « non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 2113, commi primo, secondo e terzo del codice civile » (articolo 11, comma 3, e articolo 12, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004).

della Direzione provinciale del lavoro, volto a dare definitiva certezza e a consolidare il primo atto amministrativo.

Solo alla luce di queste considerazioni, peraltro, la perdita di efficacia della diffida accertativa, conseguenza immediata del verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti, appare coerente e non contraddittoria <sup>(21)</sup>.

Tuttavia, non appare chiaro, dal testo normativo, se la perdita di efficacia consegua *sic et simpliciter* dalla sottoscrizione del verbale oppure, come invece espressamente affermato nell'articolo 11, comma 4, rispetto all'estinzione del procedimento ispettivo, dalla dimostrazione dell'effettivo pagamento delle spettanze patrimoniali al lavoratore.

In realtà la lettera dell'articolo 12, comma 2, sembra deporre per una perdita di efficacia che deriva in modo automatico dal raggiungimento dell'accordo fra le parti e dalla sottoscrizione del verbale di conciliazione (« in caso di accordo, risultante da verbale sottoscritto dalle parti, il provvedimento di diffida perde efficacia »).

## 6. Validazione ed efficacia di titolo esecutivo.

Qualora il termine per esperire il tentativo di conciliazione monocratica sia inutilmente decorso, oppure se l'accordo fra le parti non viene raggiunto nella sede conciliativa, la diffida accertativa « acquista valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo ».

Tale effetto, tuttavia, è direttamente subordinato alla emanazione di un ulteriore e apposito provvedimento di competenza del direttore della Direzione provinciale del lavoro.

Il provvedimento che si ritiene di denominare di « validazione », prendendo a prestito il termine dalle scienze matematiche, appartiene alla categoria degli atti di controllo <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> L'ottica nella quale il legislatore della riforma dei servizi ispettivi si muove, infatti, è quella di non opporre alcun limite preclusivo alle parti che possono raggiungere un qualsiasi accordo nella opportuna sede conciliativa, a garanzia di quella nuova soglia, ipoteticamente invalicabile, di una innovativa « tutela minima differenziale », quale nuova strategia di lotta al lavoro sommerso, secondo cui il lavoratore, dal nulla o dal troppo poco del regime previgente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 124/2004, passa a vedersi immediatamente e soddisfattivamente riconosciuta almeno una parte dei propri crediti di lavoro nell'ambito di un regolare rapporto di lavoro (e analogamente il sistema previdenziale e assistenziale statale, per quanto concerne i crediti contributivi e assicurativi).

<sup>(22)</sup> Cfr. in dottrina P. VIRGA, *op. cit.*, 31-33.

Sembra, infatti, di poter ascrivere la valutazione e la decisione direttoriale in merito alla diffida accertativa, che si formalizza appunto nel provvedimento di validazione, a quei procedimenti di riesame degli atti di amministrazione attiva, che sono volti ad accertarne in concreto la conformità a determinate disposizioni normative (controllo formale di legittimità), ovvero anche a valutarne la corrispondenza al risultato che gli atti stessi mirano a conseguire (controllo sostanziale di merito).

Si tratta, peraltro, di un controllo preventivo, giacché esso si esplica, come si è detto, *ex ante*, vale a dire prima che la diffida accertativa produca gli effetti giuridici cui è destinata, in astratto, *ab origine*.

A differenza della generalità dei controlli amministrativi, tuttavia, la validazione direttoriale della diffida accertativa non ha alcun effetto retroattivo, pur nel silenzio della norma pare doversi ritenere che il provvedimento originario adottato dal personale ispettivo della Direzione del lavoro acquista valore di accertamento tecnico ed efficacia di titolo esecutivo dalla data di notifica al datore di lavoro della diffida accertativa validata.

Inoltre la validazione, quale atto positivo di controllo, aderisce totalmente alla diffida accertativa (atto controllato), pertanto essa non sarà sindacabile autonomamente e indipendentemente dall'atto primigenio: i vizi dell'uno ricadranno inevitabilmente sull'altro<sup>(23)</sup>.

Appare chiaro, allora, che la validazione non è affatto una obbligatoria conseguenza della diffida accertativa, il dirigente deve comunque valutare:

— sotto un profilo formale, la legittimità del provvedimento controllato e, quindi, il rispetto delle regole procedurali e la correttezza esteriore;

— sotto un profilo sostanziale, la fondatezza e, pertanto, la sussistenza dei presupposti di merito per l'adozione.

Solo al termine dell'esame di merito e di legittimità, dunque, a seguito dell'istruttoria espletata dall'Ufficio Affari Legali e Contenzioso, il direttore della Direzione del lavoro potrà procedere a validare la diffida accertativa.

In questa direzione si muovono anche i primi chiarimenti ministeriali forniti nella circolare n. 24/2004 dove è precisato, appunto, che

---

<sup>(23)</sup> Altra cosa è poi immaginare l'impugnativa autonoma (da parte del lavoratore interessato) dell'atto negativo di controllo, su cui cfr. in generale Cons. Stato, Sez. V, 28 luglio 1987, n. 486. In *www.csmb.unimo.it* indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

l'emissione del provvedimento direttoriale è soggetta e condizionata alla verifica della sussistenza dei presupposti e della correttezza della diffida accertativa.

La validazione, dunque, non è un mero atto formale, ma un vero e proprio intervento sostanziale dell'autorità apicale dell'ufficio periferico del Ministero del lavoro, che si consacra formalmente nella apposizione, in calce al provvedimento di diffida accertativa sottoposto al controllo direttoriale, delle necessarie formule provvedimentali: intestazione, premessa motivante, dispositivo, data, sottoscrizione, clausola difensiva, relata di notifica.

La diffida accertativa validata <sup>(24)</sup> va opportunamente notificata, immediatamente e contestualmente, non soltanto al datore di lavoro, che è il solo effettivo destinatario dell'atto, ma anche al lavoratore che ne è il soggetto principe.

Per entrambi, infatti, la data della notifica del provvedimento validato rappresenta il *dies a quo* per le ulteriori fasi procedurali o processuali: per l'uno l'eventuale ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro <sup>(25)</sup>; per l'altro l'attivazione della procedura esecutiva per la riscossione coattiva del credito patrimoniale accertato, in base al titolo esecutivo.

In effetti, come già ricordato, la validazione consente alla diffida accertativa di acquisire l'efficacia di titolo esecutivo, il che significa che il provvedimento dell'ispettore del lavoro diventa condizione necessaria e sufficiente per procedere alla esecuzione forzata per la soddisfazione del credito vantato da chi aziona il titolo, ai sensi dell'articolo 474 c.p.c.

La circolare n. 24/2004, peraltro, sul punto ha inteso opportunamente chiarire, contraddicendo talune interpretazioni poco plausibili pure emerse, che non sarà il Ministero del lavoro (il quale peraltro non avrebbe nessun titolo giuridico in tal senso, data la carenza di legittimazione e di interesse ad agire), ma il solo lavoratore interessato, ad azionare, con la procedura esecutiva prevista dalla legge, la diffida accertativa validata.

Senza entrare nel merito della vicenda processuale, data l'economia

---

<sup>(24)</sup> Si noti che la « diffida accertativa validata » si presenta quale atto amministrativo complesso, essendo il frutto dell'incontro e della fusione di due volontà appartenenti ad organi gerarchicamente sovraordinati della stessa amministrazione (complessità interna).

<sup>(25)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, cit.

del presente lavoro, ci limitiamo qui a segnalare che la diffida accertativa con efficacia di titolo esecutivo rappresenta una esplicitazione del richiamo generico di cui all'articolo 474, comma 2, n. 2, c.p.c., ritenendo implicitamente fra gli atti di natura stragiudiziale, a formazione amministrativa, « ai quali la legge attribuisce espressamente » l'efficacia di titolo esecutivo <sup>(26)</sup>.

A norma dell'articolo 474 c.p.c., dunque, « l'esecuzione forzata non può aver luogo che in virtù di un titolo esecutivo, per un diritto certo, liquido ed esigibile »: la liquidità e l'esigibilità dei diritti patrimoniali che formano oggetto della diffida accertativa, di cui si è detto, devono non solo sussistere, ma devono esattamente risultare dal titolo esecutivo stesso che deve individuare, attestare e documentare il credito eseguibile, senza che si rendano necessarie altre valutazioni di tipo giuridico <sup>(27)</sup>.

La certezza del diritto, invece, risulta dal titolo, ma è acclarata in via generale dal legislatore che individua espressamente i provvedimenti e gli atti che possono rivestire tale preponderante efficacia giuridica.

Quanto alla procedura vera e propria, si rammenti che il lavoratore, in applicazione dei disposti normativi di cui all'articolo 479, comma 1, c.p.c., provvederà a notificare il titolo esecutivo e il precetto, quali atti preparatori necessari dell'esecuzione forzata.

La « spedizione in forma esecutiva » della diffida accertativa validata, rappresenta, tuttavia, un indizio della volontà del lavoratore di avvalersi del titolo esecutivo, mentre la manifestazione esplicita del proposito di procedere ad esecuzione forzata si compie con l'atto di precetto, che è un atto tipicamente recettizio (non produce effetti, se non portato a conoscenza), consistente nella intimazione rivolta al datore di lavoro « di adempiere l'obbligo risultante dal titolo esecutivo, entro un termine non minore di dieci giorni » (articolo 480, comma 1,

---

<sup>(26)</sup> Sul punto si tenga presente che la riserva di legge di cui all'articolo 474 c.p.c. è ampiamente rispettata, seppure in senso « atecnico », data la natura legislativa, costituzionalmente sancita, del decreto legislativo delegato (articolo 76 Cost.). Per un esempio già noto all'ordinamento, in tutt'altro settore (quello dell'assegnazione degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica), di titolo esecutivo a formazione amministrativa si veda l'articolo 11, comma 13, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 (decreto di decadenza dall'assegnazione e di rilascio dell'immobile, emesso dal Presidente dell'Istituto autonomo per le case popolari).

<sup>(27)</sup> Su tutti gli aspetti processualistici segnalati in questo paragrafo, si rinvia per il necessario approfondimento a C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, 2000, vol. III, 1-178.

c.p.c.), con l'avvertimento espresso che in mancanza si procederà ad esecuzione forzata, entro 90 giorni dalla notificazione (articolo 481 c.p.c.).

Il datore di lavoro, destinatario del precetto, d'altra parte, potrà reagire nei confronti dell'avviata procedura esecutiva, a seconda dei casi, o mediante opposizione all'esecuzione (articolo 615 c.p.c.) oppure con opposizione agli atti esecutivi (articolo 617 c.p.c.), nelle forme di cui all'articolo 618-*bis* c.p.c., che stabilisce la competenza funzionale del Tribunale in veste monocratica di Giudice del lavoro (articolo 413 c.p.c.).

## **7. Impugnazione al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.**

Il legislatore della riforma dei servizi ispettivi, peraltro, presumibilmente conscio della delicatezza delle vicende su cui la diffida accertativa per crediti patrimoniali incide con forza rivoluzionaria, concede al datore di lavoro un'ulteriore preventiva azione di difesa.

In effetti, ai sensi dell'articolo 12, comma 4, il datore di lavoro può impugnare la diffida accertativa validata mediante ricorso presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'articolo 17 dello stesso decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(28)</sup>.

In assenza di un termine preciso per proporre il ricorso, trattandosi di ricorso amministrativo, si ritiene debba operare il termine usuale dei 30 giorni dalla notificazione del provvedimento impugnato, così si esprime anche il Ministero del welfare nella citata circolare n. 24/2004.

Il ricorso va presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro costituito presso la Direzione regionale del Ministero del lavoro competente per territorio.

Il Comitato, nella sua composizione ordinaria, è formato dal direttore della Direzione regionale del lavoro, che lo presiede, dal direttore regionale dell'Inps e dal direttore regionale dell'Inail, ma ai sensi della disposizione in argomento viene integrato « con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale ».

L'integrazione con le parti sociali sembra corrispondere alla volontà legislativa di un approccio prudente nell'utilizzo del nuovo istituto della diffida accertativa e pare dettata dall'esigenza di garantire

---

<sup>(28)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, cit.

la massima tutela possibile, in termini di assoluta imparzialità, alle parti rappresentate.

Peraltro, al fine di consentire il regolare funzionamento del Comitato regionale integrato, la norma stabilisce anche che, in mancanza della tempestiva designazione dei rappresentanti delle parti sociali, entro 30 giorni dalla richiesta espressa di nomina <sup>(29)</sup>, il Comitato può procedere ugualmente all'esame dei ricorsi, decidendoli nella sua composizione ordinaria.

Va opportunamente segnalato che, a norma dell'inciso finale del comma 4 dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, la presentazione del ricorso « sospende l'esecutività » della diffida accertativa (deve intendersi per « esecutività », più correttamente, « esecutorietà »), ne consegue l'impossibilità per il lavoratore di procedere nella esecuzione forzata del credito, pure accertato e solennemente documentato nel titolo esecutivo.

Ciò significa che il lavoratore che ha avuta notificata la diffida accertativa validata non potrà spedire il titolo in forma esecutiva né, tanto meno, notificare il precetto al datore di lavoro; inoltre, qualora il precetto sia già stato notificato devono ritenersi sospesi i termini per l'opposizione ed anche quelli per l'esecuzione forzata.

Il Comitato regionale deve decidere il ricorso, entro 90 giorni dalla presentazione di esso, sulla base della documentazione prodotta dal datore di lavoro ricorrente e di quella in possesso della Direzione provinciale del lavoro che ha adottato e validato la diffida accertativa impugnata. Non sembrano, peraltro, palesarsi difficoltà nel ritenere ammissibili produzioni documentali da parte del lavoratore, che assume le vesti di « controinteressato » rispetto al ricorrente.

La decisione del Comitato andrà notificata tempestivamente sia al ricorrente che al lavoratore controinteressato, dati i riflessi sul prosieguo della vicenda processualistica: riprende, infatti, integralmente l'efficacia di titolo esecutivo provvisoriamente sospesa.

Infine, in caso di mancata decisione entro il novantesimo giorno il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto): da tale data la diffida accertativa validata tornerà parimenti ad esplicare tutti gli effetti che il decreto legislativo n. 124/2004 le riconosce e attribuisce.

---

<sup>(29)</sup> Rimane dubbio il criterio da adottare per la scelta dell'unico rappresentante *pro parte*: nel silenzio della norma, in assenza di precise indicazioni ministeriali sul punto, pare accreditabile il criterio egualitario della rotazione fra i membri designati dalle rispettive organizzazioni comparativamente più rappresentative.





**12.**

**SCHEDE RIEPILOGATIVE**

LUIGI DEGAN, SIMONE SCAGLIARINI

<b>PREVENZIONE E PROMOZIONE</b>	
Attività di prevenzione e promozione su questioni di ordine generale.	<p>↑</p> <p>Organizzate da DRL e DPL, eventualmente con CLES e CRE e CPE.</p> <p>↑</p> <p>Il personale ispettivo non esercita le funzioni di vigilanza e non riveste la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria.</p>
Indicazioni operative nel corso dell'attività ispettiva.	<p>↑</p> <p>Da parte degli ispettori.</p> <p>↑</p> <p>Presupposti sono: inosservanza o non corretta applicazione della normativa da cui non consegue adozione di sanzioni penali o amministrative.</p>
Attività di informazione ed aggiornamento.	<p>↑</p> <p>Proposte da DG, DRL e DPL, anche d'intesa con EP, a enti, datori, associazioni.</p> <p>↑</p> <p>Convezione sulla base di schema definito dal Ministero del lavoro.</p>

INTERPELLO	INTERPELLO TRIBUTARIO	INTERPELLO LAVORISTICO
	Soggetti abilitati.	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>— I singoli contribuenti (imprese o privati).</li> <li>— Le Associazioni di categoria e gli ordini professionali limitatamente ai loro specifici obblighi e non per i loro associati.</li> <li>— I sostituti di imposta relativamente alle norme che disciplinano le ritenute nonché i responsabili di imposta (es. i notai per situazioni dei clienti).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Le Associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa oppure su segnalazione dei propri iscritti.</li> <li>— Gli enti pubblici.</li> </ul>
	Oggetto.	La normativa di competenza del Ministero del lavoro.
	<p>Qualsiasi norma di legge o di regolamento, sostanziale oppure procedurale, che sia oggettivamente incerta, ovvero sia equivoca e si presti ad una pluralità di interpretazioni. L'oscurità è esclusa dall'esistenza di circolari o altri atti interpretativi.</p>	
	Modalità.	L'istanza per l'esercizio del diritto di interpellare deve essere inoltrata esclusivamente per via telematica.
	<p>L'istanza per l'esercizio del diritto di interpellare deve essere formulata in carta libera e consegnata a mano oppure inviata con raccomandata senza inserirla in una busta.</p> <p>L'istanza deve contenere la descrizione dei fatti e, nell'interesse del contribuente, deve essere prospettata una delle possibili soluzioni interpretative.</p> <p>All'istanza vanno allegati tutti i documenti che non siano già in possesso dell'Amministrazione.</p>	

INTERPELLO	INTERPELLO TRIBUTARIO	INTERPELLO LAVORISTICO
<p>Amministrazione competente.</p>	<p>Di norma è competente la Direzione regionale, salvo che per gli enti pubblici nazionali, le Amministrazioni centrali dello Stato ed i contribuenti con reddito superiore ai 500 miliardi di lire che presentano l'istanza della Direzione centrale. La Direzione centrale può comunicare o risolvere direttamente con circolari omogenee ovvero ogniqualvolta vi sia un interesse generale.</p>	<p>I quesiti sono inviati alle Direzioni provinciali del lavoro o agli Enti previdenziali, che in ogni caso li trasmettono alla Direzione generale.</p>
	<p>Termini.</p> <p>L'Amministrazione deve rispondere entro 120 giorni dal ricevimento dell'istanza. Se questa è indirizzata ad un'Amministrazione incompetente, il termine decorre dall'effettivo ricevimento da parte dell'ufficio competente.</p> <p>Può essere richiesta una sola volta un'integrazione documentale ed in tal caso il termine decorre dal ricevimento dell'istanza completa.</p>	<p>Non sono previsti termini per la risposta da parte dell'Amministrazione.</p>
	<p>Effetti.</p> <p>La risposta vale per il singolo interpellante e per il caso specifico nonché per eventuali casi analoghi futuri.</p> <p>Qualora l'Amministrazione non risponda nel termine di 120, si applica la regola del silenzio-assenso e si intende perciò che concordi con la soluzione prospettata dall'interpellante.</p>	<p>Non sono previsti effetti particolari per la risposta al quesito.</p>

INTERPELLO	INTERPELLO TRIBUTARIO	INTERPELLO LAVORISTICO
<p><b>INTERPELLO</b></p>	<p>Effetti.</p> <p>L'Amministrazione non può emettere atti di accertamento o sanzionatori in difformità rispetto alla risposta fornita esplicitamente o implicitamente formatasi con il silenzio-assenso, a pena di nullità.</p> <p>Rettifiche.</p> <p>L'Amministrazione può inviare una risposta di rettifica, qualora si avveda che l'interpretazione avallata non è quella corretta. In tal caso, se il contribuente si è già attenuto alla prima risposta nulla potrà essergli richiesto. Se invece, per qualunque motivo, non ha ancora posto in essere il comportamento rilevante ai fini tributari o l'istanza non prospettava alcuna soluzione, gli potranno essere richiesti il tributo omesso e gli interessi ma non gli potrà essere irrogata alcuna sanzione.</p>	<p>Non è previsto nulla al riguardo.</p>

<b>Tentativo di conciliazione sulla base di richiesta di intervento ispettivo</b>	
Richiesta di intervento ispettivo alla DPL.	Dalla richiesta emergono elementi per una soluzione conciliativa.
↑	↑
Facoltà della DPL territorialmente competente di avviare, anche attraverso un proprio funzionario, il tentativo di conciliazione.	Convocazione delle parti, che possono conferire mandato a: <ul style="list-style-type: none"> <li>— associazioni sindacali;</li> <li>— organizzazioni sindacali;</li> <li>— professionisti.</li> </ul>
↓	↓
In caso di accordo questo è inoppugnabile.	Il tentativo di conciliazione può concludersi o non con un accordo.
↓	↓
La DPL trasmette la documentazione agli Enti previdenziali interessati.	Il procedimento si estingue quando:
↑	↑
1. sono pagate le somme dovute al lavoratore;	1. sono pagate le somme dovute al lavoratore;
2. sono effettuati i versamenti contributivi previdenziali;	2. sono effettuati i versamenti contributivi previdenziali;
3. sono effettuati i versamenti contributivi assicurativi.	3. sono effettuati i versamenti contributivi assicurativi.
<b>Tentativo di conciliazione in costanza di visita ispettiva</b>	
Nel corso dell'attività di vigilanza qualora l'ispettore ritenga che emergano elementi per una soluzione conciliativa.	Si acquisisce il consenso delle parti.
↑	↑
Si informa la DPL che attiva la procedura di cui sopra.	La convocazione delle parti interrompe i termini per le contestazioni e le notificazioni previsti dall'articolo 14 della legge n. 689/1981.
↓	↓

SEZIONE C  
I POTERI DEL PERSONALE ISPETTIVO  
E I RICORSI AMMINISTRATIVI

13.

**I POTERI DEL PERSONALE ISPETTIVO:  
UN QUADRO D'INSIEME**

TEMISTOCLE BUSSINO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le nuove attività degli ispettori del lavoro. — 3. I poteri in materia di lavoro degli ispettori delle Direzioni regionali del lavoro e delle Direzioni provinciali del lavoro. — 4. Il potere di accesso. — 5. Accesso ed impedimento dell'attività di vigilanza. — 6. Gli orientamenti più recenti della Corte di Cassazione Civile e di quella Penale. — 7. I poteri di diffida e di diffida accertativa. — 8. Il potere di conciliazione. — 9. Il potere di disposizione. — 10. Il potere di prescrizione obbligatoria. — 11. L'omissione delle ritenute previdenziali. — 12. L'orientamento maggioritario. — 13. L'orientamento minoritario. — 14. La sentenza a Sezioni Unite. — 15. Possibilità di svolgere attività di prevenzione e promozione. — 16. L'attività degli ispettori previdenziali. — 17. Riepilogo dei poteri concessi: il potere di ispezione e di accesso. — 18. *Segue*: il potere di accertamento. — 19. *Segue*: il potere di contestazione. — 20. *Segue*: il potere di sequestro. — 21. *Segue*: il potere di diffida. — 22. Codice di comportamento degli ispettori. — 23. L'acquisizione delle dichiarazioni. — 24. Validità delle dichiarazioni. — 25. L'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori da parte dell'azienda. — 26. Gli ultimi orientamenti.

**1. Premessa.**

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha inteso riformare l'attività di vigilanza dei corpi ispettivi competenti in materia di lavoro e legislazione sociale al fine di rendere più efficace il raggiungimento degli scopi istituzionali che l'attività stessa prevede. In quest'ambito, l'articolo 8 della legge menzionata ha individuato una serie di finalità, rese opera-

tive con l'emanazione del decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(1)</sup>. Lo spirito della riforma intende soprattutto:

- a) improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione e non solo alla « repressione »;
- b) definire un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali;
- c) ridefinire l'istituto della prescrizione e della diffida;
- d) semplificare i procedimenti sanzionatori amministrativi;
- e) istituire una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento;
- f) razionalizzare gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza.

## 2. Le nuove attività degli ispettori del lavoro.

Più specificatamente, per quanto riguarda l'attività degli ispettori del lavoro, le norme dispongono che ai sensi dell'articolo 8 del decreto Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520 <sup>(2)</sup>, « nei limiti del servizio cui sono destinati, e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e regolamenti, sono ufficiali di Polizia giudiziaria ». Gli stessi sono considerati anche pubblici ufficiali.

L'articolo 347 c.p.p. stabilisce che gli ispettori del lavoro hanno l'obbligo di riferire al pubblico ministero, per iscritto e senza ritardo, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione. Lo stesso codice di procedura penale (articoli da 348 a 354), inoltre, conferisce agli ufficiali di Polizia giudiziaria una serie numerosa di compiti, tra questi quelli del sequestro della documentazione utile per gli accertamenti.

Gli ispettori del lavoro, muniti del potere di contestazione, possono contestare gli illeciti amministrativi per eventuali inadempienze, attraverso apposito processo verbale (vedi *infra*).

---

<sup>(1)</sup> Cfr., per un primo commento sulla legge delega, P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss.

<sup>(2)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



### **3. I poteri in materia di lavoro degli ispettori delle Direzioni regionali del lavoro e delle Direzioni provinciali del lavoro.**

Gli ispettori del lavoro e degli Enti previdenziali hanno il compito di controllare la corretta applicazione delle norme sia in materia di lavoro sia in materia contributiva ed assicurativa.

Nella recente circolare 24 giugno 2004, n. 24 <sup>(3)</sup>, il Ministero del lavoro chiarisce che, con riferimento all'esercizio delle funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale da parte del personale in forza presso le Direzioni regionali del lavoro e le Direzioni provinciali del lavoro — nonché del personale di vigilanza di Inps, Inail, Enpals nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi — nulla muta rispetto al passato.

Il decreto legislativo n. 124/2004, al fine di perseguire le finalità della legge n. 30/2003, introduce alcuni nuovi istituti, quali la diffida accertativa per crediti patrimoniali e la conciliazione monocratica, e ne riscrive altri, quali le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro, la diffida e la prescrizione obbligatoria <sup>(4)</sup>.

Per un quadro di insieme, vengono illustrate, in sintesi, sia le nuove modalità di verifica ispettiva sia quelle già in essere non oggetto di cambiamento.

### **4. Il potere di accesso.**

L'articolo 8 del decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955 dispone che gli ispettori del lavoro hanno facoltà di visitare, in ogni parte e a qualunque ora del giorno e della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri ed i lavori in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti. Il Ministero del lavoro <sup>(5)</sup> precisa che l'ispezione deve essere eseguita con la massima cura e tendere all'acquisizione di tutti gli elementi probatori utili per l'esame obiettivo degli atti posti a confronto con eventuali memorie difensive ai fini dell'emissione dell'ordinanza e di un loro eventuale uso processuale. Sempre il Ministero afferma che il personale ispettivo,

---

<sup>(3)</sup> Cfr. Parte III di questo volume e *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(4)</sup> Cfr. i contributi contenuti nella Parte II, Sez. (B) e (C) di questo volume.

<sup>(5)</sup> Cfr. circolare 16 luglio 2001, n. 70, avente ad oggetto il Codice di comportamento degli ispettori, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

contestualmente all'accesso, ha l'obbligo di qualificarsi e, a richiesta della persona alla quale si presenta, di esibire la carta di riconoscimento. Su quest'ultimo passaggio si è espresso anche l'Inps (6). L'Istituto, al fine di migliorare il rapporto intrattenuto con il mondo produttivo ha richiamato ed integrato alcune disposizioni comportamentali, in particolare:

a) al dovere di esibire la tessera di riconoscimento, a prescindere dalla circostanza che ne venga fatta apposita richiesta da chi vi abbia interesse;

b) alla necessità di informare il datore di lavoro dei poteri attribuiti dalla legge al personale ispettivo e che comportamenti omisivi o commissivi che impediscono l'esercizio di tali poteri sono sanzionabili ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 463/1983 convertito nella legge n. 638/1983 (7);

c) l'indispensabilità e la necessità di rendere edotto il datore di lavoro, o chi ne fa le veci, del diritto di farsi assistere, nel corso dell'attività ispettiva, da uno dei professionisti indicati nell'articolo 1 della legge n. 12/1979;

In sede di accesso l'ispettore ha il diritto di esaminare tutta la documentazione in materia di lavoro ed interrogare il lavoratore, i dipendenti, le eventuali rappresentanze sindacali e tutti coloro che possono fornire informazioni utili ai fini dell'ispezione, ai sensi dell'articolo 138, regio decreto n. 1422/1924. Inoltre, essi devono sequestrare la documentazione che costituisce prova di illecito amministrativo (articolo 20, legge n. 689/1981).

## 5. Accesso ed impedimento dell'attività di vigilanza.

La nota n. 226/1996 dell'Inps (8) spiega che il comportamento omissivo da parte della azienda, essendo le verifiche ispettive fondate

---

(6) Cfr. circolare Inps 28 gennaio 1991, n. 21, e 27 ottobre 2003, n. 166, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(7) L'articolo 3, comma 3, della legge n. 638/1983 dispone che i datori di lavoro e i loro rappresentanti che impediscano ai funzionari ispettivi l'esercizio dei poteri di vigilanza sono tenuti a versare all'amministrazione, a titolo di sanzione amministrativa, una somma da lire 500.000 a 5 milioni, ancorchè il fatto costituisca reato. Qualora forniscano scientemente dati errati o incompleti che comportano evasione contributiva i datori di lavoro sono tenuti a versare, a titolo di sanzione amministrativa, lire 500.000 per ogni dipendente cui si riferisce l'inadempienza, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(8) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

sull'esame di atti e documenti aziendali, si configura di solito nel rifiuto alla esibizione della documentazione richiesta <sup>(9)</sup>. Il rifiuto dell'esibizione della documentazione o le cause che ne hanno impedito la possibilità di visionarla (smarrimento, documentazione non più rinvenibile, ecc.) dovranno risultare nel verbale e, se possibile, da una dichiarazione scritta del datore di lavoro o del suo rappresentante (e da una eventuale denuncia). La mancata esibizione della documentazione richiesta, unitamente ad altri comportamenti omissivi del datore di lavoro (diniego di accesso nei locali di lavoro, rifiuto od intralcio alla raccolta di dichiarazioni, mancata collaborazione alle indagini), dei quali dovrà essere fatta menzione nella stesura del verbale, comporteranno anche l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 638/1983.

## **6. Gli orientamenti più recenti della Corte di Cassazione Civile e di quella Penale.**

Nell'affrontare il significato di « impedire l'attività di vigilanza » la Corte di Cassazione <sup>(10)</sup> precisa, tra l'altro, che la mancata predisposizione, tenuta e conservazione dei libri di matricola e paga può integrare inosservanza delle specifiche norme che impongono i relativi adempimenti, e, quindi, può esporre il datore di lavoro alle sanzioni amministrative al riguardo previste, ma, di per sé, non assume i connotati del fatto impeditivo dell'esercizio dei suddetti poteri di vigilanza, nel senso specificato, nemmeno quando venga constatata nell'ambito di una visita ispettiva <sup>(11)</sup>. Con tale omissione, invero, l'imprenditore non si oppone, né altrimenti intralcia le attività ispettive nelle quali si estrinsecano i menzionati poteri, ma si limita a frustrare i risultati dell'indagine, ad interferire cioè sull'efficacia dell'ispezione (non sull'ispezione stessa), a causa di illeciti pregressi. Il fatto impeditivo potrebbe delinarsi solo se i libri esistano e ne venga preclusa la consultazione, ad esempio attraverso il diniego dell'ingresso nei locali aziendali, il rifiuto di produrre i libri medesimi, o il loro occultamento in altro luogo.

---

<sup>(9)</sup> Cfr., in tal senso, anche la circolare Inps 10 giugno 1998, n. 124.

<sup>(10)</sup> Cass., del 26 ottobre 1991, n. 11402, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(11)</sup> Cfr. circolare Inps 25 novembre 1992, n. 270, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

Anche la Cassazione Penale <sup>(12)</sup>, ha affrontato il problema del non corretto comportamento del datore di lavoro, in sede di verifica ispettiva, nel caso in cui si incorra in una interruzione di un ufficio e servizio pubblico o di un servizio di pubblica utilità, configurandosi l'ipotesi di reato previsto dal codice penale. Nella fattispecie, il direttore di uno stabilimento ha determinato interruzione o quantomeno turbamento della regolarità di un pubblico servizio inerente i controlli sulla sicurezza e sull'igiene di lavoro, dando perentoria disposizione al personale di portineria di detto stabilimento di non far accedere nei locali dello stesso i funzionari ispettori settore sicurezza luoghi lavoro e igiene della locale Asl, sino all'arrivo del responsabile della sicurezza aziendale. La sentenza dichiara che, per la corretta sussistenza del reato contestato, anche il « ritardo », rispetto al normale sviluppo temporalmodale del servizio, costituisce rappresentazione della figura di « turbativa » della « regolarità » di detto pubblico servizio, purché il ritardo non si sostanzi in termini di non apprezzabile quantificazione, oltre che temporale, di pregiudizio dello sviluppo concreto delle operazioni del pubblico ufficiale. Ciò posto, non v'è dubbio che la condotta dell'imputato, secondo la Suprema Corte, abbia determinato, in ogni caso, un apprezzabile ritardo delle operazioni di verifica ispettiva nello stabilimento, a prescindere da ogni riferimento a possibili interventi « d'imperio » in forza della qualifica soggettiva degli operanti, costretti comunque a chiedere l'intervento della forza pubblica. Né, quanto al dolo, può dirsi che il ricorrente non fosse coscientemente determinato nella sua condotta incriminata, a prescindere dalla « perentorietà » dell'ordine (valutazione che si sottrae ad una « graduazione » di efficacia, avendo sortito il suo effetto), posto che il suo intervento ha sostanzialmente inteso « resistere » alle legittime richieste degli ispettori di accedere nello stabilimento, ancorché condizionando la durata del « veto » all'arrivo del responsabile della sicurezza, il quale è giunto successivamente in loco. Poiché, frattanto, i pubblici ufficiali, per il « divieto » imposto dal ricorrente al loro immediato accesso, si erano visti costretti ad allontanarsi e richiedere l'intervento della Polizia, si era così apprezzabilmente pregiudicata la tempestività e regolarità di un servizio, la cui funzione, per le ragioni stesse di sicurezza, riveste intuibilmente carattere di massima urgenza. Irrilevante, dunque, essendo l'asserita buona fede del ricorrente sui motivi del veto, in

---

<sup>(12)</sup> Cass. Pen., 3 giugno 2001, n. 24068, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

costanza della piena legittimità, di cui l'imputato era informato e consapevole, della richiesta degli ispettori.

Con una ulteriore pronuncia, la Cassazione Penale <sup>(13)</sup> ha dedotto che non commette reato di cui all'articolo 4, legge n. 628/1961 <sup>(14)</sup>, il datore di lavoro che non ottemperi alla richiesta indeterminata e generica rivoltagli dall'Ispettorato del lavoro di trasmettere la documentazione di lavoro. L'omissione, secondo la pronuncia, non atteneva a specifiche richieste relative a precisi dati, su cui il datore di lavoro fosse stato interpellato ma — del tutto indeterminatamente — alla trasmissione della « documentazione del lavoro » di cui era stata fatta generica richiesta all'impresa. La Corte conclude affermando che l'omessa ottemperanza a siffatte richieste, riferite alla documentazione in genere, non è penalmente sanzionata, mentre lo stesso potere di richiedere l'esibizione dei documenti e le relative sanzioni amministrative, comminate *ex* articolo 3, comma 3, legge n. 683/1983, sono collegate ai poteri di Polizia amministrativa di cui all'articolo 8, decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955 e all'articolo 3 ora citato.

Numerose le pronunce più recenti: commette il reato di cui all'articolo 4, ultimo comma, legge 22 luglio 1961, n. 628, il datore di lavoro che non ottemperi alla richiesta rivoltagli dall'Ispettorato del lavoro di produrre documentazione, purché non si tratti di richiesta generica, non attinente a specifiche posizioni lavorative o esulante dai compiti elencati dalla medesima legge, in quanto tale inottemperanza si risolve nella mancata comunicazione di notizie legalmente richieste.

Del resto, una delle modalità di acquisizione delle notizie utili per l'espletamento dei compiti istituzionali, finalizzate all'accertamento della regolarità dei rapporti di lavoro è, fra l'altro, la consultazione dei libri matricola e presenze, dei cedolini paga, delle lettere di assunzione, ecc. Se ne desume che l'inottemperanza all'invito a produrre tale documentazione si risolve nella mancata comunicazione di notizie utili ad accertare specifiche posizioni lavorative. Rientriamo, pertanto, nella fattispecie sanzionata dalla legge n. 628/1961 <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Cass. Pen., 4 luglio 2001, n. 26974, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(14)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(15)</sup> Cfr. Cass. Pen., 17 dicembre 2003, n. 48086; Cass. Pen., 6 agosto 2001, n. 30570; Cass. Pen., 31 gennaio 2003, n. 4687; Cass. Pen., 7 marzo 2003, n. 10634; Cass. Pen., 26 maggio 2003, n. 22920; Cass. Pen., 7 agosto 2003, n. 33563; Cass. Pen., 24

## 7. I poteri di diffida e di diffida accertativa.

L'articolo 9 del decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955 conferisce all'ispettore del lavoro il potere di diffida. In caso di constatata inosservanza delle norme di legge e ove lo ritenga opportuno ha la facoltà (valutate le circostanze del caso) di diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione. Sulla legittimità del potere di diffida si è espressa favorevolmente la Corte costituzionale con la sentenza 26 giugno 1967, n. 105 <sup>(16)</sup>; la Cassazione Civile, Sezione Unite, con la pronuncia 8 febbraio 1993, n. 1228 <sup>(17)</sup>, ha poi ritenuto che la facoltà di diffida in caso di inosservanze di legge consiste in un formale avvertimento a rimuovere le situazioni pregiudizievoli riscontrate, che esaurisce i suoi effetti sul piano amministrativo e che non influisce sulla procedibilità o sulla punibilità del reato già commesso, mancando una previsione espressa circa la sospensione dell'azione penale in caso di diffida e circa l'estinzione del reato per effetto dell'ottemperanza della stessa diffida <sup>(18)</sup>.

La diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 viene illustrata dettagliatamente dalla circolare n. 24/2004 del Ministero del lavoro; quest'ultima evidenzia come il personale ispettivo, che durante un accertamento constati l'inosservanza di norme per inadempimenti cui la legge ricollega sanzioni amministrative, nel verbale di ispezione deve provvedere « a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine » <sup>(19)</sup>.

La diffida, come spiega la circolare, opera dunque quale condizione di procedibilità in ipotesi di illeciti amministrativi che risultano accertati e provati e nel caso in cui le inadempienze risultino sanabili (si può ipotizzare ad esempio la mancata consegna al lavoratore della lettera di assunzione o non aver registrato sul libro matricola i dati del

---

novembre 2003, n. 45068, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(16)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(17)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(18)</sup> Cfr. circolare Ministero del lavoro 27 febbraio 1996, n. 25, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(19)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

lavoratore). Tuttavia la nota ministeriale specifica, opportunamente, che sono da ritenersi escluse dall'ambito della diffida tutte le violazioni in cui l'interesse sostanziale (soprattutto relativo alla tutela dell'integrità psico-fisica e della personalità morale) protetto dalla norma non è in alcun modo recuperabile (ad es. per aver fatto superare le 48 ore medie di lavoro settimanale, per non aver rispettato adempimenti di tipo non meramente documentale, in materia di apprendistato, sfruttamento del lavoro minorile). Sono invece da ritenersi « sanabili » le violazioni amministrative relative ad adempimenti omessi, in tutto o in parte, che possono ancora essere materialmente realizzabili, anche qualora la legge preveda un termine per l'effettuazione dell'adempimento (illeciti omissivi istantanei con effetti permanenti). La diffida sarà attivata anche nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia, sia pur tardivamente, e prima dell'adozione della stessa diffida, posto in essere il comportamento dovuto. Verificata la regolarizzazione nei tempi stabiliti, il datore di lavoro sarà chiamato a versare una somma pari al minimo edittale o ad una somma rapportata al quarto della sanzione stabilita in misura fissa (articolo 13, comma 2). Da rilevare che la nuova diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981 prescritti per la notifica dell'illecito amministrativo fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione (90 giorni se residente in Italia, 360 giorni all'estero).

Oltre ai casi sopra descritti, il decreto legislativo n. 124/2004 ha introdotto la diffida accertativa, un istituto del tutto nuovo, tramite il quale l'ispettore del lavoro può diffidare il datore di lavoro a corrispondere al lavoratore (sia subordinato sia un collaboratore coordinato e continuativo e a progetto), somme che risultino eventualmente dovute a seguito di visita ispettiva <sup>(20)</sup>. Nell'ipotesi in cui il datore non provveda all'adempimento, la diffida accertativa acquista efficacia di titolo esecutivo. In ogni caso la circolare ministeriale sottolinea che, prima di procedere ad attivare il nuovo istituto, l'ispettore del lavoro deve necessariamente procedere ad una valutazione delle circostanze del caso, secondo un prudente apprezzamento dei risultati dell'indagine e degli elementi obiettivi acquisiti. Le fattispecie da prendere in considerazione sono quelle in cui vi sia stato accertamento del fatto illecito, che siano direttamente e personalmente imputabili ad una condotta volontaria e cosciente del trasgressore. Possono essere oggetto

---

<sup>(20)</sup> Cfr. lo specifico contributo di P. RAUSEL, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

di diffida alla regolarizzazione le infrazioni cosiddette permanenti, quelle cioè la cui consumazione perduri per un certo lasso di tempo per effetto della volontà del trasgressore stesso.

L'organo di vigilanza potrà procedere a diffidare il datore di lavoro quando avrà acquisito elementi obiettivi, certi e idonei a determinare il calcolo delle spettanze patrimoniali del lavoratore, potendo altrimenti acquisire il consenso delle parti ad una conciliazione monocratica. In seguito alla diffida accertativa il datore di lavoro può promuovere, nel termine perentorio di 30 giorni dalla notifica dell'atto, un tentativo di conciliazione presso la Direzioni provinciali del lavoro ma tale procedura non incide sullo svolgimento del procedimento ispettivo. Conseguentemente la diffida perde la sua efficacia e le somme saranno successivamente concordate in sede di conciliazione. Ad ogni modo la diffida accertativa consente al lavoratore di agire mediante atto di precetto per la soddisfazione dei propri crediti retributivi, grazie al fatto che la richiesta viene fatta attraverso un provvedimento amministrativo avente natura di titolo immediatamente esecutivo. La diffida stessa, in linea di principio, potrebbe essere sufficiente all'Autorità giudiziaria per non procedere ulteriormente ad altri accertamenti relativi alla quantificazione del credito.

## **8. Il potere di conciliazione.**

Con il preciso intendimento di attivare un giusto equilibrio fra ispezioni in materia di lavoro e conciliazione delle controversie individuali, le nuove disposizioni individuano un istituto del tutto nuovo: la conciliazione monocratica, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004. Questo è uno degli strumenti di carattere preventivo, atto a ridurre il contenzioso fra azienda, lavoratore e organi di vigilanza e può attivarsi soltanto qualora non emergano evidenti e chiari indizi di violazioni penalmente rilevanti <sup>(21)</sup>. L'istituto, inoltre, viene esteso anche a quelle ipotesi nelle quali il lavoratore non svolga attività di lavoro subordinato ma sia, invece, inquadrato come collaboratore coordinato e continuativo o a progetto. Non sembrano poi evidenziate limitazioni nelle ipotesi di lavoro « nero ». Questo potrebbe significare che, laddove (ad esempio) non si riesca con certezza a definire in sede

---

<sup>(21)</sup> Cfr. sul punto E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.



ispettiva la data di inizio del rapporto di lavoro, si potrebbe ipotizzare la possibilità di avviare la procedura in esame.

La conciliazione monocratica può concretamente svilupparsi:

— a fronte di una richiesta di intervento ispettivo da parte del lavoratore o dell'organizzazione sindacale che lo rappresenta. Il funzionario ispettivo procederà alla convocazione degli interessati per effettuare un tentativo di conciliazione fra prestatore e datore di lavoro quando emergono « elementi per una soluzione conciliativa della controversia »;

— contestualmente e cioè nel corso dell'espletamento di un accesso ispettivo. Nell'ambito dell'attività di vigilanza il personale ispettivo può procedere a raccogliere il consenso delle parti per effettuare un tentativo di conciliazione sulle questioni evidenziate dalle quali emergono « elementi per una soluzione conciliativa della controversia », dandone notizia alla Direzione provinciale del lavoro di appartenenza mediante apposita relazione ai fini dell'attivazione della procedura conciliativa.

Il ricorso alla conciliazione presuppone che la presentazione di una richiesta di intervento (conciliazione preventiva) e/o il solo accesso in azienda (conciliazione contestuale) non vincolino l'organo ispettivo, in quanto non si è ancora proceduto ad alcun accertamento, in ordine alla effettiva esistenza o alla veridicità delle situazioni e delle circostanze comunque rappresentate. Essa potrà essere praticata se le questioni attengono a diritti patrimoniali del lavoratore, scaturenti sia da legge sia da contratto. Da rilevare, tuttavia, che l'accordo può non essere sottoscritto dall'ispettore laddove il funzionario rilevi la mancanza di una genuina e libera manifestazione di consenso da parte del lavoratore.

Le disposizioni prevedono che dall'inizio della procedura i termini del procedimento sanzionatorio di cui alla legge 23 novembre 1981, n. 689, si intendono interrotti di diritto.

In caso di accordo il verbale estingue il procedimento ispettivo sempreché il datore di lavoro provveda al pagamento integrale, nel termine stabilito nel verbale di accordo, sia delle somme dovute a qualsiasi titolo al lavoratore, sia al versamento totale dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi determinati sulla base della legislazione vigente ma con riferimento alle somme concordate in sede di conciliazione.

Pertanto, qualora l'accordo in sede conciliativa monocratica si determini su parametri retributivi di misura inferiore ai minimali

contrattuali, ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimali di legge.

Infine, la circolare n. 24/2004 sottolinea che per quanto riguarda i rapporti certificati non sarà possibile procedere attraverso la conciliazione monocratica ma ci si dovrà obbligatoriamente rivolgere alla Commissione certificante per l'espletamento preventivo e obbligatorio del tentativo di conciliazione di cui all'articolo 80 del decreto legislativo n. 276/2003 e articolo 410 c.p.c.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza da parte degli ispettori previdenziali è ovvio che debba ipotizzarsi in tempi rapidi una forma di omogeneizzazione fra le situazioni in essere nella quale stabilire se, per ipotesi, una visita ispettiva dell'Inps consente ugualmente al datore di lavoro e al lavoratore di avviare presso la Direzione provinciale del lavoro il tentativo di conciliazione. Se così fosse, sarebbe da stabilire se l'intervento debba interrompersi interamente o limitatamente al motivo della conciliazione, oppure se possa proseguire il suo corso in attesa della definizione del tentativo di conciliazione.

## 9. Il potere di disposizione.

La « disposizione » già prevista dal decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955 (utilizzata principalmente in materia di prevenzione infortuni), veniva definita come il provvedimento con il quale l'organo di vigilanza, nell'esercizio di un potere discrezionale riconosciuto, impone al datore di lavoro, nei casi espressamente previsti dalla legge e nei limiti da questa stabiliti, nuovi obblighi o divieti, che si aggiungono a quelli sanciti dal legislatore con le norme di prevenzione dallo stesso emanate. Si legge nella circolare ministeriale n. 25/1996 <sup>(22)</sup>, inoltre, che la disposizione viene essenzialmente in rilievo in presenza di quella particolare categoria di norme che rimettono alla valutazione discrezionale dell'organo di vigilanza la determinazione di obblighi e comportamenti dovuti in aggiunta o in sostituzione di quelli stabiliti dal legislatore.

La riscrittura dell'istituto, come previsto all'articolo 14 del decreto legislativo n. 124/2004, attribuisce efficacia « esecutiva » alle disposizioni impartite dal personale ispettivo in generale in materia di lavoro e di legislazione sociale, « nell'ambito dell'applicazione delle norme per

---

<sup>(22)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale » e impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge, specie laddove essa non regola fin nei dettagli la singola fattispecie considerata <sup>(23)</sup>.

L'ispettore del lavoro dovrà dettare precetti immediatamente esecutivi in quanto la disposizione acquista, appunto, immediato effetto esecutivo. Il datore di lavoro potrà ricorrere entro 15 giorni al direttore della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, il quale è chiamato a decidere nei successivi 15 giorni; in caso di mancata decisione il ricorso si intende respinto (cosiddetto « silenzio-rigetto »). Inoltre, in sede giudiziale sarà possibile fare ricorso al T.A.R. sebbene gli aspetti sollevati in tale sede riguardano esclusivamente profili di legittimità, mentre restano preclusi gli apprezzamenti di merito sul provvedimento di disposizione <sup>(24)</sup>.

A seguito dell'inosservanza delle disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro sono previsti due tipi di sanzioni: *a*) arresto sino ad un mese o ammenda sino a 413 euro in materia di sicurezza e igiene del lavoro; *b*) sanzione pecuniaria amministrativa da 103 a 516 euro, nelle altre materie, quando non sono previste altre sanzioni specifiche.

## 10. Il potere di prescrizione obbligatoria.

La « prescrizione obbligatoria » è un provvedimento impartito dal personale ispettivo nell'esercizio delle funzioni di Polizia giudiziaria, conseguente all'accertamento di violazioni che costituiscono reato <sup>(25)</sup>. La norma è stata introdotta dal decreto legislativo n. 758/1994 in materia di igiene e sicurezza sul lavoro e delle norme penali di carattere permanente. Il decreto di riforma, come puntualizza la circolare ministeriale n. 24/2004, non ha inteso intaccare la struttura originaria dello strumento, già ottimamente funzionante e strategicamente efficace, limitandosi ad operarne una estensiva applicazione a tutte le ipotesi di reato in cui sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero punite soltanto con ammenda (articolo 15, comma 1). Si pensi,

---

<sup>(23)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, cit.

<sup>(24)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(25)</sup> Cfr. D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

ad esempio, ad alcune sanzioni penali previste dalla riforma Biagi in materia di somministrazione e appalto illecito di manodopera ad esclusione, ovviamente di quelle ipotesi aggravate e di quelle per le quali sono previste entrambe le sanzioni (ammenda ed arresto).

La prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a « condotta esaurita », vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti, nonché nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione. L'esercizio dell'azione penale rimane, in ogni caso, sospeso fino a quando il datore di lavoro non ha adempiuto alla prescrizione, con il relativo pagamento della sanzione. È da sottolineare che l'istituto diverrà applicabile anche per le ipotesi di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, ai sensi dell'articolo 2, legge n. 638/1983.

Questa ultima e nuova ipotesi richiede un doveroso richiamo agli orientamenti giurisprudenziali.

## 11. L'omissione delle ritenute previdenziali.

La questione sull'omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 2, comma 1-*bis*, legge 11 novembre 1983, n. 638, ha dato luogo ad un lungo contrasto giurisprudenziale <sup>(26)</sup>. Infatti, un orientamento maggioritario, prevede che il reato di omissione delle ritenute è configurabile a carico del datore di lavoro anche se questi non ha pagato le retribuzioni ai suoi dipendenti, mentre secondo altre decisioni il delitto non sussiste quando la retribuzione non è stata effettivamente corrisposta. La Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza 26 giugno 2003, n. 27641 <sup>(27)</sup>, è arrivata alla conclusione che

---

<sup>(26)</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass. Pen., 21 febbraio 2001, n. 8564; Cass. Pen., 10 agosto 2001, n. 31138; Cass. Pen., 20 marzo 2003, n. 12858; Cass. Pen., 12 maggio 2003, n. 20740; Cass. Pen., 10 giugno 2003, n. 24903; Cass. Pen., 8 luglio 2003, n. 28915; Cass. Pen., 7 agosto 2003, n. 33568; Cass. Pen., 8 settembre 2003, n. 35259; Cass. Pen., 6 novembre 2003, n. 42378; Cass. Pen., 29 gennaio 2004, n. 3359; Cass. Pen., 27 gennaio 2004, n. 2645; Cass. Pen., 30 gennaio 2004, n. 3883; Cass. Pen., 11 febbraio 2004, n. 5324; in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(27)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

non vi è delitto di omesso versamento in caso di mancata corresponsione della relativa retribuzione.

## 12. L'orientamento maggioritario.

Nel caso di corresponsione di retribuzione non registrata in busta paga si incorre ugualmente nel reato di omesso versamento di ritenute sui contributi previdenziali, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge n. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983. A questa conclusione è arrivata la terza Sezione Penale della Cassazione, con la sentenza 4 febbraio 2003, n. 5156. La decisione si va ad aggiungere ad una serie di pronunce che sembrano confermare un recente orientamento sempre più consolidato. Non solo. La Cassazione Penale configura come reati anche quelle situazioni in cui viene omesso il versamento di tali ritenute e ciò anche quando parallelamente è omesso l'effettivo pagamento della retribuzione ai lavoratori dipendenti. Tale indirizzo giurisprudenziale si basa sul fatto che vi è una chiara autonomia dell'obbligo contributivo rispetto all'erogazione dell'effettiva retribuzione. Su questa linea si sono collocate anche le sentenze della Cassazione Penale più recenti, fra cui la n. 21920/2002 <sup>(28)</sup> con la quale si puntualizza che il reato è configurabile anche in assenza del materiale esborso delle somme dovute al dipendente a titolo di retribuzione, atteso che il riferimento alle ritenute operate sulla retribuzione si deve interpretare quale indicazione di un criterio di calcolo per la quantificazione degli importi da versare, sussistendo l'obbligo del versamento anche in caso di mancata corresponsione della retribuzione. La sentenza n. 3621/1999 <sup>(29)</sup> è del parere che il termine « ritenuta » non deve essere collegato con il materiale esborso delle somme dovute al dipendente, quale retribuzione, bensì al diritto sorto a seguito di una prestazione di lavoro che si presume retribuita. Ne deriva che il datore di lavoro deve ugualmente versare all'Ente i relativi importi entro i termini all'uopo fissati, anche quando, pur essendovi tenuto, non abbia corrisposto la retribuzione. Pertanto, l'illecito penale conseguente all'omesso versamento dei contributi Inps prescinde dall'effettiva corresponsione delle retribuzioni ed il reato non viene meno a causa dell'inadempimento contrat-

---

<sup>(28)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(29)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

tuale costituito, a monte, dall'omesso pagamento delle retribuzioni. Il rapporto giuridico previdenziale è infatti autonomo rispetto a quello di lavoro. Il riferimento alle « ritenute operate » sulla retribuzione deve perciò essere interpretato esclusivamente quale indicazione di un criterio di calcolo per la quantificazione del contributo. A questa soluzione, secondo la sentenza della Cassazione Penale n. 3621/1999, deve giungersi anche sulla base di una doverosa interpretazione adeguatrice della norma in questione, che ne escluda la possibilità di contrasto con l'articolo 3 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza, dal momento che, diversamente opinando, si verificherebbe l'assurda conseguenza che il datore di lavoro, che corrisponda la retribuzione, sarebbe punito per l'omissione in questione mentre quello che non ottempera neppure a tale dovere fondamentale andrebbe esente da responsabilità.

### 13. L'orientamento minoritario.

Fra le recenti pronunce degne di attenzione ve ne sono alcune di parere difforme rispetto a quelle sopra menzionate. Tra queste ritroviamo la sentenza della Cassazione Penale, Sezione III, 24 maggio 2001, n. 30539 <sup>(30)</sup>, con la quale chiaramente si operano due precisi distinguo. Il reato di cui all'articolo 2, comma 1-*bis*, legge 11 novembre 1983, n. 638, si legge nella pronuncia, presuppone l'effettiva corresponsione della retribuzione. È differente, infatti, la natura giuridica ed economica tra l'omesso versamento delle ritenute operate sulle retribuzioni e l'omesso versamento dei contributi direttamente gravanti sul datore di lavoro. Mentre quest'ultimo obbligo — che il datore di lavoro paghi i contributi gravanti sull'azienda — nasce contestualmente al rapporto di lavoro subordinato ed indipendentemente dall'effettiva corresponsione della retribuzione (con la conseguente immediata configurabilità del reato in caso di omesso versamento alle scadenze previste), l'obbligo di versare le ritenute nasce soltanto al momento della effettiva corresponsione della retribuzione, sulla quale le ritenute devono essere operate. In applicazione di tale principio la Corte ha inoltre affermato che il mancato versamento delle ritenute configura un reato a condotta mista, comprendente il fatto omissivo della corresponsione della retribuzione

---

<sup>(30)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

con la relativa ritenuta della quota contributiva, ed il fatto omissivo del mancato versamento della ritenuta a favore dell'ente assicuratore.

In tal senso anche la Corte di Cassazione, Sezione Penale n. 1849/2001 <sup>(31)</sup> che così si pronuncia: « Qualora non siano state materialmente corrisposte le retribuzioni, non sorge neppure l'obbligo di corrispondere all'Istituto previdenziale le prescritte ritenute e quindi non sussiste il reato di cui all'articolo 2 Legge 11 novembre 1983, n. 638. Infatti detta norma non intende colpire il fatto omissivo del mancato versamento dei contributi, bensì quello dell'appropriazione indebita da parte del datore di lavoro delle ritenute previdenziali prelevate alla fonte dallo stipendio dei lavoratori subordinati: ciò da un lato presuppone la materiale ed effettiva erogazione della retribuzione ai dipendenti e dall'altro determina l'insussistenza del reato allorché il datore di lavoro non abbia corrisposto le retribuzioni ai dipendenti e, quindi, non abbia in concreto operato le ritenute ».

#### 14. La sentenza a Sezioni Unite.

Come si illustrava inizialmente, la Cassazione Penale, con sentenza n. 27641/2003 <sup>(32)</sup>, tra i due indirizzi giurisprudenziali ha ritenuto corretto il secondo, anche se minoritario. Iniziando dall'interpretazione letterale la Corte rileva che il termine « ritenuta » indica il fatto di trattenere, per varie ragioni o scopi, parte di una somma dovuta come stipendio, compenso od altro emolumento, con la conseguenza ovvia che difficilmente può configurarsi una ritenuta senza l'effettivo pagamento delle somme dovute. A parere della Cassazione, la verità è che è corretta la tesi di coloro i quali sostengono che il legislatore ha inteso reprimere non il fatto omissivo del mancato versamento dei contributi, ma il più grave fatto commissivo dell'appropriazione indebita da parte del datore di lavoro di somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti e che, pertanto, l'obbligo di versare le ritenute scatta soltanto al momento dell'effettiva corresponsione della retribuzione sulla quale le ritenute stesse devono essere operate.

Portiamo all'attenzione del lettore, come segno dell'impegno che la comunità giuridica dedica alla materia, che, a seguito di questa pro-

---

<sup>(31)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(32)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

nuncia, la successiva decisione della Cassazione, Sezione feriale Penale, con sentenza 20 agosto 2003, n. 34559<sup>(33)</sup>, ribalta l'indirizzo impartito dalle Sezioni Unite, ritornando sul principio che il termine « ritenuta » non deve essere collegato con il materiale esborso delle somme dovute al dipendente, quale retribuzione, bensì al diritto sorto a seguito di una prestazione di lavoro che si presume retribuita. Si ritiene, dunque, che si debba prescindere dalla effettiva corresponsione delle somme dovute in quanto il rapporto giuridico previdenziale è autonomo rispetto a quello del lavoro. Diversamente, afferma la sentenza, si verificherebbe l'assurda conseguenza che il datore di lavoro che corrisponde la retribuzione sarebbe punito per l'omissione in questione, mentre quello che non ottempera neppure a tale dovere fondamentale andrebbe esente da responsabilità.

### 15. Possibilità di svolgere attività di prevenzione e promozione.

Nell'ambito dei poteri degli ispettori del lavoro, del tutto coerente con il nuovo modo di correlarsi all'esterno, vi è la possibilità di svolgere l'attività di promozione e prevenzione<sup>(34)</sup>. La previsione è che tale attività sarà finalizzata al rispetto delle norme in materia lavoristica e previdenziale, ma esclusivamente su questioni di carattere generale. La circolare n. 24/2004 puntualizza che nel corso di tali iniziative, che possono aver luogo anche presso le aziende, il personale, ove rivesta qualifica ispettiva, non esercita funzioni di vigilanza né può svolgere alcuna attività di accertamento. L'attività informativa, promozionale e preventiva, fondandosi esclusivamente su circolari e su posizioni ufficiali del Ministero del lavoro (e degli Enti di previdenza per i profili di competenza), può essere svolta anche nel corso dell'attività ispettiva qualora emergano profili di inosservanza e di non corretta applicazione della normativa, in assenza di rilievi sanzionatori di tipo penale o amministrativo. Inoltre, l'attività di formazione ed aggiornamento potrà essere proposta, attraverso una apposita convenzione, dalle Direzioni regionali del lavoro, dalle Direzioni provinciali del lavoro e dagli Enti previdenziali ai datori di lavoro interessati (le spese sono a cura di questi ultimi).

---

<sup>(33)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(34)</sup> Cfr. L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.



## **16. L'attività degli ispettori previdenziali.**

L'attività di vigilanza, attuata dagli ispettori previdenziali, è tesa a prevenire ed impedire atti illeciti contrari agli scopi istituzionali degli Enti coinvolti. Tale attività, influenzando sulla sfera giuridica dei soggetti sottoposti alle norme sull'assicurazione obbligatoria, assume la configurazione di attività di Polizia amministrativa. L'Inps ha puntualizzato che tale attività è caratterizzata dalla potestà di porre alcune limitazioni alle libertà individuali (ad es. accedere ai locali, esaminare documenti, ispezionare cose e luoghi, ecc.) finalizzata, in base a precise disposizioni di legge, al conseguimento degli specifici scopi dell'Ente e, quindi, nelle materie concernenti la previdenza ed assistenza sociale. Dalla natura giuridica sopraindicata deriva una discrezionalità, propria delle potestà amministrative, che incontra anch'essa precisi limiti nelle norme di legge che la disciplinano e nella causa dello specifico atto amministrativo (ispettivo), che deve essere sempre indirizzato allo scopo per il quale il potere è stato concesso. Restano fermi, aggiunge la circolare del Ministero del lavoro n. 24/2004, i poteri di contestazione degli illeciti amministrativi in capo anche agli ispettori previdenziali, i quali, si precisa, hanno la qualifica di pubblico ufficiale con poteri di Polizia amministrativa, a differenza degli ispettori del lavoro che operano in qualità di ufficiali di Polizia giudiziaria. Proprio per la loro veste di pubblici ufficiali, la nota ministeriale aggiunge che nell'ipotesi che si riscontri, da parte del personale di vigilanza degli Enti previdenziali, la sussistenza di un reato perseguibile d'ufficio, le comunicazioni di legge andranno effettuate direttamente all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 331 c.p.p.

## **17. Riepilogo dei poteri concessi: il potere di ispezione e di accesso.**

Per l'accertamento delle violazioni di competenza dell'Inps, gli ispettori possono procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora, in base a quanto stabilisce l'articolo 13 della legge n. 689/1981.

Ai fini dell'esercizio del potere di ispezione, gli ispettori possono accedere ai locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri e a qualsiasi altro luogo di lavoro come negozi, esercizi pubblici, studi professionali e ai locali nei quali viene svolta un'attività lavorativa assoggettabile alle norme di legge sull'assicurazione sociale (articolo 3, comma 1, lettera *a*), legge n. 638/1983).

Sono, viceversa, esclusi dal potere di accesso l'abitazione ovvero il luogo in cui una persona fisica soddisfa i bisogni elementari della sua esistenza (riposa, mangia, custodisce le sue cose personali), salvo che l'interessato non presti per iscritto il proprio consenso: in assenza di tale consenso, dovranno essere assunte le possibili iniziative alternative (ad es. raccolta d'informazioni *aliunde* e, comunque, quelle dirette a tutelare gli eventuali crediti dell'Istituto (interruzione dei termini di prescrizione a mezzo di atto recettizio).

Tuttavia, su questo argomento la sentenza della Corte di Cassazione n. 16904/1998 <sup>(35)</sup> ha stabilito che senza l'autorizzazione della magistratura, l'accesso alle abitazioni dei lavoratori è vietato, anche con l'assenso degli interessati. Ad onor del vero questo indirizzo faceva riferimento a verifiche fiscali, ma potrebbe riferirsi indirettamente anche alle ispezioni del lavoro. La Suprema Corte ricorda che la normativa sulle ispezioni fiscali non permette all'accertatore di travalicare il diritto dell'inviolabilità del domicilio, principio tutelato dall'articolo 14 della Costituzione (ricordiamo, comunque, che sempre in relazione alle tutele a seguito delle verifiche fiscali è entrato in vigore il noto Statuto a garanzia del contribuente, vedi fra gli altri l'articolo 12). Tale divieto, sempre secondo la Cassazione, è operante anche quando l'accesso sia attivato con il consenso dell'interessato; consenso spesso dato per il timore che un diniego inasprisca la verifica. Le conseguenze giuridiche di un'eventuale violazione del divieto sono la nullità degli atti relativi. Nel caso delle ispezioni del lavoro, gli accessi nelle abitazioni sono spesso attivati al fine di raccogliere notizie da parte dei lavoratori sui rapporti di lavoro cessati: le relative dichiarazioni, raccolte dagli ispettori, in relazione all'indirizzo sopra citato, potrebbero correre il rischio di perdere la loro validità e ritenersi, quindi, come non acquisite. Occorre tuttavia fare un doveroso distinguo, in quanto è da non ritenersi mai nullo un accertamento effettuato in locali dichiarati ad uso abitativo ma utilizzati dal contribuente per lo svolgimento di attività commerciali, agricole o professionali.

### **18. Segue: il potere di accertamento.**

Il potere di accertamento consiste nell'attività di osservazione, di ricerca di notizie e prove per verificare l'esistenza dei presupposti del

---

<sup>(35)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

rapporto assicurativo, dell'obbligazione contributiva e delle prestazioni, nonché per verificare il regolare svolgimento del procedimento amministrativo di riscossione dei contributi anche nei suoi aspetti formali (adempimenti del datore di lavoro e/o del lavoratore).

In base a quanto previsto dalla lettera *b*) del comma 10 dell'articolo 3 della legge n. 638/1983, il potere di accertamento si realizza attraverso l'assunzione di dichiarazioni e notizie che possono essere richieste ai datori di lavoro, ai lavoratori, alle rappresentanze sindacali e agli istituti di patronato. Le dichiarazioni e le notizie devono essere possibilmente rese anche direttamente dai dichiaranti con un atto scritto, recante la sottoscrizione. Nel sottoscrivere le eventuali dichiarazioni rese, il dichiarante deve dare atto di averle lette o di averne ricevuto lettura e di confermarne il contenuto.

Di regola, l'ispezione, laddove non si riscontri la possibilità di attivare i nuovi istituti introdotti dal decreto legislativo n. 124/2002, deve articolarsi come segue <sup>(36)</sup>:

- immediata identificazione delle persone presenti;
- immediata acquisizione delle dichiarazioni;
- immediata rilevazione delle presenze;
- descrizione particolareggiata delle lavorazioni svolte anche in funzione della valutazione del rischio e conseguente classificazione;
- esame del libro matricola e dei fogli presenze e paga;
- esame dei contratti ed accordi di lavoro (collettivi ed individuali). L'esame dell'esatta applicazione dei contratti di lavoro, con parallelo esame della documentazione contabile e fiscale, servirà per verificare il complesso delle retribuzioni effettivamente imponibili, in denaro ed in natura. Inoltre, tale esame consentirà la verifica per l'eventuale diritto ad usufruire di agevolazioni contributive;
- esame dell'altra documentazione in materia di lavoro (registro lavoratori a domicilio, libretti di lavoro, comunicazioni di assunzione, ecc.);
- esame della documentazione relativa ad altri Enti previdenziali;
- esame della documentazione sociale (atto costitutivo della società, libro dei soci, ecc.);
- esame della documentazione contabile e fiscale (libro giornale, registro IVA, Mod. 770, ecc.);

---

<sup>(36)</sup> Cfr. circolare Inail n. 1/1999, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

— esame del registro infortuni e tutti gli altri accertamenti relativi alla linea prestazioni (cause e circostanze degli infortuni, ecc.).

### **19. Segue: il potere di contestazione.**

Il potere di contestazione consiste, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 689/1981, nella comunicazione della commessa infrazione al trasgressore da parte dell'ispettore che ha proceduto all'accertamento.

Il potere di contestazione ha fondamento nel rapporto organico esistente fra l'ente e il suo funzionario. Egli, infatti, manifesta con la contestazione la volontà dell'ente, emanando un provvedimento preordinato alla realizzazione di interessi specifici della Pubblica Amministrazione, consistente in statuizioni destinate a produrre modificazioni di situazioni giuridiche.

### **20. Segue: il potere di sequestro.**

L'articolo 13, comma 2, della legge n. 689/1981 stabilisce che: « gli organi addetti al controllo possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria ».

Per effetto del richiamo espresso al citato articolo 13, contenuto nel comma 5 dell'articolo 35 della legge n. 689/1981, si deve ritenere attribuito agli ispettori di vigilanza dell'Inps anche il potere di sequestro, limitatamente alle cose che costituiscono la prova dell'illecito amministrativo previdenziale. Il sequestro andrà rigorosamente limitato, nei soli casi di effettiva necessità, ai documenti. Inoltre, considerato che, in base ai poteri spettanti in genere ai pubblici ufficiali, l'ispettore stesso ha facoltà di dichiarare « conforme all'originale » la copia dei documenti. Effettuata la copia, potrà essere disposto il dissequestro ed i documenti restituiti all'interessato.

### **21. Segue: il potere di diffida.**

Con il decreto legislativo n. 124/2004, viene estesa la possibilità di utilizzare l'istituto della diffida anche al personale ispettivo degli Enti previdenziali, risolvendo così una questione rimasta in sospeso per

molti anni <sup>(37)</sup>. Se, ad esempio, l'ispettore Inps dovesse constatare durante un accertamento l'inosservanza di norme cui la legge ricollega sanzioni amministrative, nel verbale di ispezione dovrà provvedere « a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine ». La diffida opera dunque quale condizione di procedibilità in ipotesi di illeciti amministrativi che risultano accertati e provati e sempre che le inadempienze risultino sanabili. Nel caso in cui il datore di lavoro ottemperi alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue mediante il pagamento di una somma agevolata a titolo di sanzione, pari al minimo fissato dalla legge oppure, in caso di sanzioni in misura fissa, a un quarto dell'importo stabilito.

La decisione di estendere agli ispettori degli Enti previdenziali l'istituto della diffida pone questi ultimi sullo stesso piano degli ispettori del lavoro almeno sotto un particolare profilo. Entrambi i tipi di ispettori possono avvalersi della diffida al datore di lavoro, per il quale quindi è ininfluenza, ai fini delle sanzioni amministrative pecuniarie, che ad effettuare l'ispezione siano gli ispettori ispettivi ovvero gli ispettori del lavoro.

## 22. Codice di comportamento degli ispettori.

Il Ministero del lavoro, con circolare 16 luglio 2001, n. 70, ha predisposto un Codice di comportamento, fornendo una serie di indicazioni ai propri operatori sulle modalità di indagine. Sebbene l'attività di vigilanza, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 124/2004, abbia subito delle profonde modifiche, si ritiene che alcuni passaggi abbiano ancora valore.

Entrando nello specifico delle modalità ispettive, il Codice di comportamento sottolinea che, nel dare inizio alla sua attività, il personale avrà l'accortezza, in sede di accesso, di conferire con il datore di lavoro o con chi ne fa le veci, qualora ciò sia compatibile con le finalità dell'accertamento ispettivo. L'ispettore del lavoro renderà edotto il datore di lavoro che ha facoltà di farsi assistere, nel corso dell'attività ispettiva, da un professionista abilitato e che comunque l'assenza di tale professionista non sarà ostativa della prosecuzione dell'attività ispettiva né della sua validità. Nel corso degli accertamenti,

---

<sup>(37)</sup> Cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, cit.

rivolti in specie al controllo della documentazione, dovrà essere riconosciuta al datore di lavoro la facoltà di farsi assistere, oltre che dai propri dipendenti, anche da uno dei professionisti indicati nell'articolo 1 della legge n. 12/1979. Soltanto nella fase di audizione dei lavoratori non è ammessa la presenza dei professionisti sopra indicati né quella del datore di lavoro. Prima di procedere all'«interrogatorio» dei lavoratori occupati nell'azienda, il personale ispettivo instaura con i medesimi il giusto clima di fiducia, ingenerando nel soggetto interrogato il convincimento che il controllo è teso alla tutela dei suoi diritti. A tale scopo, oltre che per evitare possibili condizionamenti dei lavoratori interrogati, questi ultimi saranno sentiti individualmente e separatamente dal restante personale.

Nel caso in cui i lavoratori, od altri soggetti interessati dalle indagini, siano reticenti, l'ispettore deve verbalizzare distintamente, in modo tale da evitare qualsiasi possibilità di confusione, le domande poste e le risposte date. L'ispettore deve aver cura di riportare fedelmente quanto dichiarato dal lavoratore, omettendo ogni sorta di interpretazione personale sul contenuto della dichiarazione resa; della dichiarazione, scritta in modo chiaro e leggibile, dovrà essere data lettura al dipendente medesimo affinché ne confermi il contenuto e, quindi, la sottoscriva. Dell'eventuale rifiuto a fornire, in tutto o in parte, informazioni o a sottoscrivere le dichiarazioni rese dovrà essere dato atto nel relativo verbale. Il Codice di comportamento puntualizza che, al fine di appurarne la veridicità, le dichiarazioni rese dai singoli dipendenti dovranno trovare un duplice riscontro: uno oggettivo nella documentazione obbligatoria esaminata e uno di natura soggettiva attraverso la comparazione delle dichiarazioni degli altri prestatori di lavoro. Di non poco conto, e non priva di polemiche in materia di diritto di difesa del datore di lavoro, la decisione che nessuna copia della dichiarazione spontanea potrà essere rilasciata al datore di lavoro e/o al lavoratore che ne facciano richiesta.

Per quanto concerne, poi, le disposizioni comportamentali, atte a migliorare il rapporto tra aziende e organi di vigilanza, la nota dell'Inps n. 166/2003 riprende, integrandole, alcune disposizioni inserite nella circolare dell'Istituto previdenziale n. 21/1991 <sup>(38)</sup>.

La precedente nota dell'Istituto disponeva, tra l'altro, che, ai sensi del comma 2, articolo 3, della legge n. 638/1983, la tessera di ricono-

---

<sup>(38)</sup> Vedi i due atti in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

scimento degli ispettori deve essere esibita a richiesta, a prescindere dal soggetto che formula la richiesta stessa. Con le nuove direttive, invece, viene sottolineata l'opportunità per l'ispettore di esibire la tessera di riconoscimento indipendentemente dal fatto che vi sia la richiesta da parte dell'azienda stessa. L'ispettore deve, poi, informare il datore di lavoro dei poteri attribuiti al personale ispettivo. Su questo punto la circolare aggiunge che è necessario portare a conoscenza il datore di lavoro delle sanzioni a lui addebitabili a seguito di eventuali comportamenti omissivi, che saranno puniti ai sensi del decreto legge n. 463/1983, articolo 3, comma 3, convertito in legge n. 638/1983.

Durante l'acquisizione della dichiarazione del lavoratore il datore non può presenziare.

Nell'ipotesi, tuttavia, che il datore di lavoro insistesse nella richiesta di presenziare alla escussione dei lavoratori, l'ispettore di vigilanza farà presente al medesimo che il persistere nel predetto atteggiamento comporterà l'applicazione delle sanzioni amministrative prima descritte.

La circolare n. 166/2003 dell'Ente aggiunge, inoltre, che nel corpo del verbale dovranno essere aggiunte, nell'apposito spazio, le argomentazioni che il datore di lavoro (o il professionista) riterrà opportuno inserire, allorquando si ritenga vi siano discordanze fra quanto accertato dall'ispettore e ciò che invece sono le diverse valutazioni del datore di lavoro.

Per quanto concerne, poi, la verifica della documentazione, la nota ministeriale del 12 marzo 2003 <sup>(39)</sup>, a parziale modifica della circolare n. 70/2001, ha successivamente deciso che le ispezioni sul lavoro possono continuare, per l'esame della apposita documentazione stessa, presso gli studi professionali dei consulenti del lavoro e non necessariamente presso le aziende. In una logica di semplificazione delle procedure di vigilanza, i rapporti fra il personale ispettivo e i professionisti abilitati alla consulenza del lavoro, già improntati al principio della massima collaborazione, potranno tornare, si legge nella nota ministeriale del 12 marzo 2003, a essere caratterizzati da relazioni non necessariamente vincolate a un rigido *iter* procedimentale. Di conseguenza, le norme che imponevano ai funzionari ispettivi l'obbligo di esaminare la documentazione di lavoro, esclusivamente presso la sede dell'azienda, escludendo la possibilità di « eventuali controlli documen-

---

<sup>(39)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

tali presso gli studi professionali dei consulenti o degli altri professionisti » sono state superate. Pertanto, l'acquisizione della documentazione e di tutti gli atti necessari potrà avvenire oltre che presso la sede aziendale, anche presso la Direzione provinciale del lavoro ovvero presso gli studi professionali dei consulenti abilitati. La nuova disposizione, si legge nella nota ministeriale del 12 marzo 2003, si rende necessaria in quanto in passato il vecchio procedimento, sebbene finalizzato ad assicurare la massima trasparenza nelle operazioni di verifica, ha determinato notevoli ritardi operativi nello svolgimento dell'attività ispettiva e l'appesantimento dei compiti e delle funzioni svolte dai consulenti e dagli altri professionisti abilitati, nello svolgimento della loro attività professionale. Ovviamente resta fermo l'accesso presso la sede aziendale che rappresenta l'adempimento primario e imprescindibile di qualunque verifica ispettiva e restano salve le disposizioni previste dalla normativa vigente in materia di tenuta dei libri e documenti di lavoro.

### **23. L'acquisizione delle dichiarazioni.**

Per quanto riguarda il punto di vista dell'Inps, nell'ipotesi che il datore di lavoro non sia presente nella fase iniziale dell'accertamento, pur non essendo possibile prevedere regole comportamentali standardizzate è tuttavia opportuno che le iniziative da assumere nei casi di specie si ispirino all'indicazione di massima che trova fondamento sulla richiamata considerazione che l'attività ispettiva rientra nella funzione di Polizia amministrativa alla stregua della quale può essere assecondata la richiesta di attendere l'arrivo del datore di lavoro, purché l'attesa sia ragionevole e non abbia evidenti intenti dilatori. In ogni caso, durante l'attesa è necessario che l'ispettore proceda all'identificazione dei dipendenti, alla rilevazione delle presenze e all'acquisizione delle dichiarazioni.

La dichiarazione richiesta ai lavoratori deve essere scevra da possibili condizionamenti e quindi dovrà evitarsi la presenza del datore di lavoro o di altra persona che comunque lo rappresenti. Nell'ipotesi, tuttavia, in cui il datore di lavoro insistesse nella richiesta di presenziare alla escussione dei lavoratori, l'ispettore di vigilanza farà presente al medesimo che il persistere nel predetto atteggiamento comporterà l'applicazione di sanzioni amministrative.

L'ispettore, comunque, ha facoltà di procedere a raccogliere le dichiarazioni anche al di fuori del posto di lavoro, previo consenso



dell'interlocutore. Tale intervento dovrebbe riguardare, se del caso, anche gli ex dipendenti, che potrebbero fornire notizie utili circa il comportamento aziendale in genere anche se, a parere dell'Inps, l'acquisizione di dichiarazioni di dipendenti non più in forza alla azienda andrà valutata in relazione all'incidenza determinante che le stesse, sulla base degli elementi a disposizione, possono avere sui risultati dell'indagine.

La sentenza della Corte costituzionale n. 32/1965 ha specificato che « il legislatore ha ritenuto, giustamente, che lo svolgimento di questo compito (vigilanza sulle imprese) richiede la collaborazione di chi risponde dinanzi alla legge dell'attività dell'impresa e perciò gli ha imposto quel comportamento positivo che forma oggetto delle norme impugnate (egli si deve prestare alle indagini condotte da funzionari ed agenti) ».

La stessa Corte costituzionale, inoltre, ha precisato che non vanno poste in essere le procedure previste per le normali istruttorie giudiziarie (preavviso e presenza della parte o di suoi rappresentanti) in quanto i procedimenti in questione hanno carattere amministrativo e, tra l'altro, potrebbero porre il datore di lavoro « in condizione di eludere gli scopi della visita, rendendo così inefficace e sostanzialmente inoperante la funzione di vigilanza affidata all'Ispettorato »<sup>(40)</sup>. Anche la magistratura di merito ha avuto modo di occuparsi dell'argomento, fissando alcuni principi di grande rilevanza. In particolare va richiamata una sentenza emessa, in data 14 novembre 1988 dal Pretore di Dolo<sup>(41)</sup>, che proprio sulla base della richiamata sentenza n. 10/1971 della Consulta, si è così pronunciato: « Sempre che si verta in accertamento di natura non penalistica, va consentita l'assistenza del consulente alle richieste di informazioni che l'Ispettorato voglia assumere dal datore di lavoro, anche perché in tale fase può esservi la necessità di verificare che siano stati correttamente adempiuti gli obblighi di legge delegati dal datore di lavoro al suo consulente e ad esaminare la documentazione in possesso, il più delle volte, del professionista, ma non altrettanto può dirsi ove l'Ispettorato assuma informazioni dai dipendenti del datore di lavoro. Opinare diversamente significherebbe, infatti, ammettere che l'organo fiduciario del datore di lavoro, legato a

---

<sup>(40)</sup> Corte cost., 2 febbraio 1971, n. 10, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(41)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

questi dal contratto di prestazione professionale e in base a ciò giustificato per interventi che faccia a favore del cliente, possa essere presente a dichiarazioni che possono essere rese anche in danno del datore e contro di lui, proprio nella fase più delicata degli accertamenti, quella cioè destinata a poter essere prodromica alla contestazione di violazioni penalmente rilevanti. E a ulteriore intelligenza della questione, può essere detto, sulla falsariga di quanto prevede la normativa processuale penalistica, che nemmeno al difensore, chiamato a rilevare interessi più rilevanti, è consentita la presenza alle deposizioni rese dai testi in istruttoria, per cui non si vede perché diversamente debba essere fatto se invece si sia in sede di accertamenti amministrativi ».

#### **24. Validità delle dichiarazioni.**

Circa il potere e la validità delle dichiarazioni rese agli ispettori di vigilanza è opportuno richiamare la sentenza della Corte di Cassazione 29 marzo 1995, n. 3746 <sup>(42)</sup>, emessa in materia di dichiarazioni rilasciate a funzionari dell'Istituto ai fini di accertare il diritto alle prestazioni. Essa ha riconosciuto all'Istituto, per la « sua natura di Ente autarchico », la legittimità di « svolgere le indagini ritenute opportune per accertare circostanze e presupposti del diritto del privato alla prestazione invocata, fermo restando che i risultati degli accertamenti svolti, avendo questi natura amministrativa e non giurisdizionale (per cui non sussiste alcun obbligo, a carico dell'Inps, di rendere possibile nel corso del loro espletamento, l'intervento del difensore della parte privata), sono liberamente apprezzabili dal giudice ». Ne deriva che, ai fini « dell'accertamento del diritto alle prestazioni previdenziali, non sussiste alcuna preclusione rispetto all'utilizzazione, a fini probatori, delle dichiarazioni rese dall'interessato al funzionario dell'Inps incaricato di svolgere indagini attinenti agli scopi istituzionali dell'Ente ». Per la sua natura di organismo autarchico l'Inps è infatti legittimato ad espletare in via diretta quelle indagini ritenute opportune per acclarare circostanze e presupposti del diritto della parte privata all'invocata prestazione. Le dichiarazioni rese in sede ispettiva nel processo penale comportano il divieto per gli ufficiali e gli agenti di Polizia giudiziaria di deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni e oggetto di verbali di dichiarazione di persone informate sui fatti (si

---

<sup>(42)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

veda la sentenza della Cassazione Penale a Sezioni Unite n. 45477/2001) <sup>(43)</sup>.

## 25. L'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori da parte dell'azienda.

In particolare, la legge 7 agosto 1990, n. 241, ha disciplinato il diritto di accesso agli atti e alla documentazione amministrativa prodotta da una Pubblica Amministrazione nell'esercizio dei propri compiti istituzionali e che interessa il cittadino. Riguardo a questo aspetto estremamente delicato dobbiamo, in primo luogo, far riferimento ai regolamenti dell'Inps e del Ministero del welfare — rispettivamente con la determinazione 16 febbraio 1994, n. 1951, e con il decreto ministeriale 4 novembre 1994, n. 757 <sup>(44)</sup> —, a norma dei quali sono sottratti al diritto di accesso i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possono derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi. Ricca la biblioteca giurisprudenziale in materia.

A parere, ad esempio, del T.A.R. Veneto, Sezione I, 25 marzo 1995, n. 456 <sup>(45)</sup>, legittimamente l'Istituto nazionale della previdenza sociale nega all'imprenditore l'accesso ai documenti comprovanti le dichiarazioni dei dipendenti nel corso del procedimento ispettivo, laddove il verbale di accertamento contenga tutti gli elementi di fatto su cui gli ispettori si sono basati, necessari per addivenire alla contestazione delle violazioni. Orientamento confermato dal T.A.R. Abruzzi Pescara, 23 febbraio 2001, n. 198 <sup>(46)</sup>, per il quale non sussiste il diritto d'accesso, da parte di un'impresa che abbia subito un'ispezione degli ispettori del lavoro, alla documentazione allegata al verbale ispettivo e, in particolare, alle dichiarazioni rese dai dipendenti dell'impresa stessa, in relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza degli stessi dipendenti. Tale versione è stata infine confermata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con sentenze 5 ottobre 1995, n. 1085, e

---

<sup>(43)</sup> P. MILOCCO, *Le dichiarazioni rese agli organi di vigilanza in materia di lavoro quale fonte di prova nel processo*, in *LG*, 2003, n. 1, 12.

<sup>(44)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(45)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(46)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

4 luglio 1997, n. 10669 <sup>(47)</sup>: non costituiscono oggetto di accesso alla documentazione amministrativa da parte di terzi le dichiarazioni rilasciate dai lavoratori e poste a base di verbale ispettivo redatto da funzionari dell'amministrazione del lavoro e della previdenza sociale. Pertanto, le dichiarazioni dei dipendenti di una ditta, acquisite dagli ispettori Inps nell'ambito del procedimento che porta alla contestazione di omissioni contributive alla ditta stessa, non possono non essere coperte dalla previsione di esclusione dall'accesso, a tutela della riservatezza dei dichiaranti.

Una delle più recenti pronunce del Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 3823/2001 <sup>(48)</sup>, ha ritenuto legittimo il diniego dell'Inps alla domanda di accertamento, per mancanza di un interesse personale e concreto del richiedente, allorché si tratti di documenti relativi ad una procedura di accertamento esaurita e senza alcun riflesso attuale sulla posizione del richiedente. Il fatto in questione rileva che « con verbale di accertamento del 20 settembre 1994, l'Inps contestava alla ditta C.F.M. di aver versato il contributo per il fondo di garanzia (Tfr) calcolandolo sull'imponibile *ex* articolo 4 del d.P.R. n. 602/1970 (relativo alle contribuzioni minori) anziché sull'imponibile *ex* articolo 6 del citato d.P.R. (relativo alla contribuzione IVS) »; sulla base di tale rilievo, l'Istituto determinava la differenza contributiva da corrispondere e le sanzioni da versare. Lo stesso Istituto, con nota del 30 marzo 1996, annullava la sua precedente determinazione avendo concluso, all'esito di un rinnovato esame della normativa di settore, nel senso della necessità di commisurare il contributo in questione alla retribuzione presa a base di calcolo delle contribuzioni minori. Nel 2000, l'Inps, a seguito di nuovo accertamento nei confronti della C.F.M., irrogava sanzioni e chiedeva il versamento di contributi arretrati: contestava, in particolare, la non fruibilità da parte della C.F.M. del regime contributivo più favorevole previsto dal decreto Presidente della Repubblica n. 602/1970 per l'attività di pulizia, cui l'Inps non riteneva riconducibile l'attività espletata dalla azienda medesima. Con istanza del 9 ottobre 2000 la ditta chiedeva la visione di atti concernenti la procedura di accertamento in relazione alla quale l'Inps aveva adottato, in autotutela, il provvedimento di annullamento del 30 marzo

---

<sup>(47)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(48)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

1996. L'Inps ha in parte respinto l'istanza di accesso osservando che i documenti di cui si era chiesta la visione sono « privi di efficacia esterna generale e comunque sottratti all'accesso ». Decidendo sul ricorso proposto ai sensi dell'articolo 25, legge n. 241/1990, il primo giudice, dopo aver osservato che l'accesso va garantito anche con riguardo ad atti privi di « efficacia esterna generale », ha sostenuto che il difetto di interesse della C.F.M. alla conoscenza dei documenti di cui alla respinta richiesta di ostensione non risulta « evidente ed immediatamente percepibile ». Insorge l'Inps rimarcando l'assoluto difetto di interesse della C.F.M. alla conoscenza di atti riguardanti procedura da tempo conclusa con determinazione peraltro alla stessa favorevole. Giova sottolineare che la domanda di accesso riguarda documenti relativi ad una procedura di accertamento da lungo tempo esaurita, in senso alla quale era contestata alla azienda un'infrazione temporalmente ed oggettivamente diversa da quella addebitata nel corso del successivo procedimento avviato nel 2000: a tale ultimo proposito, peraltro, il Collegio non può « non considerare » si legge nella pronuncia del Consiglio di Stato « che anche quest'ultima procedura si è definitivamente conclusa con determinazione integralmente favorevole alla cooperativa richiedente essendo stato accolto il ricorso proposto avverso la revoca del suo assoggettamento allo speciale regime previdenziale di cui al citato decreto d.P.R. n. 602/1970. Traspare, con evidenza, dunque, in assenza peraltro di utili indicazioni in senso contrario della C.F.M., l'assoluto difetto di interesse della stessa alla conoscenza degli atti in questione e la mancanza, quindi, dei presupposti prescritti dall'articolo 22, legge n. 241/1990 per l'accoglimento della istanza di ostensione. Alla stregua delle esposte ragioni l'appello va dunque accolto con conseguente annullamento della sentenza impugnata ».

## 26. Gli ultimi orientamenti.

Tra le ultime decisioni in materia, tuttavia, dobbiamo riportare alcune pronunce di orientamento in parte difforme rispetto alle pronunce sino ad ora richiamate <sup>(49)</sup>. In particolare, una società appellante esercitava nei confronti dell'Inps l'accesso in relazione ad un fascicolo di ufficio ad essa intestato concernente i fatti oggetto del verbale di

---

<sup>(49)</sup> Cfr. decisione n. 3057/2002 del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Sezione VI, a cui si è successivamente aggiunta la sentenza 1° ottobre 2002, n. 5110, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

accertamento di illecito amministrativo. In particolare si tratta di tabulati delle ore lavorative prestate da alcuni dipendenti presso altra azienda; di dichiarazioni rese a verbale dai propri dipendenti in occasione dell'intervento ispettivo dell'Inps. A seguito del diniego opposto dall'Ente, la società ha proposto ricorso al T.A.R. Liguria, che ha respinto l'istanza di accesso relativamente: 1) alle dichiarazioni rese dai dipendenti all'organo di vigilanza sugli adempimenti contributivi del datore di lavoro; 2) agli atti e documenti relativi alla procedura di accertamento della corretta applicazione delle norme contributive. Accoglieva invece il ricorso limitatamente ai tabulati richiesti, per la sola parte relativa ai dipendenti della società ricorrente. L'originaria ricorrente ha proposto appello parziale riproponendo le censure di cui al ricorso di primo grado e muovendo motivate critiche alla sentenza gravata lamentando che:

— il regolamento dell'Inps laddove sottrae all'accesso i documenti acquisiti nel corso di ispezioni, non imporrebbe un divieto astratto e assoluto di accesso, bensì un divieto nei soli casi in cui dall'accesso potrebbe derivare un pregiudizio ai lavoratori;

— l'interesse all'accesso prevale sulla riservatezza dei terzi, secondo quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la pronuncia n. 5/1997;

— il diniego di accesso è viziato relativamente agli atti e documenti della procedura sanzionatoria, atteso che al più l'accesso poteva essere differito sino all'esito del procedimento, che nella specie si è già concluso. L'appello viene ritenuto fondato; tuttavia, stante il difetto di integrità del contraddittorio, la sentenza di primo grado va annullata con rinvio al giudice di prime cure. Il regolamento dell'Inps che disciplina l'accesso, nella parte dedicata agli « atti e documenti sottratti all'accesso a tutela della riservatezza » indica che i « documenti attinenti alla instaurazione ed allo svolgimento del rapporto contributivo Inps e datori di lavoro » e le « dichiarazioni rilasciate da lavoratori » costituiscono base per la redazione del verbale ispettivo, al fine di prevenire pressioni, discriminazioni o ritorsioni ai danni dei lavoratori stessi. In base al medesimo regolamento sono sottratti all'accesso atti legali e documentazioni contenuti nei fascicoli relativi ad attività di contenzioso e precontenzioso, tra cui i verbali ispettivi. Le previsioni non differiscono da altre disposizioni regolamentari, già esaminate dalla giurisprudenza e, in particolare, dall'articolo 2, comma 1, lettera c), decreto ministeriale 4 novembre 1994, n. 757, recante « Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti

dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto d'accesso, ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 », a norma del quale « 1. Sono sottratte al diritto di accesso le seguenti categorie di atti in relazione alla esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni: (...) c) documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi ».

Si pone, in ogni caso, la questione interpretativa se i documenti acquisiti nel corso delle attività ispettive siano sottratti senz'altro all'accesso, ovvero solo quando, in concreto, dalla loro divulgazione possono derivare azioni discriminatorie, indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi.

Dall'esame sistematico delle disposizioni si evince che il regolamento ha inteso salvaguardare la posizione dei lavoratori che, nel corso delle indagini ispettive disposte dall'Inps, rendono dichiarazioni relative al proprio datore di lavoro. Il divieto di accesso tutela i lavoratori contro il pericolo di azioni discriminatorie, di indebite pressioni e pregiudizi. Tuttavia, tale previsione regolamentare risulta in contrasto con la norma primaria di cui all'articolo 24, legge n. 241/1990, e, in particolare, con la previsione secondo cui il diritto di difesa prevale sulla riservatezza, come puntualmente dedotto dall'appellante. Giova osservare che l'articolo 24, legge 7 agosto 1990, n. 241, bilancia i due contrapposti interessi stabilendo che ove l'accesso sia necessario per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, lo stesso prevale sulla esigenza di tutela della riservatezza dei terzi, ma può essere esercitato solo mediante visione degli atti (e non anche mediante estrazione di copia). In tal senso si è, pertanto, espressa la pronuncia in esame. Si afferma, infatti, che la questione controversa attinente al conflitto tra diritto di accesso e riservatezza dei terzi deve essere risolto nel senso che l'accesso, qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, deve prevalere rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo; del resto, afferma il Consiglio di Stato « sia la norma primaria (articolo 24, legge 7 agosto 1990, n. 241, comma 2, lettera *d*), sia la norma regolamentare (articolo 8, d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, comma 5, lettera *d*), hanno cercato di contemperare esigenze diverse, stabilendo che i richiedenti, di fronte a documenti che riguardano la vita privata o la riservatezza di altri soggetti, non possono ottenere copia dei documenti, né trascriverli, ma possono solo prendere visione degli

« atti » di quei procedimenti amministrativi che sono relativi ai loro interessi. Si deve, pertanto, concludere che l'interesse alla riservatezza, tutelato dalla normativa mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti ovviamente in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse »<sup>(50)</sup>. Non solo. La prevalenza del diritto di difesa sulla riservatezza, sancito da una norma primaria, impone di disapplicare le norme regolamentari in contrasto<sup>(51)</sup>. Tale disapplicazione è consentita, vertendosi in tema di diritti soggettivi.

In conclusione i giudici affermano, pertanto, che, nel caso di specie, si dovrebbe, da un lato, consentire l'accesso alle dichiarazioni rese dai lavoratori per i quali sia cessato il rapporto di lavoro, per i quali è venuto meno il pericolo di pregiudizio; dall'altro lato, andrebbe consentito l'accesso anche alle dichiarazioni rese dagli altri lavoratori, previa disapplicazione del regolamento, e limitatamente alla sola « visione » dei verbali.

Sull'argomento si ritiene opportuno riportare la risposta ad un quesito posto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi riguardo l'accessibilità o meno dei verbali di illecito amministrativo con il quale sono irrogate al datore di lavoro le sanzioni amministrative. Nella fattispecie, il quesito è il seguente: « Premesso che il lavoratore sia titolare di un interesse giuridicamente rilevante al rilascio di tale documentazione, si chiede se si possano legittimamente escludere dall'accesso tali verbali; nell'ipotesi in cui si ritenesse possibile l'accesso a copia del verbale di illecito si chiede se il trasgressore e la persona giuridica obbligata in solido devono essere ritenuti controinteressati, con la conseguente comunicazione *ex* articoli 7 e 10 della legge n. 241/1990 ». La Commissione (Plenum 25 novembre 2003) ha confermato la complessità della questione, ribadendo che anche il verbale di illecito debba ritenersi escluso dall'accertamento. Dalle indagini ispettive, infatti, possono emergere, oltre ad illeciti amministrativi, anche quelli di natura penale. Ciò non esclude, peraltro, che, qualora ne ricorrano i presupposti sia possibile l'accesso ai documenti acquisiti nel corso dell'attività ispettiva. In

---

<sup>(50)</sup> Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 4 febbraio 1997, n. 5, in *www.csm-b.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(51)</sup> Consiglio di Stato, Sezione IV, 24 marzo 1998, n. 498; Consiglio di Stato, Sezione VI, 3 maggio 2002, n. 2366, in *www.csm-b.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



tali ipotesi, che vanno valutate caso per caso <sup>(52)</sup>, nel caso vi fossero « controinteressati » sarebbe necessario il rispetto del disposto degli articoli 7, in materia di pubblicità dei provvedimenti, e 10, in materia di modalità di intervento, della legge n. 241/1990.

---

<sup>(52)</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 6341/2003, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



## 14.

### DISPOSIZIONI DEL PERSONALE ISPETTIVO E DIFFIDA

MAURO PARISI

SOMMARIO: 1. I poteri del personale ispettivo. — 2. La diffida alla regolarizzazione. — 3. Le disposizioni esecutive.

#### 1. I poteri del personale ispettivo.

Il capo III del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive (articolo 8, legge 14 febbraio 2003, n. 30), recante « poteri del personale ispettivo della Direzione del lavoro », individua taluni degli strumenti di prescrizione e conformazione che costituiscono specifiche attribuzioni dell'ispettore del lavoro. Detti poteri — dissimili, attenendo a differenti profili amministrativi e penali delle discipline e funzioni di competenza — paiono al più accomunarsi per la loro spendibilità al definitivo perfezionamento di attività di indagine e di istruttoria. In particolare, il legislatore delegato ha individuato l'istituto della diffida a regolarizzare con riferimento al precetto pubblicistico vincolante e all'effetto premiale dell'adesione tempestiva alla procedura sanante (articolo 13); con riguardo al difetto di corretta specificazione delle modalità di attuazione dell'obbligo legale, si è prevista la disposizione discrezionale ed esecutiva (articolo 14); in relazione agli aspetti e ai presidi penali della materia lavoristica, il legislatore ha disposto la prescrizione obbligatoria (articolo 15) quale speciale forma di estinzione della contravvenzione, anche *post delictum* <sup>(1)</sup>.

In effetti, i predetti specifici poteri, da una parte, non esauriscono le attribuzioni degli ispettori del lavoro già in ragione delle previsioni

---

<sup>(1)</sup> Sugli istituti in considerazione e sui nuovi poteri attribuiti agli ispettori del lavoro, si veda L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, 19 ss.

dello stesso decreto attuativo <sup>(2)</sup>; d'altro canto, appaiono riproporre, con i dovuti correttivi portati dalla nuova disciplina, facoltà non del tutto difformi e già tradizionalmente ricorrenti in capo agli stessi ispettori. Si dica del potere di disposizione di cui all'articolo 10, decreto Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520 <sup>(3)</sup>, in materia di prevenzione infortuni e, con effetti più ampi, di applicazione di norme obbligatorie per cui fosse attribuito all'allora Ispettorato del lavoro « dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale »; ma pure del potere di prescrizione e regolarizzazione nella materia — penalmente sanzionata — dell'igiene e della sicurezza sul lavoro, come individuato dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

Gli strumenti annoverati nel capo III rappresentano il frutto dell'elaborazione della delega legislativa del predetto articolo 8, legge n. 30/2003 <sup>(4)</sup>, il quale, sul punto, disponeva la « ridefinizione dell'istituto della prescrizione e della diffida propri della Direzione Provinciale del Lavoro », da intendersi, tuttavia, quale attribuzione funzionale del singolo soggetto ispettivo, che operi sul territorio — seppure temporaneamente — presso una Direzione periferica, nell'esercizio di proprie attività istituzionali <sup>(5)</sup>.

Ora, mentre i poteri di diffida a regolarizzare e di prescrizione

---

<sup>(2)</sup> In tale senso appare evidente l'effetto di specifica attribuzione alla figura dell'ispettore del lavoro, piuttosto che all'Ufficio che lo incorpora — e con cui sussiste, secondo la più avvertita dottrina (cfr. Giannini, Scoca), un rapporto di immedesimazione —, della facoltà di avviare la procedura di conciliazione monocratica (articolo 11), non meno che dell'iniziativa del singolo agente di fare luogo a diffida accertativa (articolo 12) quale accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo. Ciò benché questi ultimi poteri vengano apparentemente riferiti dal capo II alle « competenze delle Direzioni del lavoro ».

<sup>(3)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(4)</sup> Cfr., per un commento alla legge delega sul punto, P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss.

<sup>(5)</sup> Ove ciò non fosse, si potrebbe ad esempio dubitare della legittimità del ricorso ai poteri di cui agli articoli 11 e 12, capo II (ma pure delle facoltà previste nel capo III), decreto legislativo n. 124/2004, in tutti i casi in cui l'attività ispettiva fosse disposta direttamente dal Ministero del lavoro, anziché dalle singole sedi periferiche (è il caso delle c.d. *task-forces* di personale inviate su tutto il territorio nazionale). In quest'ultima ipotesi, l'effetto dell'attività dell'ispettore non risulterebbe comunque direttamente riferibile all'Amministrazione centrale incaricante, ferma l'individuazione legale dell'imputazione « per territorio » dell'attività ispettiva (articolo 17, legge n. 689/1981).

obbligatoria <sup>(6)</sup> in materia penale perseguono l'adeguamento a un precetto legislativo già specificamente normato e costituiscono sostanziali condizioni di procedibilità del sub-procedimento sanante — e di speciale *favor rei* —, la disposizione esecutiva impartita dall'ispettore del lavoro introduce nell'ordinamento un comando affatto nuovo, la cui cogenza, come si vedrà, risulta garantita dalla pregressa disciplina dell'ordinamento.

Tanto premesso circa l'assenza di un effettivo e ulteriore nesso tra gli istituti considerati, si intende qui limitare la presente analisi — per questioni di mera razionalità espositiva e sistematica, piuttosto che di affinità ontologica — ai primi due « poteri » descritti nel capo III.

L'istituto della diffida introdotto dall'articolo 13 del decreto attuativo, rappresenta una innovativa ipotesi di definizione alternativa del procedimento sanzionatorio e ispettivo normato dalla legge di depenalizzazione (legge 24 novembre 1981, n. 689), nella misura in cui, successivamente alla regolarizzazione amministrativa e alla corresponsione dell'« oblazione » da parte del trasgressore, si verifichi lo speciale effetto estintivo del procedimento sanzionatorio.

Circa le c.d. disposizioni del personale ispettivo, va osservato fin d'ora che esse attengono all'applicazione di norme in materia di lavoro e legislazione sociale che non rechino un precetto a contenuto specifico e vincolato, quanto piuttosto una disciplina suscettibile di una applicazione variamente configurabile (con « apprezzamento discrezionale »), sia pure alla stregua di una precisa *ratio legis*.

## 2. La diffida alla regolarizzazione.

La diffida ora prevista dall'articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(7)</sup>, in seno al processo amministrativo dell'ispezione del lavoro, si rappresenta quale eventualità procedurale all'esito del detto *iter* istruttorio, in una fase logicamente, e cronologicamente, di prosimità e antecedenza rispetto a quella della doverosa contestazione

---

<sup>(6)</sup> Cfr. D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(7)</sup> Per mera opportunità di chiarezza espositiva va osservato che il presente istituto si differenzia in tutto, salvo che per la coincidenza terminologica, con l'omonima prescrizione della prassi ispettiva, ovvero la « diffida » a produrre, ai sensi dell'articolo 4, legge n. 628/1961, la documentazione, i chiarimenti e a porre in essere ogni ulteriore attività istruttorie che sia ritenuta necessaria ai fini del convincimento ispettivo.

degli esiti dell'accertamento (articolo 14, legge n. 689/1981). Il personale ispettivo che ritenga di dovere fare ricorso al proprio potere di diffida, attivando il relativo procedimento sanante, deve avere già raggiunto la piena contezza e prova della ricorrenza degli estremi e del perfezionamento dell'illecito amministrativo (« in caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro [...] e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative »). Ciò, salvo ritenere che il soggetto trasgressore possa essere considerato ancora « in termini » al fine di porre validamente in essere gli incumbenti di legge. Non si tratta pertanto di una situazione in cui la verifica ispettiva evidenzi il mero — e giuridicamente irrilevante — rischio di patologia dei rapporti amministrativi. In tale senso, e a riprova di ciò, va osservato che il legislatore delegato non ha ommesso di considerare anche quest'ultima condizione, potenzialmente prodromica alla causazione di infrazioni amministrative, destinandovi le c.d. indicazioni operative, sorta di prescrizioni generali, astratte e non cogenti circa le modalità di corretta attuazione della normativa (articolo 8, comma 2).

Dal necessario presupposto oggettivo del riscontro dell'infrazione alla regola di legge deve originare, quale antecedente logico-giuridico di procedibilità, la consapevolezza accertativa che si versi in ipotesi per le quali la consumazione dell'illecito si protragga ancora al momento in cui viene assunta la diffida. Perciò, dall'ambito in discorso parrebbero escluse comunque tutte le infrazioni c.d. istantanee, vale a dire quelle la cui intera offensività si dispieghi definitivamente al tempo dell'evento determinato da una condotta volontaria <sup>(8)</sup>. La questione della natura e dei caratteri delle violazioni amministrative assoggettabili a diffida non si mostra di poco rilievo, incidendo sulla ampiezza, sulla ricorribilità e, non ultima, sulla stessa garanzia di successo dello strumento approntato.

Sicuramente oggetto di diffida alla regolarizzazione risultano le infrazioni c.d. permanenti, ovvero quelle la cui consumazione perduri

---

<sup>(8)</sup> Sul punto risulta nota l'analogia corrente tra la materia amministrativa considerata e il fondamentale ambito penalistico, così come affermato dalla stessa Corte costituzionale fin da risalenti pronunce (cfr. Corte cost., sentenza n. 68/1963, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*). Nello stesso senso si confrontino, *ex multis*, le posizioni di Pannain e Fiandaca-Musco. Ancora più netta si evidenzia la predetta analogia a seguito dell'introduzione nell'ordinamento amministrativo, ad opera della legge n. 689/1981, di principi e disposizioni peculiarmente « penalistici ».

per un certo lasso di tempo e il cui protrarsi costituisca immediato effetto della volontà del trasgressore. In estrema generalizzazione, con riguardo alla loro riconoscibilità rispetto alla comune tecnica legislativa di repressione, ci si intende riferire a quelle violazioni amministrative per cui attualmente l'ordinamento parametri la sanzione in proporzione al lasso temporale della consumazione, ovvero fino a quando una condotta volontaria o un accadimento ostativo <sup>(9)</sup> e finale non ne precluda l'ulteriore dispiegarsi. È il caso, ad esempio, della sanzione prevista per le ipotesi in cui siano impiegati lavoratori dello spettacolo sprovvisti del richiesto certificato di agibilità <sup>(10)</sup>.

Diversamente, ad una prima disamina della materia, sembrerebbe non immediato e congruo ritenere sostanziale la diffida alla regolarizzazione rispetto a taluni incombenti formali, quali quelli del collocamento, che costituiscono a tutt'oggi i più immediati motivi di competenza e verifica del personale delle Direzioni provinciali sulla regolarità della costituzione dei rapporti lavorativi. I suddetti adempimenti — ci si riferisce, semplificando, alle comunicazioni ai centri per l'impiego, così come alla consegna della cosiddetta lettera di assunzione <sup>(11)</sup>, sia se considerati nella prossima previsione di « contestualità » all'evento, sia nell'attuale disciplina dell'adempimento entro un lasso di tempo definito <sup>(12)</sup> — verificano l'infrazione nell'istante

---

<sup>(9)</sup> Tra gli eventi giuridicamente ostativi al protrarsi della condotta antigiuridica vi è, com'è ovvio, il venire meno della normativa previamente in vigore. Ad esempio, nell'ipotesi della comunicazione relativa al contratto di part-time (articolo 8, comma 4, decreto legislativo n. 61/2000), ora non più sanzionata a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina (articolo 46, decreto legislativo n. 276/2003), pure nella doverosa sanzionabilità delle condotte pregresse (secondo il principio amministrativo per cui *tempus regit actum*) non pare ammissibile alcuna diffida alla regolarizzazione — per quanto astrattamente lo sarebbe stata —, essendo ogni condotta venuta a cessare al più tardi il 23 ottobre 2003.

<sup>(10)</sup> L'articolo 6, decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 giugno 1947, n. 708, prevede per l'infrazione in discorso una sanzione stabilita in misura fissa pari a euro 25 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro.

<sup>(11)</sup> Cfr., sulla disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 297/2002, L. DEGAN, *Assunzioni al lavoro e obblighi di comunicazione dei datori di lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 307 ss.

<sup>(12)</sup> L'attuale disciplina sui termini entro cui fare luogo alle comunicazioni ai centri per l'impiego risulta chiarita dalla circolare del Ministero del lavoro del 24 novembre 2003, n. 37, la quale accoglie una interpretazione preclusiva all'immediata obbligatorietà degli adempimenti di comunicazione contestuali al sorgere del rapporto lavorativo, come ora previsto dall'articolo 19, decreto legislativo n. 276/2003, ritenendo

stesso in cui viene a spirare, in difetto di ottemperanza, il termine di legge.

D'altro canto, ove la violazione amministrativa si produca istantaneamente e la condotta non abbia carattere continuativo e permanente, sembrerebbe difettare di un reale contenuto giuridico <sup>(13)</sup> l'ammissione a una attività sanante. Tuttavia, seppure non senza qualche perplessità esegetica e general-preventiva, si direbbe prospettabile una diversa concezione — per così dire, materiale e in concreto — della facoltà di regolarizzare, intesa quale, seppure tardiva, forma di adesione sostanziale al precetto e all'interesse protetto dalla legge. Ciò avverrebbe lì dove, benché verificatosi formalmente l'evento antiggiuridico descritto nella fattispecie, tuttavia permanga la possibilità materiale dell'adempimento omesso e, sulla base del noto principio di offensività del bene giuridico tutelato, l'attività di regolarizzazione sia tale da escluderne una lesione effettiva e, pertanto, insanabile dell'interesse protetto <sup>(14)</sup>. Riprendendo l'ipotesi della comunicazione al collocamento — in special modo come delineata dalla previsione di adempimento contestuale, *ex* articolo 19, decreto legislativo n. 276/2003 —, si potrebbe considerare la possibilità di ammettere il trasgressore alla regolarizzazione allorquando, per i caratteri della condotta complessiva <sup>(15)</sup>, l'interesse

---

ancora valido — nelle more dell'adozione del decreto ministeriale di cui all'articolo 7, decreto legislativo n. 297/2002 — l'adempimento esperito entro i cinque giorni successivi all'evento. Sull'argomento si rinvia alla puntuale disamina di D. PAPA, *Collocamento e regime sanzionatorio: i chiarimenti del Ministero*, in *DPL*, 2003, n. 47.

<sup>(13)</sup> Diversamente da quanto previsto eccezionalmente in materia penale per la prescrizione obbligatoria (l'articolo 15 del decreto attuativo dispone che « la procedura [...] si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita »), al cui favorevole *iter* sanante si può essere ammessi anche a condotta penale esaurita o a regolarizzazione successiva avvenuta. Cfr. P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume, e D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, cit.

<sup>(14)</sup> In tale senso parrebbe deporre la stessa disciplina dell'articolo 15. Va infatti osservato che diverso e ulteriore appare l'intento deflativo perseguito dall'articolo 15 rispetto all'incriminazione penale, oltre a quello di sostanziale sanatoria del precetto violato. D'altro canto ad una ricostruzione della diffida a regolarizzare negli stessi termini e con la medesima estensione della prescrizione obbligatoria — vale a dire rispetto a fattispecie illegittime a condotta esaurita — pare opporsi la palese intenzione del legislatore, il quale solo nell'ipotesi di cui all'articolo 15 ha espressamente operato il richiamo a infrazioni a condotta esaurita.

<sup>(15)</sup> Si pensi al caso del ritardo nella comunicazione al centro per l'impiego ove, tuttavia, si sia fatto luogo ad ogni altra formalità conseguente all'assunzione. Una considerazione in concreto della facoltà di regolarizzazione dovrebbe valutare, perciò, l'interesse protetto dalla norma (la comunicazione ai soggetti pubblici competenti circa



giuridico protetto dalla norma fosse comunque concretamente preservabile. In una accezione estrema e ulteriore che tenga conto della complessiva « teleologia » della disciplina pubblicistica del lavoro e della legislazione sociale, non parrebbe inconcepibile ritenere comunque preservato l'interesse fondamentale in costanza e con riguardo a rapporti di lavoro — almeno nella sostanza — regolarmente costituiti. Gli adempimenti « accessori » dei predetti sarebbero da ritenersi così sempre « perfezionabili ».

Tanto premesso, ove l'ispettore del lavoro ritenga si versi in una delle situazioni sanabili dell'articolo 13, con un proprio atto, in cui dà ragione dell'accertamento condotto e delle risultanze riscontrate, opera la diffida a regolarizzare le inosservanze al precetto di legge. Allo scopo deve indicare un termine di ragionevolezza per l'adempimento. Quindi, constatato l'avvenuto ottemperamento nei tempi assegnati — ritenendosi i predetti quali presupposti necessari di legittimità del procedimento sanante —, ammette il soggetto ad emendare definitivamente la propria posizione con la corresponsione di una somma pari al minimo edittale o ad una somma rapportata al quarto della sanzione stabilita in misura fissa.

Quanto al termine entro il quale fare luogo al pagamento del *debitum*, in difetto di una espressa indicazione di legge, dovrà considerarsi corretta la ricostruzione per cui, partendo dalla previsione testuale dell'articolo 13, comma 3 — ovvero che successivamente all'azione di regolarizzazione riprende a decorrere il periodo dei novanta (o trecentosessanta) giorni per la contestazione (articolo 14, legge n. 689/1981) —, all'« oblazione » amministrativa si farà comunque luogo entro il termine per la contestazione dell'illecito, diversamente dovendosi correttamente provvedere alla notifica dell'illecito <sup>(16)</sup>. S'intende, come d'evidenza, che l'effetto sanante consegue

---

l'impiego di personale quale presidio dall'elusione delle garanzie retributive e previdenziali di legge) e l'effetto concretamente prodotto dalla violazione del precetto. Nell'ipotesi in cui non vi fosse sostanziale compromissione, neppure *in nuce*, degli interessi protetti (nel caso considerato, si pensi alla circostanza in cui comunque il datore di lavoro abbia iscritto il lavoratore al matricola; abbia consegnato la dichiarazione di iscrizione al matricola; abbia denunciato e non sottaciato la posizione del lavoratore nei confronti degli Enti previdenziali e assicurativi) s'intende che una concezione formale (cfr. Antolisei, Pagliaro) dell'antigiuridicità non ammetterebbe una ricostruzione della disciplina nei medesimi ampi termini.

<sup>(16)</sup> In tale senso, onde evitare che tra la regolarizzazione e la verifica dell'adempimento non venga a spirare il termine per procedere validamente al pagamento *ex*

al pieno completamento della necessaria attività di adempimento e pagamento, poiché solo la regolarizzazione prescritta conferisce effetto alla corresponsione della minore sanzione. Quest'ultima rappresenta una speciale forma di pagamento estintivo del « *procedimento sanzionatorio* »<sup>(17)</sup>, a tenore del decreto legislativo n. 124/2004. Tuttavia, con maggiore precisione, sarà da intendere che l'efficacia estintiva vada riferita alle sanzioni amministrative discendenti dalle infrazioni oggetto di diffida. Rispetto al naturale effetto di « sanatoria complessiva » dell'intera procedura ispettiva, il quale rappresenta l'esito positivo della conciliazione monocratica (articolo 11, cit.), la diffida a regolarizzare l'infrazione — quand'anche posta nel più ampio contesto di un accertamento ispettivo — tuttavia limita i propri effetti alla fattispecie considerata. Ciò, si direbbe, senza che comunque si verifichi l'effetto di determinare una frattura procedimentale tra le infrazioni sanabili e quelle che, seppure riscontrate contestualmente, non risultino suscettibili di regolarizzazione. Ove, infatti, sia unica l'attività di accertamento — a maggior ragione nelle ipotesi in cui sia dato riscontrarsi la medesimezza del disegno « criminoso » —, essa dovrà intendersi sospesa nei sopra detti termini di legge<sup>(18)</sup>. La soluzione qui prospettata risulta conforme, tra l'altro, al pieno rispetto dei principi di

---

articolo 13, comma 3, si dovrà ritenere auspicabile che, contestualmente all'atto di diffida, il trasgressore venga ammesso al pagamento della somma più favorevole, sotto la condizione che si sia previamente adempiuto al precetto dell'ispettore, diversamente non determinandosi, peraltro, alcun effetto sanante.

(17) Un medesimo riferimento all'estinzione del « procedimento sanzionatorio », anziché delle stesse sanzioni, viene operato dal decreto legislativo n. 124/2004 con l'articolo 11, concernente la conciliazione monocratica (« i versamenti dei contributi previdenziali e assicurativi [...] nonché il pagamento delle somme dovute al lavoratore, estinguono il procedimento ispettivo »). In quest'ultimo caso, come in quello della diffida qui oggetto di studio, appare preferibile e giuridicamente corretto sostenere che l'effetto sanante abbia a che fare con l'estinzione della sanzione, piuttosto che con l'« *improcedibilità* » sopravvenuta dell'azione ispettiva. Ove si ritenesse il contrario, permarrebbe, fondatamente, la prospettiva giuridica di *bis in idem* ispettivi in ipotesi di competenza concorrente tra organi di diversi enti, se non addirittura tra ispettori del medesimo ufficio. *Contra*, E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume, che propende per la non procedibilità per altre sanzioni amministrative connesse al rapporto in questione che potrà essere opposto anche in eventuali futuri accertamenti.

(18) In effetti, anche quanto alle infrazioni non interessate dalla procedura sanante, comunque, ai fini della determinazione del *quantum* delle sanzioni *ex* articolo 18, legge n. 689/1981, potrà comunque riconoscersi una particolare rilevanza alle modalità della regolarizzazione ai fini della valutazione dei parametri e dei criteri di determinazione della sanzione nell'ordinanza-ingiunzione.

economicità e non aggravamento del procedimento amministrativo (articolo 1, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241), circostanza, quest'ultima, indubbiamente verificata da una superfetazione di procedure sanzionatorie.

Legittimato passivo della diffida a regolarizzare è il ritenuto trasgressore, il quale, anche a prescindere da una attività diretta e personale, dovrà oggettivamente ricostituire l'ordine giuridico violato. In effetti, a tenore complessivo dell'articolo 13, si deve desumere che le fattispecie da considerare ai fini della diffida siano unicamente quelle di cui non solo vi sia stato accertamento della situazione antiggiuridica, ma altresì quelle direttamente imputabili ad una condotta volontaria e cosciente del trasgressore <sup>(19)</sup>. Pertanto, ove l'infrazione non sia attribuibile a titolo di dolo e colpa al ritenuto trasgressore — né tanto meno nelle violazioni in cui difetti la capacità soggettiva personale, secondo la previsione dell'articolo 2, legge n. 689/1981 —, neppure potrà porsi in essere alcuna valida attività di diffida, dovendosi l'ispettore limitare a fornire le pure necessarie indicazioni operative <sup>(20)</sup>.

Ove l'organo ispettivo accerti sussistere una pluralità di soggetti legalmente tenuti — personalmente, benché nel reciproco concorso (cfr. articolo 5, legge n. 689/1981) — alle attività di regolarizzazione, dovrà procedere a diffidare ciascuno di essi. Nella differente ipotesi in cui, pure permanendo la consumazione della violazione all'atto dell'accertamento, sia nel tempo venuta a mutare la titolarità dell'adempimento disatteso, l'ispettore diffiderà quanti siano ancora nella disponibilità dell'attività sanante, dovendo procedere a contestare l'infrazione a coloro che abbiano esaurito ogni facoltà giuridica di riparazione <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> L'articolo 3, legge n. 689/1981, prevede che « nelle violazioni in cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa ». È evidente il richiamo agli articoli 42 (« nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà ») e 43 c.p.

<sup>(20)</sup> L'articolo 8, comma 2, del decreto attuativo prevede espressamente che lì dove, nel corso dell'attività ispettiva, « emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa [...] da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della [...] normativa ».

<sup>(21)</sup> Mentre la prima delle situazioni considerate concerne, ad esempio, il caso della presenza di più legali rappresentanti di un medesimo soggetto giuridico, senza che tra di essi sussista ripartizione di competenza opponibile a terzi, la seconda può riguardare la condizione di più legali rappresentanti succedutisi nel tempo e in costanza di una condotta illegittima del medesimo « centro di imputazione » i cui effetti non si

L'ispettore del lavoro non potrà fare luogo a diffida a regolarizzare nei casi in cui, ai sensi dell'articolo 24, legge n. 689/1981, essendo l'illecito amministrativo obiettivamente e « pregiudizialmente » connesso con un reato, la competenza a conoscere del fatto trasmigri in capo all'Autorità giudiziaria.

L'ammissione al pagamento della minore somma di cui all'articolo 13, comma 2, così come la corresponsione della sanzione in misura ridotta (articolo 16, legge n. 689/1981), da un lato non potrà fruire di alcun beneficio di rateazione <sup>(22)</sup>, dall'altro, parrebbe precludere il proprio effetto sanante ove l'adempimento non conseguisse formalmente dal medesimo soggetto-persona fisica diffidato. Alla stregua del sopra richiamato principio di personalità della responsabilità della sanzione e dell'emenda in ambito amministrativo, non andrà perciò intimato al *facere* il soggetto che pure risulterebbe obbligato in solido al pagamento dell'eventuale sanzione amministrativa (articolo 6, cit.).

Un particolare rapporto tra procedure sananti — premesse le considerazioni generali sul concetto di sanabilità — sarà quello che concerne la diffida a regolarizzare e l'adempimento tardivo — c.d. ravvedimento — della comunicazione al collocamento contestuale all'assunzione <sup>(23)</sup>: quest'ultima, se regolarizzata spontaneamente nei

---

siano ancora esauriti. Similmente ciò potrebbe dirsi nell'ipotesi in cui l'infrazione fosse attribuibile al dipendente incaricato, al consulente del lavoro o ad altro soggetto legittimamente e validamente delegato (cfr. articoli 1 e 7, legge n. 12/1979), mentre l'incombenza e la responsabilità dell'attività da sanare, al tempo dell'accertamento ispettivo — e perciò salvo persistente e valida delega « datoriale » dell'intera attività — sia comunque da riferire al datore di lavoro.

<sup>(22)</sup> In tale senso, si confronti l'incontrovertibile dettato del combinato disposto degli articoli 18 e 26, legge n. 689/1981.

<sup>(23)</sup> Prevede l'articolo 19, comma 5, decreto legislativo n. 276/2003, che « nel caso di omessa comunicazione contestuale, omessa comunicazione di cessazione e omessa comunicazione di trasformazione, i datori di lavoro comprese le pubbliche amministrazioni sono ammessi al pagamento della sanzione in misura ridotta della metà qualora l'adempimento della comunicazione venga effettuato spontaneamente entro il termine di cinque giorni decorrenti dalla data di inizio dell'omissione ». Il così detto ravvedimento tardivo, spesso erroneamente ricostruito nelle forme dell'articolo 56 u.c. c.p., quale ipotesi di respiscenza relativa ad un illecito tentato, ma più correttamente rappresentante un caso di riparazione *post delictum* (cfr. articolo 62, n. 6, c.p.), non risulta al momento « operativo », stante il persistere dell'obbligo di comunicazione nei più lunghi termini, come chiarito dalla circolare 24 novembre 2003, n. 37, del Ministero del lavoro, e in attesa del sopra cennato decreto ministeriale di attuazione. Cfr. L. DEGAN, *Come cambiano gli adempimenti per le assunzioni dopo l'aggiornamento del capitolo sanzioni*, in *GN*, 2004, n. 29, 21 ss.

cinque giorni successivi, sarà suscettibile di ammissione al pagamento di una somma pari alla sanzione minima ridotta della metà. Va osservata la differenza tra le fattispecie, sia quanto ai presupposti — soggettivi e oggettivi —, sia con riferimento alla complessiva cornice temporale di riferimento <sup>(24)</sup>. Ad ogni modo, allorquando diverrà operativa l'intera previsione dell'articolo 19, decreto legislativo n. 276/2003 — attesa la specialità e il maggiore favore nelle condizioni sananti ivi dedotte rispetto a quelle dell'articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004 — parrebbe potersi ammettere la diffida ad adempire tardivamente — sebbene formulata entro il limite temporale dei cinque giorni dalla dovuta comunicazione — pure in difetto di una spontanea resipiscenza. Ciò, beninteso, alle condizioni — anche « pecuniarie » — di cui all'articolo 13, cit., essendo stato ritenuto *ex lege* che nel predetto breve spazio di tempo sia sicuramente sanabile l'adempimento omesso.

In considerazione che l'atto di diffida a regolarizzare produce un effetto « accertativo » <sup>(25)</sup> circa una situazione di fatto ritenuta *contra ius* — e che comunque si colloca in una fase evidentemente prodromica alla contestazione dell'illecito relativo, *ex* articolo 14, legge n. 689/1981 — va qui osservato che, per la complessiva portata del decreto attuativo <sup>(26)</sup>, lo stesso atto di diffida deve ritenersi ricorribile in via amministrativa al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, in quanto concerne « la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro ». Il ricorso amministrativo al Comitato alla stregua dell'articolo 17, decreto legislativo n. 124/2004, seppure non sospensivo del termine fissato per l'adempimento, comporta comunque una sospensione dello spazio

---

<sup>(24)</sup> Con riguardo al c.d. ravvedimento e alla tempistica degli adempimenti del collocamento, si vedano B. BROI, M. PARISI, *I nuovi tempi del collocamento e il ravvedimento*, in *Consulenza Lavoro e Previdenza*, 2004, n. 3, 55 ss.

<sup>(25)</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. PARISI, *Elementi e fasi del nuovo procedimento ispettivo*, in *GLav*, 2004, n. 21, 31.

<sup>(26)</sup> L'articolo 17 del decreto attuativo fa espresso riferimento alla ricorribilità degli « atti di accertamento », tra cui non sembrerebbe doversi escludere il provvedimento di diffida a regolarizzare (« in caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale »), che appunto, come i predetti, è atto ricognitivo di natura non provvedimentale. In tale senso va osservato l'effetto piuttosto ampliativo che restrittivo della diffida a regolarizzare, la quale, sia pure nell'evidente connotazione prescrittiva, si limita a « riproporre » un precetto normativo già cogente, ammettendo al beneficio della tardiva adesione.

temporale per la contestazione che viene così procrastinata (articolo 17, comma 3, cit.) all'esito del ricorso <sup>(27)</sup>.

Quanto alla materia previdenziale — da intendersi in accezione ampia ed estesa agli aspetti assicurativi — l'articolo 13, comma 4, decreto legislativo n. 124/2004, conferisce i medesimi poteri di diffida, seppure limitati *ratione materiae*, agli organi di vigilanza degli enti interessati. Per essi vale quanto già sopra considerato. L'accesso all'istituto della diffida non pare precluso, del resto, a nessun organo ispettivo genericamente inteso. Pertanto neppure ai cosiddetti organi ispettivi « a competenza generale » <sup>(28)</sup>, indicati dall'articolo 17, legge n. 689/1981.

### 3. Le disposizioni esecutive.

Il potere di disposizione, accordato agli ispettori del lavoro dal decreto in discorso, rappresenta una rivisitazione — e pertanto, nei termini attuali, una novità — di una pregressa facoltà parimenti denominata (articolo 10, decreto Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520), che oggi si rivolge indifferentemente a tutta la materia del lavoro e della legislazione sociale, per la quale, in capo al destinatario, sussista un obbligo di conformazione non a contenuto vincolato.

Con un evidente mutamento di prospettiva <sup>(29)</sup>, pertanto, l'intervento dell'organo ispettivo si avrà, non solo, come in precedenza, ove vi sia puntuale ed espresso « conferimento » di discrezionalità all'Amministrazione (« per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale »), onde specificare il generico precetto in funzione dell'uso che ne deve il destinatario. Bensì, anche in virtù di una clausola generale di rimando ad una attività solo eventuale e successiva, con riguardo a una condotta antecedente e dovuta del soggetto obbligato <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(28)</sup> Sugli attori dell'accertamento in materia di lavoro, si confronti M. PARISI, *op. cit.*, 26.

<sup>(29)</sup> Nello stesso senso si osservi l'attuale diffusione della tecnica legislativa del rimando all'integrazione del precetto legislativo ad opera della contrattazione collettiva (cfr. decreto legislativo n. 276/2003). Cfr. i contributi della Parte II, Sez. (B), in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit. 635 ss.

<sup>(30)</sup> Sul punto, l'articolo 10, comma 1, d.P.R. n. 520/1955 prevedeva che « le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive, quando siano approvate dal capo dell'Ispettorato

Malgrado l'apparente « assonanza » della disposizione attuale alla previgente — a prescindere dal richiamo alla materia della prevenzione degli infortuni — il detto articolo 10 deve perciò intendersi abrogato ai sensi dell'articolo 19, decreto legislativo n. 124/2004, stante l'evidente incompatibilità di disciplina rispetto all'attuale articolo 14 <sup>(31)</sup>. In tale senso va rilevata l'ampia perimetrazione descritta in quest'ultimo articolo, testualmente riferibile a tutta la materia del lavoro generalmente intesa (a cui risulta pertanto ascrivibile anche la normativa sulla sicurezza e igiene sul lavoro). Diversamente, quanti ritengano tale ultimo ambito escluso, poiché non oggetto di espresso richiamo, optano per un certo grado di sopravvivenza della pregressa disciplina e del suo peculiare meccanismo di riesame. Tale soluzione — scarsamente coerente da un punto di vista sistematico — comporterebbe la coesistenza di un complesso regime dispositivo, la cui differenziazione — ingiustificata, come detto, tenuto conto del tenore letterale della norma (per quanto probabilmente conforme a un'intenzione del legislatore non sufficientemente esplicitata) — non risulta d'altro canto neppure particolarmente idonea a perseguire specifiche finalità operative proprie della disciplina tecnica della sicurezza sul lavoro.

Va osservato, ad ogni conto, come la cogenza delle disposizioni esecutive sia ancora oggi garantita dal presidio amministrativo e penalistico previsto dal risalente decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955 (come modificato dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758), attesa la piena compatibilità del medesimo rispetto al nuovo precetto — a cui, anzi, si attaglia perfettamente la fattispecie ivi descritta — nonché la specialità della previsione (« disposizioni [...] degli ispettori del lavoro nell'esercizio delle loro funzioni »), ove paragonata a quella sussidiaria e di chiusura eventualmente contemplabile

---

provinciale competente, le disposizioni impartite dagli ispettori per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale ». La garanzia alla cogenza del predetto veniva garantito dal successivo articolo 11 (« le inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori nell'esercizio delle loro funzioni sono punite con la sanzione amministrativa da lire duecentomila a lire un milione quando per tali inosservanze non siano previste sanzioni diverse da altre leggi. Si applica la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda fino a lire ottocentomila se l'inosservanza riguarda disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di sicurezza o igiene del lavoro »), il quale non appare incompatibile con la presente disciplina.

<sup>(31)</sup> Cfr., in senso conforme, G. LODATO, *Abrogazioni*, nella Parte II, Sez. (D) di questo volume.

(articolo 650 c.p.: « chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità [...] »).

L'ispettore del lavoro potrà quindi impartire precetti immediatamente esecutivi <sup>(32)</sup> con riferimento alla materia lavoristica direttamente regolata da norme aventi efficacia di legge o da previsioni — anche di fonte regolamentare o addirittura contrattuale — che comunque integrino una disciplina legislativa (« singole disposizioni di legge »), la quale si connota per un necessario e sensibile « apprezzamento discrezionale » nella fase della sua attuazione <sup>(33)</sup>. Tanto si farà, perciò, con esclusione di quelle applicazioni a contenuto necessariamente vincolato. La materia dell'intervento ispettivo può essere perciò la più varia, benché l'ambito che meglio pare attagliarsi al potenziale intervento di disposizione concerna indubbiamente la prevenzione degli infortuni e la vigilanza tecnica di competenza ministeriale.

Ciò posto, pare indubbio che l'ordine a conformarsi intimato dall'ispettore debba concernere chiaramente le modalità di un'osservanza comunque dovuta. Vale a dire, debba riferirsi a un *quomodo* della condotta — o a un *quando*, se la modalità temporale attenda a una valutazione discrezionale di opportunità. Non riguarda invece l'*an debeat* del precetto, il quale, per l'appunto, non sembra tanto attere all'ambito di apprezzamento discrezionale lasciato al destinatario della disciplina, quanto piuttosto al giudizio di legale doverosità o meno, nel caso di specie, della condotta tipizzata dalla norma <sup>(34)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> Le disposizioni del personale ispettivo si presentano quali ordini, ovvero provvedimenti restrittivi della sfera giuridica del destinatario, a mezzo di cui, causa la scelta discrezionale dell'Amministrazione, sorgono nuovi obblighi giuridici.

<sup>(33)</sup> Ai sensi della previsione costituzionale di cui all'articolo 23, il potere di impartire ordini deve rispettare il principio di stretta legalità, vale a dire essere espressamente previsto dalla legge. Da cui gli evidenti riflessi sulla questione dei modi della riserva di legge.

<sup>(34)</sup> Rispetto alle categorie elaborate dalla dottrina amministrativistica circa il concetto di discrezionalità amministrativa (cfr., *ex multis*, Galli, Virga, Giannini), si intende qui osservare, *a parte obiecti*, che nella materia in argomento — secondo l'espresso tenore dell'articolo 14 non coincidente con quello dell'articolo 10, d.P.R. n. 520/1955 — non all'Amministrazione, bensì al destinatario viene conferito dalla legge il potere di specificare il precetto. Ma mentre la normativa pubblicistica qui considerata non dà, come è ovvio, al destinatario ragione di valutazione circa la necessaria obbligatorietà della previsione (ovvero sull'*an debeat*), può lasciare alla discrezionalità del destinatario stesso la valutazione del mezzo (*quomodo*) per dare attuazione al precetto. In difetto, si dà luogo ad una attività sostitutiva dell'Amministrazione (la disposizione) onde pervenire al medesimo effetto legale che avrebbe dovuto perseguire



Perciò, un giudizio sull'*an* dell'applicabilità in concreto di una normativa non può tanto portare alla prescrizione di condotte diverse da quelle tenute, quanto piuttosto, com'è evidente, all'accertamento di situazioni di anti-giuridicità in sé perfettamente ascrivibili alle fattispecie suscettibili di repressione. Affinché si versi nella situazione considerata dall'articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004, deve essere pertanto espressamente escluso il profilo della immediata sanzionabilità della condotta accertata dall'ispettore, dovendosi altrimenti senz'altro agire ai sensi dell'articolo 14, legge n. 689/1981. Diversamente, l'attenzione dell'organo procedente — sempre esclusa l'azionabilità del procedimento sanzionatorio — risulterà orientata al discernimento della genuina applicazione della norma rispetto alla effettiva *ratio legis*. Perché si possa fare legittimamente luogo a una disposizione esecutiva l'ispettore del lavoro dovrà perciò verificare che la condotta del destinatario della norma sia formalmente adesivo — o comunque non contrario e, quindi, non punibile — al precetto legislativo; tuttavia, che il modo della conformazione al precetto non possa valutarsi come sostanzialmente adeguato al perseguimento dell'interesse giuridico protetto dalla disciplina positiva.

A titolo di esempio, in materia di tutela in caso di prestazioni di lavoro notturno, l'attuale formulazione dell'articolo 14, comma 1, decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, prevede espressamente l'obbligatorietà dei « controlli preventivi e periodici » dello stato di salute del lavoratore addetto, lasciando in ultima analisi al soggetto obbligato la valutazione circa l'adeguatezza dei detti controlli al rischio cui il lavoratore è esposto <sup>(35)</sup>. In questa come in altre ipotesi, l'ispettore che rilevi la necessità di impartire disposizioni, ravvisando una applicazione della disciplina lavoristica non consona alla *ratio legis* della materia — nel caso in discorso, l'inadeguatezza del *quomodo* dei ritenuti controlli rispetto al rischio specifico, pure dovendosi escludere rilievi di responsabilità — può dettare precetti di specificazione immediatamente cogenti. Il carattere della piena cogenza differenzia il predetto potere

---

il destinatario. Ciò non toglie che la disposizione esecutiva si ponga a ogni effetto di legge quale effettivo provvedimento amministrativo discrezionale.

<sup>(35)</sup> Cfr. A. RUSSO, M. TIRABOSCHI, *Prime osservazioni sull'attuazione della direttiva n. 93/104/Ce*, in *GLav*, 2003, n. 17, 10. Si consideri che la disciplina sul punto, in materia di lavoro notturno, è stata, recentemente, modificata con il decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213, recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 66/2003 che, tra l'altro, prevede una cadenza almeno biennale per i controlli preventivi e periodici.

costitutivo dalla facoltà di fornire indicazioni operative (articolo 8, decreto legislativo n. 124/2004), esercitabile lì dove, nel corso delle ispezioni, si ravvisino profili di non corretta applicazione della normativa da cui non scaturiscano comunque conseguenze sanzionatorie. Peraltro, alle disposizioni esecutive l'ispettore del lavoro potrà fare luogo a prescindere dal modo in cui sia stato investito della materia: perciò, si direbbe, pure ad impulso del destinatario della disposizione e al di fuori dell'attività ispettiva *stricto sensu*.

Impartita la disposizione che acquista immediato effetto esecutivo, al destinatario non resta che darne attuazione, quand'anche decida di ricorrere entro quindici giorni al direttore della Direzione del lavoro. Non risulta al contrario più percorribile la via del ricorso amministrativo al Ministero del lavoro, già previsto dall'articolo 10, decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955, ma non più riproposto nel nuovo testo in commento <sup>(36)</sup>.

D'ora innanzi l'avanzato ricorso al direttore della Direzione provinciale esaurirà il procedimento amministrativo di riesame della materia con la decisione o il silenzio protratto per oltre quindici giorni. Avverso la disposizione esecutiva potrà tuttavia essere esperita — a prescindere da previ rimedi amministrativi — anche nelle forme urgenti del procedimento cautelare e del ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione (articoli 21 e 21-*bis*, legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificata dalla legge n. 205/2000), il ricorso giudiziale al T.A.R. competente per territorio. In tale sede potranno ad ogni modo essere sollevate soltanto le questioni inerenti i profili di legittimità del provvedimento — secondo le regole della giurisdizione generale di legittimità di cui agli articoli 2-4, legge n. 1034/1971 —, rimanendo precluso ogni diverso apprezzamento di opportunità del provvedimento di disposizione. Infine, con riferimento al provvedimento di disposizione esecutiva, non risulterà esperibile nessuno dei rimedi amministrativi previsti dagli articoli 16 e 17, decreto legislativo n. 124/2004 <sup>(37)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> Ciò salvo ritenere quanto già esposto circa l'effettività e vigenza di una disciplina del potere di disposizione dell'ispettore risultante dal combinato disposto dell'articolo 10, d.P.R. n. 520/1955 — ove non ritenuto incompatibile con l'attuale previsione, ovvero in materia di igiene e sicurezza del lavoro — e, appunto, dell'articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004, con riguardo alla più « specifica » materia del lavoro e della legislazione sociale.

<sup>(37)</sup> Cfr. A. TUFFANELLI, *I ricorsi amministrativi*, cit.

## 15.

### LA PRESCRIZIONE OBBLIGATORIA

DANILO PAPA

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La disciplina del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758. — 2.1. Definizioni (articolo 19). — 2.2. Prescrizione e notificazione (articolo 20). — 2.3. Verifica della regolarizzazione (articolo 21). — 2.4. Notizie di reato non pervenute dall'organo di vigilanza (articolo 22). — 2.5. Sospensione del procedimento penale (articolo 23). — 2.6. Estinzione del reato (articolo 24). — 3. Il campo di applicazione della prescrizione ai sensi del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758. — 4. Le novità introdotte dall'articolo 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. — 4.1. Il campo di applicazione. — 4.2. La prescrizione « ora per allora ».

#### 1. Introduzione.

L'esercizio della delega contenuta nell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, sulla « razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro », oltre all'introduzione di nuove competenze devolute alle Direzioni del lavoro, ha permesso una profonda rivisitazione dei poteri già attribuiti al personale ispettivo del Ministero del lavoro e, almeno in parte, al personale ispettivo degli Istituti previdenziali.

Il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, di riforma dell'attività di vigilanza ha infatti rivisitato alcuni strumenti di repressione delle violazioni tipici della figura dell'ispettore del lavoro. Si tratta della diffida, della disposizione e della prescrizione obbligatoria adoperate, almeno in passato, non infrequentemente in via alternativa all'irrogazione delle sanzioni.

Se al potere di disposizione ed alla necessità di riformarne la pregressa disciplina <sup>(1)</sup> la legge delega non sembra addirittura fare

---

<sup>(1)</sup> Vedi il d.P.R. n. 520/1955, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

alcun esplicito riferimento, in materia di diffida e prescrizione obbligatoria il legislatore delegante si è limitato a richiedere una semplice «ridefinizione degli istituti», senza dettare particolari criteri al riguardo <sup>(2)</sup>. Ciò ha consentito di realizzare una riforma che, senza snaturare la funzione e la finalità dei poteri, ne amplia il campo di applicazione e l'efficacia, tenendo conto, peraltro, di importanti rilievi giurisprudenziali.

Al riguardo si sottolinea infatti che il potere di diffida, in seguito ai pronunciamenti della Suprema Corte, aveva in gran parte perso la propria capacità applicativa; ma anche per la prescrizione, disciplinata da una normativa del 1994, si era preso atto della necessità di modificarne la funzionalità ed i limiti posti al suo utilizzo <sup>(3)</sup>.

## 2. La disciplina del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

L'articolo 15 del decreto legislativo n. 124/2004 richiama esplicitamente la disciplina del 1994 che, pertanto, rimane pienamente in vigore. Prima di analizzare le novità apportate dal decreto di riforma, è allora necessario evidenziare i passaggi principali della procedura per l'estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro contenuta negli articoli da 19 a 25 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

### 2.1. Definizioni (articolo 19).

La corretta applicazione della procedura prescrittiva implica anzitutto un chiarimento sulla terminologia adoperata. In particolare si intende per:

*a) contravvenzioni*: i reati in materia di sicurezza e di igiene del lavoro *puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda* in base alle norme indicate nell'allegato I del decreto legislativo n. 758/1994 <sup>(4)</sup>; l'individuazione delle contravvenzioni va inoltre effettuata alla luce di quanto disposto dalla legge comunitaria per il 1998,

---

<sup>(2)</sup> Vedi articolo 8, lettera *c*), della legge n. 30/2003.

<sup>(3)</sup> Cfr. P. PENNESI, *L'attività ispettiva*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(4)</sup> Tale indicazione, secondo quanto precisato dalla circolare del Ministero del lavoro 27 febbraio 1996, n. 25, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*, deve intendersi come tassativa. L'allegato, oltre a richiamare le disposizioni che in via primaria tutelano la sicurezza e l'igiene del lavoro, individua altre norme che assumono rilevanza per tale settore.

secondo la quale la prescrizione si applica anche a « tutte le violazioni delle norme di recepimento di disposizioni comunitarie in materia di igiene sul lavoro, sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro per le quali è prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda »<sup>(5)</sup>. La normativa del 1994 stabilisce, opportunamente, che tale individuazione delle contravvenzioni non si applica, tra l'altro, agli effetti previsti dall'articolo 589, comma 2 (omicidio colposo), e 590, commi 3 e 5 (lesioni personali colpose) c.p.;

*b) organo di vigilanza:* il personale ispettivo di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833<sup>(6)</sup>, fatte salve le diverse competenze previste da altre norme.

## 2.2. Prescrizione e notificazione (articolo 20).

La procedura prescrittiva è attivata in caso di constatata inosservanza delle *norme a tutela della sicurezza e igiene del lavoro*, in riferimento alle quali l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di Polizia giudiziaria, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, *fissando per la regolarizzazione un termine* non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, non superiore a sei mesi eventualmente prorogabili.

Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore.

Resta tuttavia fermo l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione ai sensi dell'articolo 347 c.p.c.

## 2.3. Verifica della regolarizzazione (articolo 21).

Entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati.

Quando risulti l'adempimento alla prescrizione, l'organo di vigi-

---

<sup>(5)</sup> Così l'articolo 2, comma 2, della legge 5 febbraio 1999, n. 25.

<sup>(6)</sup> Secondo il quale « [...] spetta al prefetto stabilire su proposta del presidente della regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22 assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro ».

lanza ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma *pari ad 1/4 del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa*. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché l'eventuale pagamento di tale somma.

Nel caso in cui invece non risulti l'adempimento della prescrizione, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

#### **2.4. Notizie di reato non pervenute dall'organo di vigilanza (articolo 22).**

Se il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza, ne dà immediata comunicazione all'organo di vigilanza per le determinazioni inerenti alla prescrizione che si renda necessaria allo scopo di eliminare la contravvenzione.

In tali casi l'organo di vigilanza informa il pubblico ministero delle proprie determinazioni entro sessanta giorni dalla data in cui ha ricevuto comunicazione della notizia di reato dal pubblico ministero.

#### **2.5. Sospensione del procedimento penale (articolo 23).**

Il procedimento per la contravvenzione è *sospeso* dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 c.p.c. fino al momento in cui il pubblico ministero riceve la comunicazione concernente l'adempimento o meno della prescrizione.

Nel caso di notizie non pervenute dall'organo di vigilanza, il procedimento riprende il suo corso quando questi informa il pubblico ministero che non ritiene di dover impartire una prescrizione e comunque alla scadenza del termine dei sessanta giorni dalla comunicazione della notizia di reato. Qualora nel predetto termine l'organo di vigilanza informi il pubblico ministero d'aver impartito una prescrizione, il procedimento rimane sospeso fino alla successiva comunicazione di adempimento o inadempimento.

La sospensione del procedimento non preclude tuttavia la richiesta di archiviazione né impedisce l'assunzione delle prove con incidente

probatorio, gli atti urgenti di indagine preliminare, il sequestro preventivo ai sensi degli articoli 321 e ss. c.p.c.

## 2.6. Estinzione del reato (articolo 24).

Se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine stabilito e provvede al pagamento della somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda, la contravvenzione si estingue ed il pubblico ministero richiede l'archiviazione.

L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che comunque risulta congruo, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, *sono invece valutate ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del codice penale* (oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative). In tal caso, la somma da versare è ridotta ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

## 3. Il campo di applicazione della prescrizione ai sensi del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

Come sottolineato dal Ministero del lavoro <sup>(7)</sup>, le violazioni in materia di sicurezza ed igiene per le quali è possibile impartire la prescrizione sono in massima parte quelle costituenti *reato di pericolo commesso mediante omissione* e che abbiano la natura di *reato permanente*, ossia caratterizzate dal protrarsi nel tempo della condotta materiale, accompagnata dalla cosciente volontà di mantenimento della situazione antiggiuridica.

Le precisazioni ministeriali non sono state tuttavia sufficienti a definire la questione concernente il campo di operatività della prescrizione, tant'è che di essa se ne è occupata una recente pronuncia della Suprema Corte <sup>(8)</sup>. Nel caso specifico la Cassazione ha annullato la sentenza del Gip che aveva ritenuto applicabile la procedura estintiva di cui al decreto legislativo n. 758/1994 non solo alla violazione dell'articolo 75 del decreto Presidente della Repubblica n. 547/1955

---

(7) Cfr. circolare Ministero del lavoro n. 25/1996, cit.

(8) Si tratta della sentenza della Cass. Pen., Sez. IV, 16 settembre 2003, n. 35567, in *ISL*, 2004, n. 4, con commento di P. SOPRANI, e in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(protezione contro le proiezioni di materiali da macchine operatrici) <sup>(9)</sup> ma anche al connesso reato di lesioni colpose di cui all'articolo 590, comma 3, c.p.

La sentenza ha messo in luce come la procedura prescrittiva sia stata erroneamente applicata ad una ipotesi delittuosa costituente reato di evento e di danno anziché, come dovrebbe essere, ad una ipotesi esclusivamente contravvenzionale costituente reato di pura condotta e di pericolo. La violazione di una specifica previsione in materia di sicurezza del luogo di lavoro e di tutela della salute dei lavoratori costituiva dunque una «modalità specifica di realizzazione del delitto contestato senza che ciò potesse incidere [...] nell'ambito della imputazione formulata nel caso di specie». In altre parole, la Corte ha ribadito <sup>(10)</sup> come il profilo contravvenzionale e quello della responsabilità colposa da delitto siano in realtà estranei l'uno all'altro e, pur nascendo dalla stessa condotta, siano passibili di trattamenti procedurali differenti.

L'importanza di tale pronuncia risiede nell'evidenziare i limiti, comunque intuibili, della procedura prescrittiva e, quindi, della capacità di monetizzare una violazione di carattere penale estinguendo il reato con il pagamento di una somma di danaro.

Una ulteriore questione concernente il campo di applicazione della procedura prescrittiva è stata affrontata e chiarita dal Ministero del lavoro <sup>(11)</sup>. È stato sottolineato che, se per alcune fattispecie illecite l'individuazione della condotta e, conseguentemente, del contenuto della prescrizione, non desta particolari questioni, ciò può invece accadere per la violazione di norme (c.d. a *struttura elastica*) che non dettano regole specifiche e non individuano pertanto, in modo puntuale, la condotta da osservare. Così avviene anche in riferimento alle norme che, pur individuando specifici adempimenti, impongono di

---

<sup>(9)</sup> Tale norma stabilisce che: «le macchine che durante il funzionamento possono dar luogo a proiezioni di materiali o particelle di qualsiasi natura o dimensione devono, per quanto possibile, essere provviste di chiusura, schermi o altri mezzi di intercettazione atti ad evitare che i lavoratori siano colpiti».

<sup>(10)</sup> Vedi in particolare Cass. Pen., Sez. V, 14 marzo 1979, n. 2608, in cui la Corte evidenzia che in caso di omicidio colposo o di lesione colposa e di contemporanea violazione delle norme sulla prevenzione contro gli infortuni sul lavoro «non si configura una ipotesi di reato complesso ma un vero concorso tra il delitto e la contravvenzione», in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(11)</sup> Vedi circolare n. 25/1996, cit.



applicare *anche* tutti gli ulteriori accorgimenti necessari a garantire una effettiva sicurezza. Anche in presenza di tali violazioni <sup>(12)</sup> è dunque applicabile il procedimento prescrittivo, che tuttavia comporta una discrezionalità dell'organo di vigilanza nella individuazione di concrete misure per far cessare la situazione di irregolarità, le quali si sostituiscono agli obblighi genericamente contemplati dalla norma violata. È dunque questa una operazione necessaria che determina, in un eventuale giudizio, la sostituzione della incriminazione per violazione della norma generale con l'incriminazione della violazione delle specifiche prescrizioni dettate dall'organo di vigilanza.

#### **4. Le novità introdotte dall'articolo 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.**

##### **4.1. Il campo di applicazione.**

Lasciando inalterata la precedente struttura del procedimento prescrittivo, il legislatore delegato è dunque intervenuto allargandone il campo di applicazione con riferimento a tutte le « leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della Direzione provinciale del lavoro ».

Tale scelta risiede principalmente nell'intento, da un lato, di alleggerire il carico di lavoro della magistratura e, dall'altro, di consentire una effettiva tutela dei diritti violati senza tuttavia esimere il contravventore dall'irrogazione della sanzione. Il principio seguito dal legislatore delegato ha d'altronde ispirato l'intero progetto di riforma, giacché appare evidente che i poteri già attribuiti agli organi di vigilanza e quelli di nuova creazione sono improntati al ripristino della legalità (oltre alla prescrizione si pensi al provvedimento di *diffida* di cui all'articolo 13) e all'effettivo soddisfacimento delle pretese dei lavoratori (si pensi, ad esempio, alla c.d. *diffida accertativa* di cui all'articolo 12) e non certamente al risalto del carattere repressivo dell'attività di vigilanza.

Ecco dunque che la prescrizione è ora possibile in tutti i casi di violazioni delle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale, *alla cui*

---

<sup>(12)</sup> Il Ministero del lavoro porta ad esempio l'articolo 20 del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 (difesa dell'aria dagli inquinamenti con prodotti nocivi).

*applicazione sovrintendono gli ispettori del lavoro*, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda.

Ciò, come esplicitato dalla stessa norma, è altresì possibile nei casi previsti dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 758/1994, ovvero quando il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa o la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza, dandone immediata comunicazione allo stesso organo di vigilanza per le determinazioni inerenti alla prescrizione.

#### **4.2. La prescrizione « ora per allora ».**

Una questione risolta dal decreto di modifica concerne l'applicabilità o meno del procedimento prescrittivo alle ipotesi in cui l'adeguamento alle norme a tutela della sicurezza e igiene del lavoro avvenga ancor prima che l'organo di vigilanza impartisca la prescrizione.

Tale circostanza, che può ricorrere anche per adempimenti di natura formale espletati in ritardo rispetto ai termini previsti (è il caso, ad esempio, della designazione in ritardo del responsabile SPP) e rispetto ai quali il decreto legislativo n. 758/1994 nulla dispone, è stata posta all'attenzione della Corte costituzionale con tre ordinanze tra il marzo e l'aprile del 1997 dal Gip della Pretura circondariale di Ferrara, su richiesta del pubblico ministero, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione.

In tali ordinanze si sottolineava che la spontanea ed autonoma eliminazione dell'illecito ad opera del contravventore aveva reso impossibile attivare il meccanismo estintivo di cui al decreto legislativo n. 758/1994, con l'irragionevole conseguenza di sottoporre a procedimento penale chi aveva spontaneamente regolarizzato la violazione e non chi aveva agito soltanto dopo la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, ammettendo anzi solo quest'ultimo al beneficio della definizione del reato in via amministrativa.

Il giudice di Ferrara sottolineava inoltre che la disciplina sulla procedura prescrittiva è carente anche in relazione all'ipotesi in cui l'organo di vigilanza abbia ommesso, colposamente o dolosamente, di impartire la prescrizione, ovvero abbia attivato « un meccanismo rivolto alla regolarizzazione della contravvenzione senza incanalarlo formalmente nella procedura prevista dagli artt. 20 e ss. del decreto legislativo n. 758/1994 ». Anche in tale ipotesi si sottolineava l'irragionevole conseguenza che, a seguito della violazione dell'obbligo di

impartire la prescrizione, addebitabile all'autorità di vigilanza, il contravventore non poteva accedere al meccanismo di estinzione dell'illecito.

A fronte di tali questioni l'Avvocatura generale dello Stato sottolineava invece che la pronuncia di incostituzionalità avrebbe comportato l'attribuzione al giudice penale del compito di indicare le opere necessarie ad eliminare la contravvenzione ovvero di verificare la conformità delle stesse con quelle eseguite, investendolo di un « potere discrezionale di tipo amministrativo ».

La Corte costituzionale, con la sentenza 12 febbraio 1998, n. 19, pur dichiarando non fondate le questioni sollevate dalla Pretura circondariale di Ferrara, ha tuttavia dettato importanti criteri interpretativi della normativa in argomento, al fine di permettere una maggior aderenza della stessa ai principi di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

In particolare, sottolineando l'irragionevolezza di non estendere il procedimento prescrittivo a chi, avendo colto « autonomamente il disvalore della propria condotta, volontariamente determina la cessazione della situazione illecita », la Corte ha evidenziato la possibilità da parte dell'organo di vigilanza di impartire *ora per allora* la prescrizione prevista dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 758/1994 nonché di verificare l'avvenuta eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato ed ammettere il contravventore al pagamento della somma stabilita per la sua estinzione.

Tale interpretazione ha dunque evidenziato come la normativa in questione miri anzitutto ad assicurare l'effettività dell'osservanza delle misure di prevenzione e protezione ed alla deflazione dei processi e non alla irrogazione della sanzione penale.

La pronuncia della Corte costituzionale non è riuscita tuttavia a definire la questione, tant'è che la Corte di Cassazione <sup>(13)</sup>, ancora nel 2002, si è pronunciata in maniera difforme dai giudici costituzionali, confermando una condanna ad un datore di lavoro per aver violato l'articolo 48 del decreto Presidente della Repubblica n. 303/1956 per aver adibito ad attività industriale un immobile senza averne data comunicazione agli organi competenti. La Corte ha infatti sottolineato che per reati istantanei e non più regolarizzabili non è applicabile il provvedimento di prescrizione e quindi, di conseguenza, l'azione pe-

---

<sup>(13)</sup> Cass. Pen., Sez. III, 26 settembre 2002, n. 32176, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

nale non viene sospesa né è consentita la definizione in via amministrativa del reato.

Le differenti pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, improntate a preservare l'una l'aderenza costituzionale e l'altra il rigore giuridico e procedimentale del dettato normativo, hanno dunque creato nel corso degli anni non poche perplessità, sia alla magistratura che all'organo di vigilanza.

Un chiarimento in tal senso, da lungo tempo auspicato, è quindi giunto con il decreto di razionalizzazione in argomento, nel quale si legge ora che: « la procedura [prescrittiva] [...] si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione ».

Il dettato normativo definisce dunque la questione, prevedendo che la prescrizione vada impartita anche nelle ipotesi « a condotta esaurita » — e quindi non soltanto in riferimento a reati permanenti ma anche, ad esempio, a fronte di adempimenti formali espletati in ritardo rispetto ai termini previsti — e nelle ipotesi, più volte rientrate nella casistica giurisprudenziale, « in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione ».

## 16.

### I RICORSI AMMINISTRATIVI

ALESSANDRA TUFFANELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I ricorsi amministrativi previsti dagli articoli 16 e 17. —  
3. Ricorsi amministrativi previsti da altre norme: le diffide e disposizioni.

#### 1. Premessa.

Nel pieno rispetto di quanto previsto dall'articolo 8 della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 <sup>(1)</sup>, il Governo italiano, con l'emanazione del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, ha finalmente dato seguito all'incarico, assegnatogli dal Parlamento, di provvedere al riordino ed alla razionalizzazione di tutta la disciplina dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale <sup>(2)</sup>.

Lo scopo della legge, di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro, con interventi omogenei atti ad ottenere il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro e la definizione di un quadro di regole unitario, finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, trova il proprio naturale completamento anche nelle disposizioni dedicate, nella struttura del neonato testo legislativo, ai ricorsi esperibili in sede amministrativa, avverso i provvedimenti emanati dagli organi ispettivi nello svolgimento delle loro funzioni « riorganizzate ».

---

<sup>(1)</sup> Per un primo commento ed un esame dell'articolo 8 della legge delega e delle finalità allo stesso sottese cfr. P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss. A. SGROI, *Le funzioni ispettive — Ricognizione del testo normativo*, in M.T. CARINCI, *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 259 ss.

<sup>(2)</sup> Cfr. P. RAUSEI, *Riordino dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2004, n. 6, 379 ss.; P. RAUSEI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2004, n. 21, 1405 ss.

## 2. I ricorsi amministrativi previsti dagli articoli 16 e 17.

In ossequio alla linea direttiva espressa nella lettera *d*) dell'articolo 8 della legge delega e al fine, pertanto, di improntare la nuova normativa ad un'efficace semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi, con contestuale previsione della possibilità per i cittadini di ricorrere alla Direzione regionale del lavoro, il legislatore delegato ha previsto, agli articoli 16 e 17, due nuovi procedimenti amministrativi di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni e agli atti di accertamento emessi dai funzionari addetti alla vigilanza.

All'articolo 16 del decreto legislativo in esame si trova, infatti, disciplinato il nuovo procedimento di impugnazione, in sede amministrativa, delle ordinanze-ingiunzioni emesse dalla Direzione provinciale del lavoro, a seguito di accertamenti in occasione dei quali siano emerse violazioni delle leggi in materia di lavoro integranti fattispecie di illecito di carattere amministrativo. Tale procedimento, assolutamente alternativo rispetto a quello, tutt'ora possibile, previsto dagli articoli 18 e ss. della legge di depenalizzazione n. 689/1981, si aggiunge, infatti, a quello di opposizione davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria e si svolge tutto davanti alla Direzione regionale del lavoro, al cui direttore deve essere presentato — entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento da impugnare — il ricorso, contenente tutti gli elementi idonei all'emissione della decisione. Circa le modalità di presentazione del ricorso alla Direzione regionale del lavoro, si evidenzia che questo può essere depositato direttamente al predetto organo amministrativo, il quale dovrà rilasciare idonea ricevuta, oppure essere ivi inviato con raccomandata con avviso di ricevimento <sup>(3)</sup>. Sul punto, il Ministero del

---

<sup>(3)</sup> Sul punto cfr. Corte cost., 18 marzo 2004, n. 98, che stabilendo la legittimità della proposizione del ricorso in opposizione ad ordinanza-ingiunzione avanti il Giudice di Pace mediante il servizio postale, statuisce, in motivazione, che «In relazione a tale semplificata struttura processuale, la previsione del necessario accesso dell'opponente (o del suo procuratore) alla cancelleria del giudice competente al fine di depositare personalmente il ricorso — con esclusione della possibilità di utilizzo, a tale scopo, del servizio postale, viceversa largamente impiegato dalla parte pubblica per le proprie comunicazioni e notifiche — appare non solo incongrua nel suo formalismo, e perciò lesiva del generale canone di ragionevolezza, ma altresì tale da rappresentare — in palese contrasto con la *ratio legis* — fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale, in considerazione tra l'altro dei costi, del tutto estranei alla funzionalità del giudizio, che l'intervento personale può comportare nei casi, certamente non infrequenti, in cui il foro dell'opposizione non

lavoro e delle politiche sociali, nella circolare 24 giugno 2004, n. 24 <sup>(4)</sup>, emessa al fine di chiarire i diversi aspetti interpretativi ed operativi della nuova riforma, ha precisato che, come accade per altri casi di presentazione di ricorsi amministrativi, la data riportata dal timbro di spedizione vale quale data di presentazione del ricorso. Il termine, invece, entro cui dovrà essere emessa la decisione da parte dell'organo amministrativo adito è di sessanta giorni, decorrenti dalla data del deposito del ricorso presso la Direzione stessa o, qualora la « presentazione » avvenga per posta, dalla data riportata sull'avviso di ricevimento della raccomandata succitata <sup>(5)</sup>. In difetto di pronuncia in ordine alle istanze oggetto del ricorso si avrà, per espressa statuizione normativa, la formazione del silenzio-rigetto.

Il procedimento amministrativo così istaurato potrà, pertanto, concludersi in un « nulla di fatto », in caso di inattività da parte della Direzione regionale, ma potrà anche terminare con un provvedimento di accoglimento o di rigetto e la decisione dovrà avvenire, giusta quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 16 in commento, sulla base della documentazione in possesso dell'amministrazione e, quindi, senza istaurazione di alcun contraddittorio tra le parti, né tanto meno di audizione dell'interessato-ricorrente. L'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione, prosegue espressamente la disposizione in esame, non sospende l'esecutività del provvedimento opposto, salva espressa statuizione in tal senso da parte dell'Autorità che, su istanza dell'interessato, disponga la sospensione medesima. Quanto ai motivi, in forza dei quali debba essere disposta la sospensione richiesta, nulla viene detto, dovendosi, pertanto, ritenere che la lacuna possa essere colmata — soprattutto alla luce dell'evidente parallelismo tra le due procedure — sulla scorta di quanto disposto, per la stessa situazione che si verifichi avanti all'Autorità giudiziaria, dall'ultimo comma dell'articolo 22 della legge n. 689/1981, ossia per gravi motivi integrati, come avviene nel caso dei provvedimenti cautelari, dai requisiti tipici del *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, la cui individuazione può essere, a sua volta, ricavata dall'elaborazione giurisprudenziale formatasi sullo specifico argomento oppure in tema di applicazione della specifica disposizione

---

coincida con il luogo di residenza dell'opponente », in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(4)</sup> In Parte III di questo volume e in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(5)</sup> In tal senso espressamente Ministero del lavoro nella circolare n. 24/2004.

dell'articolo 22 succitato o di sospensione dell'esecuzione del provvedimento amministrativo di cui, ad esempio, all'articolo 3 del decreto Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, o, ancora, in punto di sospensione dell'esecuzione esattoriale di cui all'articolo 60 del decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 <sup>(6)</sup>.

Come già accennato sopra, è fatta espressamente salva la possibilità di ricorrere all'Autorità giudiziaria ordinaria per ottenere l'annullamento dell'ordinanza impugnata ed il termine di trenta giorni, per l'espletamento di tale attività, è, per espressa disposizione legislativa, sospeso fino alla data di notifica del provvedimento amministrativo di rigetto del ricorso <sup>(7)</sup> o di scadenza del termine per l'emissione del provvedimento medesimo e, quindi, fino alla data di perfezionamento del silenzio-rigetto.

Sempre in tema di nuovi ricorsi amministrativi, il legislatore delegato, evidentemente nell'intento di rimettere ordine anche in materia di ricorsi gerarchici — prevedendo infatti l'unificazione del procedimento e l'istituzione di un unico organo competente — ha disposto, all'articolo 17 del decreto legislativo in commento, l'istituzione, in seno alla Direzione regionale del lavoro, di un organo amministrativo al quale è riservata la competenza a decidere dei ricorsi amministrativi proposti avverso le ordinanze-ingiunzioni della Direzione provinciale del lavoro e gli atti di accertamento (verbali) che, indipendentemente dall'organo che li abbia emessi, abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro: il Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Detto organo — costituito dal direttore della Direzione regionale del lavoro, che ne è il Presidente, dal direttore regionale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dal direttore regionale dell'Istituto nazionale dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro — è, infatti, competente a decidere di tutti i ricorsi tesi ad ottenere l'annullamento di ordinanze-ingiunzioni e verbali ispettivi di contestazione o notifica di illecito amministrativo emessi dalle Direzioni provinciali del lavoro, nonché, dei verbali di accertamento redatti dall'Inps, dall'Inail o da altri Enti previdenziali per i quali sussista la contribuzione obbligatoria, sempre che oggetto degli stessi sia la sussistenza di un rapporto di lavoro ovvero la sua qualificazione.

---

<sup>(6)</sup> Tra le tante si vedano Tribunale Roma, 26 marzo 2001, in *RDComm*, 2001, II, 141; Cons. Stato, Comm. spec., 3 maggio 1991, n. 16, in *FI*, 1992, III, 384; Comm. tributaria Reg. Lecce, Sez. XXII, 22 agosto 2001.

<sup>(7)</sup> Così la circolare del Ministero del lavoro n. 24/2004, cit.



La disposizione non si esprime circa il termine entro cui può essere presentato tale atto ma, anche alla luce del parallelismo esistente con le procedure di impugnazione mediante ricorso gerarchico, parrebbe doversi propendere per i trenta giorni dalla notifica dell'atto da impugnare <sup>(8)</sup>. Il Comitato deve, per espressa previsione di legge, decidere entro e non oltre novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso; termine, questo, che, per le stesse ragioni espresse per il ricorso alla Direzione regionale del lavoro, dovrà essere individuato nella data di deposito presso la sede della Direzione regionale del lavoro o nella data riportata sull'avviso di ricevimento della raccomandata mediante la quale lo stesso sia stato, eventualmente, spedito. Anche a proposito di questo procedimento viene espressamente prevista la formazione del silenzio-rigetto, così come la sospensione dei termini per adire l'Autorità giudiziaria che, così come per l'opposizione proposta avanti la Direzione regionale del lavoro, è sempre possibile, anche prima ed indipendentemente dal previo esperimento della procedura in esame. Infine, per esigenze di equità, viene, anche in questo caso, concessa all'Autorità amministrativa la potestà di sospendere l'efficacia esecutiva propria dell'ordinanza-ingiunzione sulla base — si ritiene — degli stessi motivi per i quali detta efficacia può essere sospesa se oggetto di impugnazione avanti la Direzione regionale del lavoro.

### **3. Ricorsi amministrativi previsti da altre norme: le diffide e disposizioni.**

Sebbene il titolo « ricorsi amministrativi » sia stato riservato unicamente al capo IV del testo normativo in commento, altre due sono le possibilità di impugnazione dei provvedimenti adottati dagli organi ispettivi nell'esercizio delle funzioni di vigilanza loro attribuite. È, infatti, già nell'articolo 12 che il legislatore delegato ha previsto la possibilità per il datore di lavoro di rivolgersi all'Autorità amministrativa per rimediare ad una situazione che ritiene lesiva dei propri diritti. In forza di quanto previsto dalla norma succitata il datore di lavoro, contro il quale sia stata emessa una diffida che accerti la sussistenza di violazioni contrattuali da cui scaturiscano diritti di credito dei lavora-

---

<sup>(8)</sup> In tal senso P. RAUSEI, *La riorganizzazione dei servizi ispettivi*, cit., 1413, e Ministero del lavoro, circolare n. 24/2004, cit.

tori, c.d. diffida accertativa <sup>(9)</sup>, può, in primo luogo, promuovere il tentativo di conciliazione avanti la Direzione provinciale del lavoro per vedere ivi formarsi un verbale di conciliazione valido a tutti gli effetti di cui all'ultimo comma dell'articolo 2113 c.c. e costituente valido titolo esecutivo sul quale si potrà fondare la susseguente azione di recupero coattivo del credito del lavoratore; oppure, qualora ritenga infondato il rilievo mosso a suo carico, può lasciar decorrere il termine fissato dal comma 2 della disposizione in commento, ossia i trenta giorni dalla notifica della diffida, e ricorrere al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito presso la Direzione regionale del lavoro ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo in esame <sup>(10)</sup>, affinché disponga l'annullamento della diffida accertativa che — per effetto di provvedimento del direttore della Direzione provinciale del lavoro — avrà nel frattempo acquistato valore di accertamento tecnico preventivo — quindi utilizzabile dal lavoratore, secondo le regole dettate dal c.p.c., in sede contenziosa — nonchè l'efficacia di titolo esecutivo sul quale, previa notifica di regolare atto di precetto, il lavoratore potrà fondare una vera e propria azione esecutiva finalizzata al recupero del proprio credito <sup>(11)</sup>.

In altri termini, viene fornita la possibilità di adire l'Autorità amministrativa — che, nella sua composizione « allargata », comprenderà, oltre ai tre massimi esponenti dei tre Enti posti a tutela dei diritti dei lavoratori, altresì, le parti sociali nelle persone di un rappresentante sindacale dei lavoratori ed uno dei datori di lavoro — la quale riesaminerà la situazione e, entro e non oltre novanta giorni dal ricevimento del ricorso, deciderà sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e quindi in assenza di contraddittorio o di audizione dell'interessato.

Altra ipotesi in cui il testo normativo in esame consente di reagire a provvedimenti emessi dall'Autorità amministrativa durante lo svolgimento della propria attività di vigilanza è quella prevista dall'articolo 14. Al comma 2 della disposizione in commento, viene, infatti, riconosciuta la possibilità di reagire alle disposizioni esecutive, impartite dal

---

<sup>(9)</sup> Per una trattazione più completa dell'istituto cfr. P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, Parte II, Sez. (B) di questo volume.

<sup>(10)</sup> Sulla nuova struttura ed organizzazione dell'intero apparato deputato alla vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale cfr. i contributi nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(11)</sup> In tal senso cfr. circolare del Ministero del lavoro n. 24/2004, cit.

personale ispettivo della Direzione provinciale del lavoro in ordine all'applicazione di norme dettate in materia di lavoro e legislazione sociale, nei limiti della potestà discrezionale allo stesso riconosciuta dalle predette norme (c.d. norme aperte). Il datore di lavoro che ritenga, infatti, ingiusta o illegittima la disposizione impartitagli dal funzionario del servizio ispettivo della Direzione provinciale del lavoro potrà opporsi alla stessa proponendo ricorso al direttore della Direzione provinciale del lavoro a cui appartiene l'ispettore che ha emesso il provvedimento impugnato il quale dovrà, a sua volta, decidere entro i successivi quindici giorni.

Anche in questo caso è espressamente prevista formazione del silenzio-rigetto in caso d'inerzia dell'amministrazione adita e l'insussistenza dell'effetto sospensivo dell'impugnazione nei confronti dell'esecutività del provvedimento.

Ultima, non certo per importanza, è la questione, già oggetto di dibattito in vigenza della precedente disciplina, riguardante la possibilità di impugnazione in sede amministrativa della diffida *ex* articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004. Tale norma conferisce, infatti, agli ispettori della Direzione provinciale del lavoro, che abbiano riscontrato irregolarità dalle quali derivi l'applicazione di sanzioni amministrative, il potere di impartire diffide tese alla regolarizzazione dell'illecito rilevato, riconoscendo, per contro, al trasgressore la possibilità di adeguarsi alla diffida con correlativo beneficio in termini di riduzione della sanzione amministrativa la quale potrà, infatti, essere estinta mediante pagamento di un importo in misura ridotta <sup>(12)</sup>. Quanto alla possibilità o meno di impugnazione del provvedimento in esame si ritiene che, data l'identità dei concetti di base e l'attualità dei principi espressi, possano essere ancora valide, e quindi eventualmente ridiscusse, le teorie espresse in vigenza della vecchia disciplina. In tale contesto, infatti, c'era chi, partendo dal presupposto che un atto amministrativo ha natura di provvedimento — come tale suscettibile di impugnazione — solo qualora spieghi effetti costitutivi nella sfera giuridica altrui, negava la possibilità di impugnazione di un atto come la diffida <sup>(13)</sup>; ciò in quanto, non solo l'impugnazione non era espressamente prevista dalla legge, bensì perché — così come accadeva per

---

<sup>(12)</sup> Per una trattazione esaustiva dell'argomento cfr. M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, Parte II, Sez. (C) di questo volume.

<sup>(13)</sup> Nello stesso senso Ministero lavoro, circolare 22 settembre 1979, n. 69, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

provvedimenti di analoga forma emessi a fronte di illeciti di natura penale — le diffide non erano ritenute immediatamente lesive della sfera giuridica del soggetto, atteso che trattavasi di atti volti solamente ad avvertire l'interessato che l'inosservanza avrebbe comportato applicazione di sanzione. Secondo un altro orientamento, invece, la tesi da ultimo esposta coglieva nel segno solo con riferimento alla dichiarata inammissibilità dei ricorsi fondati sull'asserita insussistenza dell'infrazione accertata ma non anche « quando il personale di vigilanza ha mal esercitato i propri poteri discrezionali connessi alla diffida medesima » non emettendo, pertanto, il provvedimento, di diffida appunto, e, conseguentemente, non concedendo la possibilità al trasgressore di adeguarsi, evitando così la sanzione <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> In tal senso S. MARGIOTTA, *Ispezioni in materia di lavoro*, Ipsoa, Milano, 2001, III edizione, 73 ss., il quale sostiene, altresì, l'infondatezza dell'assunto della mancanza di possibilità di impugnazione fondata sulla mancanza di previsione espressa in tal senso stante l'applicabilità dell'articolo 1 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

## I VERBALI DI ACCERTAMENTO

TEMISTOCLE BUSSINO

SOMMARIO: 1. Il verbale. — 2. Il punto di vista giurisprudenziale. — 3. L'onere della prova nei rapporti con gli Enti previdenziali.

### 1. Il verbale.

L'atto formale conclusivo di una verifica ispettiva è la notifica di appositi verbali. Nel caso di verbali degli Enti previdenziali, al datore di lavoro vengono comminate le sanzioni civili quando non ha provveduto al pagamento dei contributi dovuti. In tema di illeciti amministrativi, essi sono contestati con apposito processo verbale da redigere in aggiunta al verbale e possono essere di diverso genere (ad esempio mancata consegna della lettera di assunzione al lavoratore oppure mancata comunicazione al collocamento a cui ora vanno aggiunte le nuove sanzioni introdotte, fra l'altro, in materia di somministrazione illecita di manodopera). La sanzione è di tipo amministrativo. Le sanzioni penali, infine, costituite generalmente da ammenda (alternativa all'arresto), possono essere estinte mediante la cosiddetta oblazione e cioè mediante il pagamento di una parte dell'ammenda stessa.

Il decreto di riforma dei servizi ispettivi prevede l'attuazione del modello unificato di verbale ispettivo che costituirà uno strumento unitario della rilevazione degli illeciti.

In materia di verbali di accertamento, la circolare n. 24/2004 emanata dal Ministero del lavoro sottolinea l'importanza del comma 5 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 124/2004 nel quale si afferma, sulla base di consolidati orientamenti giurisprudenziali, che verbali di accertamento dei diversi corpi ispettivi costituiscono fonte di prova in ordine agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere reciprocamente utilizzati dalle diverse amministrazioni al fine di adottare eventuali provvedimenti sanzionatori di competenza dei diversi organi di

vigilanza (Ispettorato, Inps, Inail, Guardia di Finanza, ecc.). La circolare ministeriale n. 24/2004 <sup>(1)</sup> codifica opportunamente ed in via definitiva un modo di operare che di fatto già è in essere. In particolare, sia l'articolo 19 della legge n. 413/1991 <sup>(2)</sup> sia l'articolo 36 del decreto Presidente della Repubblica n. 600/1973 <sup>(3)</sup> dispongono che i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive e che, a causa delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che, nella fattispecie, possono configurarsi come violazioni tributarie, devono comunicarli direttamente al Comando della Guardia di Finanza competente fornendo l'eventuale documentazione atta a comprovarli.

## 2. Il punto di vista giurisprudenziale.

La sentenza della Cassazione 11 giugno 2001, n. 7832 <sup>(4)</sup>, richiamata dalla stessa circolare, ha poi puntualizzato che, riferendosi a verbali di accertamento Inps, questi ultimi rientrano tra i documenti che devono essere trasmessi agli uffici finanziari, quando si profilino violazioni tributarie. Pertanto, continua la sentenza, la tesi della inutilizzabilità diretta delle acquisizioni effettuate da altre Amministrazioni Pubbliche sarebbe in contrasto con i principi di buon andamento ed unicità della Pubblica Amministrazione, in quanto costringerebbe gli uffici finanziari a non utilizzare elementi conoscitivi acquisiti da altri uffici pubblici.

Su queste basi, pertanto, è formalmente legittimo l'avviso di accertamento motivato *per relationem* ad elementi acquisiti da organi ispettivi estranei all'amministrazione finanziaria, purché la documentazione « extratributaria » posta a base del provvedimento sia conosciuta dal contribuente. Parimenti non inficia la legittimità formale dell'avviso di accertamento il recepimento « acritico » da parte dell'ufficio delle conclusioni di un organo di controllo « extratributario » in quanto la carenza di una autonoma valutazione sta a significare che nel recepire l'atto se ne condividono le motivazioni senza ulteriori specificazioni.

Proprio per questo la circolare n. 24/2004 sottolinea che gli elementi acquisiti in sede di vigilanza anche da altri soggetti e riportati nei verbali di accertamento godono tutti della medesima fede privile-

---

(1) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(2) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(3) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(4) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

giata. Su quest'ultimo aspetto si sono pronunciate anche ulteriori e diverse sentenze <sup>(5)</sup>, le quali specificano che i verbali ispettivi sono assistiti dalla fede privilegiata che tali atti posseggono in relazione a quanto il pubblico ufficiale abbia attestato in sua presenza. Vi è da ricordare, sul punto, che l'orientamento giurisprudenziale è uniforme nello stabilire che i verbali redatti da pubblici ufficiali hanno piena efficacia e fanno piena prova dei fatti che gli stessi attestino avvenuti in loro presenza fino a querela di falso <sup>(6)</sup>. Tali fatti hanno una valenza cosiddetta « certificativa » e si distinguono da tutti gli altri fatti indicati sul verbale, i quali hanno valenza cosiddetta « relativa » (quelli che il funzionario attesti di avere accertato per averli appresi da terzi od a seguito delle risultanze di altre sue indagini). I fatti con valenza relativa sono attendibili fino a specifica prova contraria. La differenza, pertanto, è la seguente: gli accertamenti con valenza certificativa possono essere invalidati solo dopo aver positivamente provato, in sede penale, la loro falsità; tutti gli altri accertamenti risultanti dal verbale — con valenza relativa — possono essere invalidati dopo aver provato, con documenti e/o dichiarazioni, il contrario. In genere <sup>(7)</sup> quindi, i verbali redatti dagli ispettori del lavoro, o comunque dai funzionari degli Enti previdenziali, fanno fede fino a querela di falso solo relativamente alla loro provenienza dal sottoscrittore, alle dichiarazioni a lui rese ed agli altri fatti che egli attesti come avvenuti in sua presenza o da lui compiuti, mentre, per quanto riguarda le altre circostanze di fatto che

---

<sup>(5)</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass., 26 luglio 2000, n. 9827; Cass., 1 marzo 2000, n. 2275; Cass., 14 gennaio 2004, n. 405, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(6)</sup> Cass., 29 marzo 1995, n. 3746; Cass., 12 gennaio 1999, n. 8659, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(7)</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass., 1° aprile 1995, n. 3853; Cass., 3 febbraio 1996, n. 916; Cass., 18 aprile 1998, n. 3973; Cass., 1° marzo 2000, n. 2275; Cass., 19 giugno 2000, n. 8323; in particolare, Cass., 30 dicembre 2003, n. 19833, ha affermato che « nelle controversie in materia previdenziale i verbali di accertamento sottoscritti da pubblici ufficiali hanno piena efficacia fino a querela di falso unicamente per le attività che il pubblico ufficiale dichiara di aver compiuto o che sono state compiute in sua presenza o delle dichiarazioni al medesimo rese. Tale efficacia probatoria privilegiata non assiste i predetti verbali per quanto riguarda l'intrinseca veridicità delle dichiarazioni raccolte dal pubblico ufficiale le quali, per poter rilevare ai fini probatori, debbono essere confermate in giudizio dalle persone che le hanno rese, mentre la conferma del verbale da parte del pubblico ufficiale può solo consentire al giudice, in concorso con altri elementi, di desumere da tali dichiarazioni elementi di prova » (conforme a Cass., S.U., 17 novembre 2000, n. 1186), in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

egli segnali di avere accertato nel corso dell'inchiesta per averle apprese da terzi o in seguito ad altre indagini, i verbali, per la loro natura di atto pubblico, hanno un'attendibilità che può essere infirmata solo da una specifica prova contraria <sup>(8)</sup>. In tal caso si parla di un grado di attendibilità differente il quale viene superato solo in forza di prova contraria. Quindi, una o più dichiarazioni stragiudiziali — anche se rese all'ispettore — non possono da sole fondare il convincimento del Giudice poiché ne risulterebbe leso il principio per cui tali dichiarazioni non possono sostituire la prova testimoniale con le relative garanzie del vincolo del giuramento e dell'assunzione da parte del Giudice nel contraddittorio delle parti. Da rilevare che le dichiarazioni dei lavoratori assunte dai funzionari all'interno dei verbali, per assumere efficacia probatoria devono essere riconfermate in giudizio dalle persone che le hanno rese <sup>(9)</sup>. Un ulteriore e diverso orientamento — fatta salva la piena prova, sino a querela di falso, dei fatti che l'ispettore affermi essere avvenuti in sua presenza o essere stati da lui compiuti — non riconosce alcun valore probatorio precostituito riguardo ad altre circostanze riferite al verbale ispettivo, disconoscendo di conseguenza che sussista l'onere della prova contraria a carico della controparte. Pertanto, il convincimento dell'ispettore circa la fondatezza della pretesa contributiva non esonera l'Ente previdenziale dall'onere di allegazione e prova dei fatti costitutivi del suo asserito credito.

### 3. L'onere della prova nei rapporti con gli Enti previdenziali.

Su questo argomento la Cassazione, Sezione lavoro, con sentenza 18 giugno 1998, n. 6110 <sup>(10)</sup>, ha puntualizzato, in senso più restrittivo, che « I verbali redatti dal pubblico ufficiale incaricato di ispezioni circa l'adempimento degli obblighi contributivi, mentre fanno piena prova, fino a querela di falso, dei fatti che egli attesti essere avvenuti in sua presenza o essere stati da lui compiuti, non hanno alcun valore probatorio precostituito, neanche di presunzione semplice, riguardo alle altre circostanze in essi contenute, e quindi il materiale raccolto dal

---

<sup>(8)</sup> Cass., 2 ottobre 2002, n. 14158, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(9)</sup> Cass., 9 luglio 2002, n. 9963, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(10)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



verbalizzante deve passare al vaglio del giudice ». Da ciò la Suprema Corte fa conseguire, a carico dell'opponente, l'onere di fornire la prova dell'insussistenza dei fatti contestati dagli ispettori. La pronuncia della Corte sottolinea come più volte sia stato affrontato il problema della valenza probatoria dei verbali di accertamento dell'obbligo contributivo, e come ci sia sempre espressi, in linea con i principi generali posti dall'articolo 2697 c.c., nel senso che è limitata la loro efficacia alla piena fede fino a querela di falso, in quanto proveniente da pubblico ufficiale, dei fatti attestati essere avvenuti in sua presenza o essere stati da lui compiuti: in tali termini se ne è sempre affermata la loro idoneità ai fini della richiesta di decreto ingiuntivo, con la conseguenza che, in caso di opposizione, sorge l'obbligo dell'opponente di fornire la prova contraria. Ai fini delle altre circostanze in essi contenute, invece, la legge non attribuisce alcun valore probatorio preconstituito, neppure di presunzione semplice, talché « il materiale raccolto dal verbalizzante deve passare al vaglio del giudice, il quale, nel suo libero apprezzamento, può valutarne l'importanza e determinare quale sia il conto da farne ai fini della prova, ma non può mai attribuirgli il valore di vero e proprio accertamento, con la conseguenza di addossare all'opponente l'onere di fornire la prova dell'insussistenza dei fatti contestatigli » (11). Il parere espresso dalla pronuncia in esame parla dell'onere dell'Inps, in considerazione del mancato « accertamento » per l'assoluta assenza nel verbale ispettivo di ogni elemento utile a suffragare la pretesa contributiva di fornire la prova dei fatti contestati alla azienda. Su queste basi anche la Cassazione 19 agosto 1991, n. 8893 (12), la quale afferma che l'onere di provare la natura subordinata grava sull'Ente che vuole far valere la pretesa contributiva. Di tale avviso anche la Cassazione, Sezione lavoro, 19 febbraio 1997, n. 1526 (13). La sentenza della Cassazione, Sezione lavoro, 10 dicembre 2002, n. 17555 (14), spingendosi ancor di più verso la delimitazione dei verbali ispettivi, dispone che non può escludersi la possibilità da parte del Giudice di una sua diversa valutazione tenendo conto del complesso delle risultanze probatorie. La massima così recita « I verbali redatti da pubblico ufficiale incaricato di ispezioni circa l'adempimento degli obblighi contributivi,

---

(11) Cass., 7 ottobre 1960, n. 2597; Cass., 6 settembre 1995, n. 9384, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(12) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(13) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

(14) In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

mentre fanno piena prova, fino a querela di falso, dei fatti che lo stesso pubblico ufficiale attesta essere avvenuti in sua presenza o essere stati da lui compiuti, non hanno invece alcun valore preconstituito, neanche di presunzione semplice, riguardo alle altre circostanze in detti verbali indicate o riferite, sicché il materiale raccolto dal verbalizzante deve passare al vaglio del giudice, il quale non può esimersi dalla valutazione complessiva di tutte le risultanze probatorie, offerte anche dai suddetti verbali, e può valutare nel suo libero e prudente apprezzamento (*ex* articolo 116 c.p.c.) l'importanza da conferire a dette circostanze per determinare l'eventuale rilevanza delle stesse ai fini probatori, senza però potere attribuire ad esse il valore di un vero e proprio accertamento in punto di fatto, dal quale conseguirebbe, inammissibilmente, l'onere, a carico della parte che l'Ente previdenziale ritiene obbligata, di fornire la prova della insussistenza dei fatti a lei contestati. Ne consegue che ben può la valutazione del complesso delle risultanze probatorie operata direttamente dal giudice risultare in contrasto con quanto indicato nell'accertamento ispettivo ».

Tuttavia la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione lavoro, 9 marzo 2001, n. 3527 <sup>(15)</sup>, sostiene che i verbali di accertamento degli ispettori dell'Inps costituiscono prova idonea ai fini dell'emissione del decreto ingiuntivo, ai sensi dell'articolo 635, comma 2, c.p.c., e possono fornire utili elementi di giudizio, pur non essendo muniti di efficacia probatoria assoluta, nella successiva fase del procedimento cognitivo conseguente ad opposizione. Secondo la Corte, nel caso in esame, il Tribunale, con valutazione in fatto congruamente motivata, ha ritenuto attendibili le dichiarazioni rese dai lavoratori nell'immediatezza degli accertamenti — eseguiti congiuntamente da due ispettori dell'Inps, da un maresciallo della Guardia di Finanza e da un ispettore del lavoro, nella ipotizzabile assenza di condizionamenti da parte del datore di lavoro — aventi ad oggetto la durata delle loro prestazioni, ed ha, per converso, considerato poco credibile la versione da essi successivamente fornita (contenuta in atti notori). « A sostegno di tale ultima conclusione il collegio di merito porta argomenti del tutto coerenti e logici, non ravvisando sostanzialmente alcuna ragione plausibile che avrebbe indotto i lavoratori a fornire indicazioni inesatte in sede ispettiva, considerando che si trattava, per un dipendente, di due periodi di assenza di notevole durata e, per l'altro, della stessa data di

---

<sup>(15)</sup> In *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

assunzione, elementi cioè di tale rilevanza da non rendere probabile un errore ovvero una dimenticanza. Il Tribunale ha quindi correttamente esercitato il proprio potere di valutazione della prova: a riguardo è appena il caso di ricordare che sono devoluti al giudice del merito la valutazione delle prove, il controllo della loro attendibilità e conclusione, nonché la scelta, fra le risultanze istruttorie, di quelle ritenute idonee ad acclarare i fatti oggetto della controversia, privilegiando in via logica taluni mezzi di prova e disattendendone altri, in ragione del loro diverso spessore probatorio, con l'unico limite della adeguata e congrua motivazione del criterio adottato. Conseguentemente è sufficiente, ai fini di una corretta decisione, che il giudice indichi gli elementi sui quali intende fondare il suo convincimento e l'*iter* seguito nella valutazione degli stessi e per le proprie conclusioni, implicitamente disattendendo quelli logicamente incompatibili con la statuizione adottata <sup>(16)</sup>: nella specie tali elementi sono costituiti dalle dichiarazioni direttamente risultanti dai verbali ispettivi, i quali, nel riportare le indicazioni dei lavoratori, sono assistiti dalla fede privilegiata che tali atti posseggono in relazione a quanto il pubblico ufficiale abbia attestato come avvenuto in sua presenza <sup>(17)</sup>. Per quanto concerne l'attitudine probatoria dei verbali predetti è stato ritenuto assolto il relativo onere da parte dell'Inps, atteso che i verbali in questione costituiscono prova idonea ai fini dell'emissione del decreto ingiuntivo e possono fornire utili elementi di giudizio nella successiva fase del procedimento cognitivo conseguente ad opposizione <sup>(18)</sup>, in cui il resistente ha la veste e gli oneri dell'attore ed ha già soddisfatto nel ricorso per ingiunzione l'onere, sancito dall'articolo 414 c.p.c. di esporre i fatti a fondamento della pretesa azionata, sicché, appunto, tale adempimento — pur integrato dalla eventuale difesa svolta nella memoria di costituzione — conserva efficacia nel giudizio di opposizione <sup>(19)</sup> ».

---

<sup>(16)</sup> Cass., 6 settembre 1995, n. 9384, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(17)</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass., 1° marzo 2000, n. 2275, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(18)</sup> Cass., 14 gennaio 1992, n. 392, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(19)</sup> Cass., 2 novembre 1999, n. 12200, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.



**18.**

**SCHEDE RIEPILOGATIVE**

LUIGI DEGAN

<b>DIFFIDA</b>	Violazioni di carattere amministrativo, in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di previdenza e assistenza.	Il personale ispettivo diffida il datore a regolarizzare, entro il termine individuato, le inosservanze sanabili.	↑	Si interrompono i termini per la contestazione e la notificazione di cui all'articolo 14, legge n. 689/1981.
		Il personale ispettivo degli Enti previdenziali ha competenza solo nelle materie della previdenza e assistenza sociale per le inadempienze da loro rilevate.		
		Ottemperanza alla diffida.	↑	Il procedimento si estingue.
		Il datore adempie e paga la sanzione con ammontare ridotto. L'ammontare ridotto coincide col minimo previsto, per le sanzioni comprese tra un minimo e massimo edittale, e con un quarto della misura stabilita, per le sanzioni previste in misura fissa.		
		Non ottempera alla diffida.		Riprendono a decorrere i termini del procedimento sanzionatorio che segue il suo corso.
<b>Articolo 13</b>				

<p><b>DISPOSIZIONI in materia di lavoro e legislazione sociale</b></p>	<p>Nel caso in cui la legge preveda un obbligo generico in capo al datore con la possibilità di un apprezzamento discrezionale degli organi amministrativi:</p>	<p>Il personale ispettivo dispone di un obbligo specifico in capo al datore.</p>	<p>↑</p>	<p>La disposizione è immediatamente esecutiva.</p>
	<p>Impugnazione.</p>	<p>Entro 15 giorni dall'adozione della disposizione.</p>	<p>↑</p>	<p>Ricorso al Direttore della DPL.</p>
				<p>→</p>
				<p>Entro 15 giorni dalla presentazione del ricorso.</p>
		<p>Decisione di accoglimento o di rigetto o, in mancanza di provvedimento espresso, silenzio-rigetto.</p>	<p>←</p>	
		<p>Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.</p>		
<p><b>Articolo 14</b></p>				

<p><b>PRESCRIZIONE OBBLIGATORIA in materia di lavoro e legislazione sociale</b></p>	<p>Violazioni di carattere penale di natura contravvenzionale.</p>	<p>L'ispettore ha notizia del reato.</p>	<p>La notizia è appresa: — durante l'esercizio delle funzioni di Polizia giudiziaria; — mediante comunicazione a lui effettuata dal pubblico ministero.</p>
		↓	
		<p>Il personale ispettivo impartisce al datore un ordine scritto avente ad oggetto le direttive per rimediare alle irregolarità riscontrate.</p>	<p>La prescrizione contiene l'indicazione: delle modalità di esecuzione delle modifiche prescritte, i tempi entro i quali adempiere e l'importo della sanzione amministrativa.</p>
			↑
			<p>L'adozione della prescrizione sospende l'azione penale.</p>
		<p>Adempimento alla pre- scrizione.</p>	<p>Il reato si estingue.</p>
		<p>Non adempimento alla prescrizione.</p>	<p>L'azione penale prosegue il suo corso.</p>



IL PROCEDIMENTO DI IRROGAZIONE DELLE SANZIONI E RICORSO ALLA DRL	Ispezione in azienda.	— Esame della documentazione. — Assunzione di informazioni dal personale dipendente.	Riscontro di irregolarità.
	↓	←	→
			→
	Contestazione e notificazione degli illeciti.	Il responsabile esegue il pagamento in misura ridotta ex articolo 16, legge 24 novembre 1981, n. 689.	Il procedimento si estingue.
		Il responsabile non esegue il pagamento in misura ridotta.	
		↓	
		Invio di un rapporto alla DPL.	
Articoli 16 e 17			

<p><b>IL PROCEDIMENTO DI IRROGAZIONE DELLE SANZIONI E RICORSO ALLA DRL</b></p>	<p>La DPL, che può ricevere gli scritti difensivi e ascoltare il personale dipendente, emette:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ordinanza di archiviazione.</li> </ul> <p>oppure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ordinanza ingiunzione.</li> </ul>	<p>↑</p>	<p>Il procedimento si estingue.</p>
	<p>Adempimento dell'ingiunzione.</p>	<p>↑</p>	<p>Il procedimento si estingue.</p>
	<p>Impugnazione.</p>		<p>Ricorso in opposizione al Tribunale competente, o Ricorso al Direttore della DRL.</p>
	<p>Sospensione, <i>ex lege</i>, dei termini per proporre ricorso in opposizione.</p>	<p>↓</p>	<p>Entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.</p>
	<p>L'ordinanza-ingiunzione è sospesa su richiesta del ricorrente.</p>	<p>↓</p>	
	<p>Decisione, entro 60 giorni dal ricevimento del ricorso, di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Conferma dell'ordinanza, o</li> <li>— Rideterminazione dell'importo, o</li> <li>— Rigetto del ricorso.</li> </ul>	<p>↓</p>	
		<p>↓</p>	

**IL RICORSO AL  
COMITATO  
REGIONALE  
PER I RAPPORTI  
DI  
LAVORO**

— Atti di accertamento.

Aventi ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro è ammesso ricorso al comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Il procedimento si estingue.



oppure

Ricorso inoltrato alla DRL e deciso dal CRRL.

— Ordinanza-ingiunzione.



Sospensione, *ex lege*, dei termini per proporre ricorso all'Autorità giudiziaria.

L'ordinanza-ingiunzione è sospesa su richiesta del ricorrente.

Entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.



Decisione, entro 90 giorni dal ricevimento del ricorso.

Articolo 17



SEZIONE D  
DISPOSIZIONI FINALI E ABROGAZIONI

19.

**RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI**

MARIO NOTARO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La gestione delle risorse umane. — 2.1. La verifica dei fabbisogni ed il reclutamento di nuove risorse. — 2.2. Gli incentivi per il personale. — 2.3. La formazione del personale. — 2.4. Iniziative mirate a favorire il coordinamento tra i diversi organismi: la previsione di programmi di formazione del personale condivisi. — 2.5. La comunicazione interna. — 3. Le risorse finanziarie. — 4. Le risorse strumentali.

**1. Premessa.**

Numerose sono le novità contenute nel recente decreto legislativo n. 124/2004 attraverso il quale, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, si affrontano aspetti operativi e tecnici per la riforma dei servizi ispettivi <sup>(1)</sup>.

Presupposto della riforma è quello di realizzare modalità per un uniforme e coordinato esercizio delle iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Da tale premessa scaturisce infatti il nuovo impianto dei servizi ispettivi delineato, sotto il profilo organizzativo e funzionale, secondo un sistema piramidale al cui vertice è il Ministro del lavoro che emana le direttive generali sull'attività ispettiva; al centro è una struttura di

---

<sup>(1)</sup> Cfr., per un primo commento alla delega sul punto, P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1091 ss.

livello dirigenziale generale con compiti di direzione e coordinamento del complesso delle attività ispettive mentre, sul territorio, operano le Direzioni regionali e provinciali del lavoro che, in un quadro di riferimento delle competenze rivisitato, individuano le linee operative di attuazione delle direttive centrali e svolgono funzioni di coordinamento in ambito locale. Il sistema si completa quindi con la previsione degli organismi collegiali che, ai diversi livelli territoriali, emanano indirizzi, dettano disposizioni per l'attuazione delle linee operative, forniscono indicazioni <sup>(2)</sup>.

Significativi sono anche gli interventi sulle funzioni e sugli ambiti di operatività delle Direzioni del lavoro in quanto, seppure rimangono immutate molte delle competenze in precedenza svolte, vengono introdotti aspetti e tematiche assolutamente innovativi come nel caso dell'attività di prevenzione e di promozione, anche attraverso iniziative di aggiornamento e/o informazione, il diritto di interpello, la possibilità di procedere all'espletamento di tentativi di conciliazione su problematiche emerse nel corso di accessi ispettivi o a fronte di richieste di intervento; la semplificazione delle procedure attraverso la diffida accertativa e le modalità ipotizzate per i ricorsi amministrativi, la certificazione dei rapporti di lavoro.

Si tratta dunque di una riforma complessa che comporta la realizzazione di un piano di sviluppo aziendale ambizioso nel quale la gestione strategica delle risorse, in primo luogo di quelle umane, assume una grande importanza.

Ciò implica lo svolgimento di una serie di attività diversificate ma necessariamente riconducibili ad un disegno complessivo omogeneo, strettamente correlato al percorso ipotizzato dal Ministero del welfare per la riforma dei servizi ispettivi.

## **2. La gestione delle risorse umane.**

In questa fase, la gestione delle risorse umane diviene uno strumento strategico per il raggiungimento degli obiettivi che l'azienda-Ministero del lavoro si pone.

Ferme restando le diversità che troviamo nel settore pubblico rispetto a quello privato, sarà necessario verificare i possibili ambiti di intervento con riferimento ai processi che costituiscono, pressoché in

---

<sup>(2)</sup> Cfr. i contributi contenuti nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

tutte le imprese, le leve fondamentali del sistema delle risorse umane <sup>(3)</sup>. Ci si riferisce, in estrema sintesi, alla selezione del personale, all'analisi della prestazione lavorativa e alla conseguente valutazione, al sistema dei compensi, allo sviluppo e, soprattutto, alla formazione del personale. Per il raggiungimento dei risultati è infatti necessario favorire un migliore rendimento delle risorse umane; ciò è possibile se si possono individuare le persone più idonee per lo svolgimento dei compiti previsti per la struttura, addestrarle al fine di affinarne la professionalità e la capacità ad affrontare i cambiamenti, motivarle riconoscendo loro un compenso adeguato sulla base di una valutazione oggettiva delle prestazioni rese.

Ma quali sono i margini di azione che sembrano al momento consentiti? Senz'altro uno dei compiti più importanti e delicati nel ciclo delle risorse umane consiste nell'assicurare la quantità e la qualità di personale necessario allo svolgimento delle diverse attività, compito che viene assicurato attraverso la selezione e naturalmente la formazione.

### **2.1. La verifica dei fabbisogni ed il reclutamento di nuove risorse.**

Quanto al reclutamento, l'Amministrazione si sta muovendo da tempo per il rafforzamento del personale ispettivo, mettendo in atto tutti i complessi adempimenti che consentiranno l'ingresso negli uffici di circa 870 unità di nuovo personale. Non si tratta di una cosa semplice in quanto per le Amministrazioni Pubbliche le disposizioni di legge in materia sono risultate, in questi ultimi anni, particolarmente restrittive. Nel caso di specie è stata una norma di legge contenuta nella Finanziaria per l'anno 2001 a rendere l'operazione possibile, autorizzando il Ministero ad assumere 1000 unità di personale nei ruoli ispettivi. Nonostante ciò, l'ingresso di nuovo personale deve essere correlato alla capienza dell'organico, cioè alla mappatura dei fabbisogni della struttura in termini numerici e di professionalità, adottato al termine di un procedimento complesso da definirsi con l'adozione di un regolamento che prevede il coinvolgimento del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento della funzione pubblica. Il reclutamento avverrà quindi con un concorso pubblico per il quale si

---

<sup>(3)</sup> Cfr., per i profili relativi al rapporto di lavoro privato, A. Russo, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale*, Giuffrè, Milano, 2004.

stanno delineando le modalità organizzative più idonee a garantirne l'espletamento in tempi ragionevoli.

Progressivamente, la riforma dei servizi ispettivi potrà poi costituire il presupposto per una sempre migliore distribuzione del personale in servizio del quale saranno verificate le capacità e le attitudini al fine di individuare quello che si dimostra maggiormente adeguato alle nuove funzioni e ai nuovi ruoli da ricoprire. Questo percorso non si presenterà ovviamente agevole ma, a seguito della riorganizzazione delle strutture, indubbiamente si renderanno necessari aggiustamenti in considerazione dei nuovi possibili scenari di riferimento. In proposito, è in fase di avvio la sperimentazione di un progetto, denominato mappatura delle professionalità, attraverso il quale, sulla base della presentazione di un *curriculum vitae* da parte del dipendente, si intende avere maggiore conoscenza della professionalità del personale e delle sue propensioni. In tal modo, si potranno col tempo mettere in cantiere piani per una collocazione sempre più funzionale dei dipendenti all'interno dell'organizzazione.

Strettamente connesso ai problemi appena evidenziati, è quello di verificare se l'ordinamento professionale del Ministero attualmente in vigore è rispondente o meno al nuovo quadro di riferimento delle competenze oppure se è necessario apportare degli affinamenti. È necessario valutare se la figura dell'ispettore-consulente, ad esempio, o di colui che si dedicherà alla conciliazione monocratica possa essere agevolmente ricondotta ad uno dei profili esistenti oppure se non si debba procedere ad un ampliamento delle fattispecie già codificate <sup>(4)</sup>. Peraltro, tale verifica non potrà limitarsi alle sole innovazioni nel campo della vigilanza ma dovrà necessariamente prendere in considerazione anche le funzioni più specificatamente riferite al settore delle politiche sociali che costituisce una importante branca di competenza del Ministero del welfare.

In linea di massima, fermo restando che l'analisi sulle professionalità necessarie dovrà essere condotta parallelamente agli approfondimenti sulle nuove competenze delle strutture, non sembrerebbe opportuno un ampliamento del numero dei profili esistenti quanto forse

---

<sup>(4)</sup> Cfr. E. MASSI, *La conciliazione monocratica*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume. L'A. ritiene che « le soluzioni potranno essere diverse da ufficio ad ufficio, in quanto non potrà non tenersi conto delle situazioni locali e, in ogni caso, dovranno essere improntate alla logica del miglior servizio nei confronti dell'utenza ».



una integrazione e un aggiornamento dei contenuti e dei requisiti previsti.

## 2.2. Gli incentivi per il personale.

Nell'ambito delle iniziative adottate al fine di potenziare l'attività ispettiva nelle materie di competenza, lo stesso articolo della legge finanziaria per l'anno 2001, aveva inoltre previsto che, ogni anno, una quota pari al 10 per cento dell'importo proveniente dalla riscossione delle sanzioni penali e amministrative comminate dalle Direzioni provinciali del lavoro — servizio ispezione del lavoro per le violazioni delle leggi sul lavoro di cui all'articolo 79, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, fosse destinata:

— per il 50 per cento alla formazione ed aggiornamento del personale da assegnare al servizio ispezione del lavoro e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, delle attrezzature, degli strumenti e degli apparati indispensabili per lo svolgimento dell'attività e delle procedure ad essa connesse;

— per il restante 50 per cento all'incremento del fondo unico di Amministrazione per l'incentivazione dell'attività ispettiva.

Con riferimento a quest'ultima destinazione, con accordo sindacale sui criteri di utilizzo del predetto fondo, sono state previste alcune *maggiorazioni* per lo svolgimento dell'attività *esterna* degli ispettori.

La legge finanziaria 2004, poi, in relazione proprio all'accresciuta complessità dei compiti del Ministero in materia di previdenza sociale e di lavoro derivanti dall'attuazione dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha destinato, solo per l'anno in corso, l'intera quota del 10 per cento dei su richiamati proventi, all'incentivazione del personale, rinviando, per gli anni successivi, ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la definizione dell'importo percentuale della predetta quota da destinare alla formazione, all'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, ecc.

Si tratta anche in tal caso di una disposizione importante in quanto riconosce lo sforzo notevole che sarà richiesto al personale nell'affrontare i cambiamenti in atto.

## 2.3. La formazione del personale.

Riveste invece una rilevanza strategica, ed è una leva sulla quale si dovrà spingere molto già nell'immediato, la formazione del personale. Sarà infatti attraverso una massiccia azione di formazione che sarà

possibile ottenere cambiamenti positivi nell'organizzazione, secondo un processo pianificato e continuo di modifica e di affinamento delle conoscenze, delle abilità ed anche degli atteggiamenti dei dipendenti. Si tratta di un processo a carattere permanente che qualcuno ha definito circolare in quanto ha inizio con la determinazione dei fabbisogni formativi, prosegue con l'organizzazione degli interventi, con la valutazione dei risultati raggiunti, con la verifica delle informazioni di ritorno e quindi delle nuove necessità. La formazione dovrà quindi accompagnare la vita lavorativa del dipendente ponendolo in grado di affrontare e gestire i cambiamenti in atto: in tal senso, l'articolo 18 del decreto in esame prevede che l'idoneità allo svolgimento dei nuovi compiti affidati a tutto il personale ispettivo venga garantita attraverso percorsi di formazione permanente da realizzare con le modalità più opportune e, avendo riguardo ai contenuti da trasmettere ed al livello degli approfondimenti, anche attraverso iniziative di *e-learning*.

Significativa è anche la previsione, nel medesimo articolo 18, delle materie che dovranno far parte del pacchetto formativo e che attestano la particolare attenzione che, in questa azione di rilancio dell'attività ispettiva, si intende dedicare alle esigenze del mercato del lavoro e del sistema imprenditoriale.

L'importanza della formazione in questo campo è stata del resto sottolineata anche dalla direttiva del Ministro del lavoro sull'attività amministrativa e la gestione per il 2004 che — in attuazione delle priorità politiche — ha individuato, con riguardo alla riforma dei servizi ispettivi, due importanti filoni di intervento, l'uno nei confronti del personale ispettivo e l'altro nei confronti dei dirigenti delle strutture. Si dovrà procedere, infatti, ad iniziative di formazione sulle innovazioni introdotte dalla Legge Biagi e dai conseguenti provvedimenti di attuazione, interessando una determinata percentuale del personale; inoltre, dovranno essere organizzati nel 2004 seminari per i dirigenti, nel corso dei quali procedere ad un approfondimento delle prospettive legate alla riforma in atto e ad un confronto sulle prime esperienze in fase di attuazione.

Si tratta di iniziative necessarie che però non si presentano prive di ostacoli e che stanno richiedendo particolare attenzione sotto il profilo organizzativo, anche a causa della non piena adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili. Sono pertanto in via di implementazione soluzioni che consentano di amplificare i risultati, anche con la previsione di *task forces* avviate a livello regionale che, a cascata, realizzino il coinvolgimento di un numero sempre più ampio di dipendenti.

#### **2.4. Iniziative mirate a favorire il coordinamento tra i diversi organismi: la previsione di programmi di formazione del personale condivisi.**

L'articolo 18 del decreto n. 124 non sottolinea soltanto l'esigenza di iniziative di formazione nei confronti del personale dipendente ma auspica un efficace interscambio fra i vari organismi di vigilanza al fine di realizzare una maggiore comprensione reciproca e una crescita progressiva del coordinamento in materia <sup>(5)</sup>. È una esigenza condivisibile che scaturisce dalle finalità che alimentano tutta la riforma dei servizi ispettivi e che consistono nell'esigenza di un esercizio unitario dell'attività e di uniformità di comportamento da parte degli organi che esercitano la funzione.

In base a tale logica, sono state previste commissioni nell'ambito delle quali sono rappresentati tutti i soggetti che esercitano attività ispettiva e ove, a seconda del livello territoriale di riferimento, vengono definite le linee di indirizzo ovvero vengono poste in atto le misure per il coordinamento operativo sul territorio. Un ulteriore tassello è rappresentato dalla definizione a cura della nuova Direzione generale dell'attività ispettiva, dei programmi di formazione e aggiornamento dei diversi istituti della vigilanza al fine di assicurare coerenza nelle modalità di intervento. Si tratta di un percorso che, concretamente, può contribuire a determinare quello scambio necessario a realizzare l'uniformità negli interventi in più circostanze auspicata e, comunque, una maggiore interazione tra i diversi organismi, senza però che essi vengano a perdere la loro autonomia <sup>(6)</sup>. L'obiettivo da realizzare è quello di una integrazione delle conoscenze che, nel caso degli Istituti previdenziali, sono maggiormente versate sugli aspetti previdenziali e contributivi mentre gli uffici ministeriali possono fornire il loro apporto di esperienza nel campo della legislazione sociale. In tal modo verrà a realizzarsi quella formazione integrata indispensabile per una efficace azione di vigilanza sul territorio.

#### **2.5. La comunicazione interna.**

Un ruolo determinante sarà poi svolto dalla comunicazione interna

---

<sup>(5)</sup> Cfr. G. BIZZARRO, *La riforma dei servizi ispettivi e il ruolo del consulente del lavoro*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

<sup>(6)</sup> Cfr., in senso parzialmente critico, S. PANTALEI, *Enti previdenziali: autonomia gestionale e poteri degli ispettori*, nella Parte II, Sez. (A) di questo volume.

che per i riflessi che comporta sulla motivazione del personale, sul suo senso di appartenenza all'organizzazione e nella condivisione delle strategie, è un fattore importante nella gestione delle risorse umane (7).

Sarà quindi indispensabile favorire la circolazione delle informazioni e delle idee non soltanto tra quanti saranno chiamati a gestire le nuove competenze ma, progressivamente, tra tutti i dipendenti in modo da fare chiarezza sulla nuova missione e fornire elementi di conoscenza per comprendere il cambiamento. Le innovazioni introdotte dalla legge n. 30/2003 e dai provvedimenti di attuazione investono infatti, a diverso titolo, molte delle competenze del Ministero, ridisegnando gli ambiti e le modalità di intervento per cui sarà necessario intraprendere iniziative di sensibilizzazione che si rivolgono anche all'interno della struttura al fine di coinvolgere tutto il personale verso obiettivi condivisi.

### 3. Le risorse finanziarie.

La previsione normativa prevede che la riforma dei servizi ispettivi venga effettuata a costo zero senza cioè che derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. È questa una difficoltà che dovrà essere tenuta presente nel corso dei lavori e che richiederà attente valutazioni. Basti pensare alle criticità connesse alla costituzione di una nuova Direzione generale con compiti così gravosi ed importanti senza che possano derivare oneri ulteriori per lo Stato.

Sarà pertanto necessaria una redistribuzione delle risorse attualmente disponibili al fine di affrontare i diversi aspetti. Inoltre, è da evidenziare un effetto che probabilmente verrà a determinarsi e che assumerà grande importanza, considerati i presupposti di cui si è detto. I nuovi meccanismi sanzionatori, e in particolare il nuovo meccanismo della diffida, che comporta agevolazioni nel caso di pagamenti effettuati con immediatezza, dovrebbero consentire l'introito di maggiori somme per le casse dello Stato (8). Quindi, dovrebbe determinarsi un effetto positivo sui fondi che affluiscono al Ministero il cui 10 per cento dovrebbe essere ad incremento dell'ispezione del lavoro.

---

(7) Cfr. A. Russo, *op. cit.*

(8) Cfr. i contributi contenuti nella Parte II, Sez. (C) di questo volume.

#### 4. Le risorse strumentali.

Un'ultima breve considerazione sulle risorse strumentali. Per l'attuazione della riforma sarà necessario adottare soluzioni che facciano ampio ricorso alla tecnologia, per cui rivestirà grande importanza la strumentazione informatica. L'esigenza di un coordinamento nelle svolgimento delle attività, non potrà essere pienamente soddisfatta se non con l'utilizzo di strumenti telematici. Particolarmente strategica è la previsione, all'interno della borsa continua nazionale del lavoro, di una apposita banca dati dell'ispezione del lavoro dove affluiranno tutti i dati e alla quale potranno accedere i soggetti istituzionalmente deputati all'esercizio della vigilanza<sup>(9)</sup>. Anche gli ispettori disporranno di strumentazione adeguata e si sta realizzando un apposito *software* gestionale che consentirà un più agevole esercizio delle competenze.

L'obiettivo è quello di far crescere la professionalità del personale mettendolo in grado di svolgere con sempre maggiore competenza queste funzioni così delicate e così strategiche sul mercato del lavoro.

---

<sup>(9)</sup> Cfr. D. MESSINEO, *Razionalizzazione e coordinamento dell'attività di vigilanza*, nella Parte II, Sez. (B) di questo volume.



## 20.

### ABROGAZIONI

GIUSEPPE LODATO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le norme in materia di organizzazione: l'articolo 2. — 3. *Segue*: gli articoli 3, 4, 5. — 4. *Segue*: l'articolo 6. — 5. Le competenze delle Direzioni del lavoro. — 6. *Segue*: il diritto di interpello. — 7. I poteri del personale ispettivo delle Direzioni del lavoro: la diffida. — 8. *Segue*: le disposizioni. — 9. *Segue*: la prescrizione obbligatoria. — 10. I ricorsi amministrativi.

#### 1. Premessa.

L'articolo 19 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, di attuazione dell'articolo 8, legge n. 30/2004, prevede la abrogazione, a far tempo dalla data di entrata in vigore (27 maggio 2004), delle norme incompatibili con le disposizioni contenute nel decreto stesso.

Dunque il legislatore delegato ha adottato una tecnica normativa di abrogazione per incompatibilità, pertanto senza enunciazione espressa delle norme abrogate, bensì rimettendone la individuazione all'opera dell'interprete.

In considerazione di ciò vanno poste, seppur in via di estrema sintesi, alcune premesse al fine di spiegare le soluzioni interpretative proposte.

In questo senso va detto che per misurare l'effetto abrogativo in primo luogo va tenuto conto del principio cronologico, secondo cui la norma posteriore deroga alla anteriore, tale principio non può trovare applicazione nel caso di rapporto tra una norma anteriore speciale ed una posteriore generale, laddove per il principio di specialità prevarrà la norma anteriore che quindi non viene ad essere abrogata.

Particolari problemi si pongono quando la norma successiva pone una disciplina di perimetro più contenuto, rispetto a quella disegnata dalla norma precedente.

Infatti potrebbe essere che la norma intervenuta successivamente abbia carattere speciale cosicché ne risulta abrogata tutta la normativa

in materia precedente, oppure potrebbe essere che la norma sopravvenuta si sia limitata a regolare solo una parte della materia non trattando la restante, atteso il carattere speciale delle disposizioni di quest'ultima, in tale situazione si è al cospetto di una abrogazione parziale.

Altresì va aggiunto che un effetto abrogativo può avere carattere proprio, quando la norma successiva detta regole *ex adverso*, o carattere improprio, quando le nuove disposizioni hanno sostanzialmente la stessa portata delle antecedenti.

Le varie ipotesi dianzi descritte sono ravvisabili nel raggio d'azione normativo del decreto legislativo *de qua*, per cui, nell'ottica di rilevare le disarmonie precettive donde gli esiti caducanti, è opportuno procedere secondo la partizione delle materie trattate dal decreto stesso, evidenziandone i soli tratti maggiormente incidenti sull'assetto normativo preesistente.

## **2. Le norme in materia di organizzazione: l'articolo 2.**

Una notevole portata innovativa connota l'articolo 2 di tale capo che istituisce la Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive.

Tale disposizione modifica precedenti norme in materia di ordinamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (già della previdenza sociale).

In particolare si fa riferimento ai commi 2, 3, 4 dell'articolo 3 della legge n. 628/1961.

Il comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 628/1961 reca: « La Direzione Generale degli affari generali e del personale provvede all'amministrazione, all'organizzazione ed al controllo dell'Ispettorato del Lavoro ».

Il comma 3: « Le direttive e le disposizioni specifiche relative alle attribuzioni di istituto dell'Ispettorato del Lavoro sono impartite dalle singole Direzioni Generali, per la materia di rispettiva competenza: spetta in ogni caso alla Direzione Generale degli affari generali e del personale la disciplina dei mezzi e delle modalità occorrenti per l'attuazione di tali direttive ».

Il comma 4: « Con le norme regolamentari di cui al successivo art. 19 sarà provveduto alla organizzazione unitaria dei servizi dell'Ispettorato del Lavoro, al fine di assicurare il coordinamento dei servizi stessi



nell'ambito della Direzione Generale degli affari generali e del personale ».

Ebbene, le suddette disposizioni dei tre commi sono da intendersi abrogate. Parzialmente il comma 2, in quanto è da ritenersi che nella attività di direzione e coordinamento intestate alla nuova Direzione generale siano da comprendere anche l'organizzazione ed il controllo dell'ispettorato del lavoro.

Totalmente i commi 3 e 4: è inconfutabile che le direttive sono ora di esclusiva competenza della Direzione generale, così come la disciplina dei mezzi e delle modalità, infatti non parrebbe ipotizzabile una efficace opera di direzione e coordinamento senza la possibilità di organizzare e disciplinare questi elementi fondamentali dell'attività di vigilanza.

In buona sostanza la Direzione generale, *ex* articolo 2, decreto legislativo n. 124/2004, dirige e coordina con competenza esclusiva le attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

### **3. Segue: gli articoli 3, 4, 5.**

L'articolo 3 del capo I prevede una Commissione centrale di coordinamento della attività di vigilanza, ergo ne deriva la abrogazione dell'articolo 78 della legge n. 448/1998 e del decreto ministeriale 25 settembre 1999.

Gli articoli 4 e 5, disciplinano rispettivamente il coordinamento regionale e provinciale della attività di vigilanza, con la struttura e le funzioni delle Commissioni regionali e provinciali di coordinamento della attività di vigilanza.

Tali disposizioni attengono alla stessa materia di cui si occupa l'articolo 5 della legge n. 628/1961.

Il comma 1 di tale articolo riporta: « [...] all'Ispettorato del Lavoro è affidato il compito di regolare e disciplinare l'attività di assistenza e vigilanza esercitata dall'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dall'Istituto Nazionale della previdenza sociale, tenendo conto sia delle esigenze dei servizi previdenziali, sia di quelle delle aziende, al fine di evitare pluralità di accertamenti, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale ritmo della attività produttiva ».

Il comma 2 dell'articolo 5 dispone: « Gli Istituti di cui al comma

precedente devono comunicare all'Ispettorato del Lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio, gli accertamenti che intendono effettuare; gli accertamenti stessi potranno aver luogo ove nel termine suddetto l'Ispettorato non abbia espresso contrario avviso ».

Orbene, il comma 2 di tale articolo è da intendersi abrogato *in toto* in quanto dispone in ordine alle modalità di esplicazione del coordinamento della vigilanza che sono diversamente tratteggiate dai menzionati articoli del decreto n. 124/2004.

Riguardo al comma 1 del detto articolo 5 della legge n. 628/1961, va osservato che pur consistendo in una affermazione di principio di carattere generale è parimenti da intendersi incompatibile con la più ampia previsione degli articoli 2, 3, 4, 5 del decreto n. 124/2004.

Ancor più collidente con le disposizioni in materia poste dal decreto legislativo è l'articolo 3, n. 6, della legge n. 638/1983: « L'ispettorato provinciale del lavoro esercita i poteri di coordinamento ad esso attribuiti mediante programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria [...] sentiti gli istituti interessati ».

Tanto, in quanto i poteri dell'Ispettorato del lavoro (poi Direzione provinciale del lavoro) di coordinamento sono superati dall'articolo 5 del decreto n. 124/2004 che ridisegna i contorni del coordinamento provinciale della attività di vigilanza, incrementandone anche il profilo di partecipazione soggettivo.

#### **4. Segue: l'articolo 6.**

L'articolo 6 del decreto legislativo *de qua* è dedicato al personale ispettivo riportando:

« 1. Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

2. Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria.

3. Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals e degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. A tale personale nell'esercizio delle

funzioni di cui al presente comma non compete la qualifica di agente o ufficiale di Polizia giudiziaria ».

I commi 1, 2, 3, trattano la stessa materia di cui si occupavano l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955 (per gli ispettori del lavoro) e l'articolo 3 della legge n. 638/1983 (per i funzionari addetti alla vigilanza di Inps, Inail, Enpals e altri Enti previdenziali, nonché addetti alla vigilanza delle Direzioni provinciali del lavoro, servizio ispezione).

L'articolo 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955 riporta la norma sostanzialmente corrispondente a quella del comma 2 del decreto n. 124/2004, pertanto è da ritenersi abrogata.

Infatti la prima dice: « Gli ispettori del lavoro nei limiti del servizio a cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti, sono ufficiali di Polizia giudiziaria », mentre l'altra: « Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria ».

Il comma 2 del detto articolo 8 contiene: « Gli ispettori hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e i refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge ».

Questa disposizione disciplina modalità di effettuazione della ispezione che si pongono in rapporto di specialità con la previsione generale dell'articolo 6 del decreto n. 124/2004: ergo è norma assolutamente ancora vigente.

Considerazioni più articolate vanno fatte con riferimento all'articolo 3, commi 1 e 2, della legge n. 638/1983.

Il comma 1 stabilisce che i funzionari dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals, degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, che siano addetti alla vigilanza nonché gli addetti alla vigilanza presso gli Ispettorati del lavoro, hanno i poteri di:

a) accedere a tutti i locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri ed altri luoghi di lavoro, per esaminare i libri di matricola e paga, i documenti equipollenti ed ogni altra documenta-

zione, compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con l'assolvimento degli obblighi contributivi e l'erogazione delle prestazioni;

b) di assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori, dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli istituti di patronato, dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi e alla erogazione delle prestazioni.

Il comma 2 consente ai detti soggetti di esercitare gli altri poteri spettanti in materia di previdenza ed assistenza sociale agli ispettori del lavoro, ad eccezione di quello di contestare contravvenzioni (e quindi della qualità di ufficiale o agente di Polizia giudiziaria).

L'articolo 6, al comma 3, riporta: « Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals e degli altri organi per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. A tale personale nell'esercizio delle funzioni di cui al presente comma non compete la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria ».

Pertanto andrebbe ritenuto abrogato il comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 638/1983, per effetto del comma 3 del decreto n. 124/2004 mentre la norma precedente e quella attuale operano in combinato disposto in relazione alla regolamentazione delle suddette funzioni ispettive.

## **5. Le competenze delle Direzioni del lavoro.**

Il capo II del decreto legislativo è volto a delineare le competenze delle Direzioni regionali e provinciali, con riferimenti ad ulteriori competenze della Direzione generale.

Al riguardo va detto che le precedenti norme che trattavano la materia, erano costituite dall'articolo 4, legge n. 628/1961 e dal decreto ministeriale 22 agosto 2000.

Queste ultime sono da ritenere intonse in quanto la disciplina di maggior dettaglio delle competenze ivi raffigurate con riferimento alle Direzioni regionali e provinciali è tuttora assumibile.

Mentre per le norme di cui all'articolo 4 della legge n. 628/1961 va operato un duplice ordine di considerazioni.

Nella parte in cui attengono alla enumerazione dei compiti del personale ispettivo (nella nuova norma visti dall'ottica del soggetto —

le Direzioni, appunto — a cui imputa l'attività il personale ispettivo) sono superate dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004, che compie una ricognizione esaustiva al riguardo al comma 1 dalla lettera *a)* alla lettera *f)*.

In particolare sono abrogate le disposizioni dell'articolo 4, comma 1, lettere *e)* ed *f)*, circa l'esercizio delle funzioni di tutela e di vigilanza sugli enti dipendenti dal Ministero del lavoro e le rilevazioni statistiche sulle condizioni tecniche ed igieniche delle singole industrie, l'ordinamento e la remunerazione del lavoro, il numero e le condizioni degli operai, gli scioperi, le loro cause e i loro risultati, il numero, le cause e le conseguenze degli infortuni degli operai, gli effetti delle leggi che più specialmente interessano il lavoro, la raccolta di notizie e informazioni sulle condizioni e lo svolgimento della produzione nazionale e delle singole attività produttive, in quanto l'articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004, ripropone solo parzialmente quanto contenuto al punto *f)* dell'articolo 4, comma 1, legge n. 628/1961, limitandosi a prevedere il compito dell'ispettore di effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Di converso è nella parte in cui non attengono alla enumerazione dei compiti del personale ispettivo, ma a modalità di esercizio della attività ispettiva, che sono da ritenere ancora in vigore, non avendo il detto articolo 7 trattato detto profilo.

Si intende far riferimento ai seguenti commi dell'articolo 4 della legge n. 628/1961: comma 4 (divieto di pubblicare notizie assunte nella esecuzione della attività ispettiva, relative a persone o datori di lavoro e sul loro lavoro); comma 5 (poteri di informativa nell'ambito della attività ispettiva); comma 6 (norma sanzionatoria per aver fornito le notizie richieste o averle fornite in maniera scientemente inesatta).

## **6. Segue: il diritto di interpello.**

L'articolo 9 del decreto legislativo n. 124/2004 introduce il diritto di interpello prevedendo che determinati soggetti (a. associazioni di categoria; b. ordini professionali; entrambi di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti; c. enti pubblici) possono inoltrare alle Direzioni provinciali del lavoro, che provvedono a trasmetterli alla Direzione generale, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; ove i quesiti attengano alle materie previdenziali possono essere

inoltrati alle sedi degli Enti previdenziali che li trasmettono alla Direzione generale.

Poiché tale norma va letta coordinatamente con l'articolo 7, comma 1, lettera *c*), che stabilisce che le Direzioni provinciali hanno competenza, nella esplicazione della attività di vigilanza, a fornire tutti i chiarimenti che vengono richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, nonché con l'articolo 8, comma 2, è da ritenere che l'interpello sia un *actum novum* che è affatto diverso dalla attività di consulenza che era attribuita alla Direzione provinciale dall'articolo 4, legge n. 628/1971, abrogato dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004.

## **7. I poteri del personale ispettivo delle Direzioni del lavoro: la diffida.**

Il capo III disegna i poteri ispettivi delle Direzioni del lavoro, in particolare l'articolo 13 del decreto disciplina la diffida già prevista dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, riscrivendone ampiamente i profili istituzionali nei seguenti termini:

« 1. in caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine;

2. in caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pagamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio;

3. l'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione di cui al comma 1;

4. il potere di diffida nei casi previsti al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, è esteso, limitatamente alla materia della previdenza e dell'assistenza sociale, anche agli ispettori degli Enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate ».

In primo luogo va osservato che la natura facoltativa della adozione dell'atto di diffida, precedentemente configurata dall'articolo 9 del

decreto n. 520/1955, non è stata riproposta dall'articolo 13 del decreto n. 124/2004.

Inoltre l'ottemperanza alla diffida produceva il venir meno delle sanzioni, mentre l'ottemperanza alla diffida dell'articolo 13 produce la possibilità di un pagamento della sanzione pecuniaria di entità ridotta.

L'articolo 9 di conseguenza è *sine dubio* abrogato.

## 8. Segue: le disposizioni.

*Quid iuris* in relazione alla portata dell'articolo 14 in tema di disposizioni del personale ispettivo?

L'istituto era disciplinato dall'articolo 10 del decreto n. 520/1955 nei seguenti termini: «Le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive quando sono approvate dal capo dell'Ispettorato provinciale competente, le disposizioni impartite dagli ispettori per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale. Contro le disposizioni è ammesso ricorso al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale entro quindici giorni, salvo quanto disposto dal successivo articolo 31. Il ricorso non ha effetto sospensivo salvo i casi nei quali la sospensione sia espressamente prevista da disposizioni di legge o regolamentari o il Ministro ritenga di disporla».

Dal confronto tra la vecchia e la nuova norma emerge una prima divergenza, di carattere letterale: nell'articolo 14 non è fatto riferimento alle disposizioni impartite dagli ispettori in materia di prevenzione infortuni.

A nostro avviso la formula usata dal legislatore delegato: «Le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale» è suscettibile di ampia lettura così da comprendere anche le disposizioni in materia di prevenzione infortuni.

Dunque la disciplina delle disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto n. 520/1955 è da ritenersi abrogata dalla norma posta dall'articolo 14 del decreto n. 124/2004.

Questione più complessa è quella relativa alla permanenza in vigore dell'articolo 11 del decreto n. 520/1955 per cui le inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori del lavoro nell'esercizio delle loro funzioni sono punite con l'ammenda quando per tali inosservanze non siano previste sanzioni diverse da altre leggi.

Al riguardo potrebbe osservarsi, in prima istanza, che non avendo

riproposto il decreto n. 124/2004 una norma sanzionatoria per la inosservanza dell'atto di disposizione, la norma dell'articolo 11 del decreto n. 520/1955 sarebbe da ritenere abrogata.

A conclusioni diverse si giunge però seguendo altri ordini di considerazioni.

In primo luogo, sul piano della portata normativa va osservato che, come accennato precedentemente, il decreto n. 124/2004 non ha dettato norme completamente esaustive dei vari istituti giuridici, rimandando *de facto* alla previgente normativa nei limiti della compatibilità, ebbene non appare *stricto sensu* incompatibile una reazione sanzionatoria, nelle forme e misura di cui all'articolo 11, decreto n. 520/1955, con la previsione dell'articolo 14.

Sul diverso piano della interpretazione sistematica va detto che il legislatore del decreto legislativo n. 124/2004 ha comunque previsto al precedente articolo 13 una sanzione in caso di ottemperanza alla diffida, contrariamente a quanto previsto dall'abrogato articolo 9 del decreto n. 520/1955, dunque parallelamente può essere sostenuta una sanzione anche con riferimento alla disposizione.

Sulla scorta degli istituti penalistici va considerato che l'articolo 11 ha natura giuridica di norma penale in bianco, considerato che sanziona un comportamento di disobbedienza ad un ordine dell'autorità pubblica, orbene la potestà ordinatoria è confermata dalla nuova norma — che non ha fissato un precetto specifico o diverso rispetto al precedente ma ha ribadito anche l'obbligo di obbedienza — cosicché legittimamente l'articolo 11 può costituire sanzione per un comportamento che tuttora è di disobbedienza.

Pertanto per questa serie di considerazioni può sostenersi la permanente vigenza dell'articolo 11 del decreto n. 520/1955.

## **9. Segue: la prescrizione obbligatoria.**

Importanti novità normative sono state introdotte da tale articolo che dispone:

« 1. con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale, la cui applicazione è affidata alla vigilanza della Direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e 21 del



decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23, 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto.

2. l'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 758/1994 trova applicazione anche nelle ipotesi di cui al comma 1;

3. la procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione ».

Questa formulazione dell'istituto della prescrizione va correlata alla precedente disciplina posta dagli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 758/1994.

Le due norme restano su piani differenti ed in rapporto di specialità; attenendo le disposizioni del decreto n. 758/1994 alla procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro hanno natura di norma speciale per cui non sono incise dalle successive disposizioni del decreto legislativo n. 124/2004.

La prescrizione di cui all'articolo 15 di quest'ultimo decreto è un istituto nuovo che mutua molti aspetti dalla prescrizione già prevista dal decreto n. 758/1994 ma non ha effetti abrogativi.

## 10. I ricorsi amministrativi.

Il capo IV del decreto n. 124/2004 ha introdotto due nuove figure di ricorsi amministrativi: il ricorso alla Direzione regionale del lavoro e il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

I due mezzi di tutela differiscono sotto il profilo del *thema decidendum* e su quello dell'oggetto della decisione.

Il ricorso alla Direzione regionale del lavoro è proponibile avverso ordinanze ingiunzioni emesse, ex articolo 18, legge n. 689/1981, dalle Direzioni provinciali del lavoro, per motivi diversi da quelli che si appuntano sulla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro.

Il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro è azionabile avverso atti di accertamento e ordinanze ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro, nonché avverso verbali di accertamento degli Istituti previdenziali ed assicurativi, laddove si faccia questione della sussistenza o qualificazione dei rapporti di lavoro.

L'articolo 16 del decreto n. 124/2004, che prevede il ricorso alla Direzione, non ha effetto abrogativo di precedenti disposizioni, non quelle del procedimento sanzionatorio contenzioso regolato dalla legge

n. 689/1981, che compie il suo svolgimento prima che, con l'emissione della ordinanza ingiunzione, possa essere proposto tale ricorso; non quelle del procedimento giudiziale di opposizione alla ordinanza ingiunzione che sono solo integrate dalla disposizione del comma 3 dell'articolo 16, che in sostanza differisce la decorrenza iniziale del termine per proporre opposizione in giudizio avverso l'ordinanza alla data della notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo della sanzione pecuniaria comminata con l'ordinanza ingiunzione o dalla scadenza del termine fissato per la decisione (sessanta giorni dalla ricezione del ricorso).

Diverse considerazioni vanno operate con riferimento al ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Tale rimedio può essere proposto avverso ordinanze ingiunzioni, nel qual caso vale quanto detto sopra per il ricorso alla Direzione.

Il medesimo può essere però volto oppure avverso atti di accertamento delle Direzioni provinciali, nel qual caso non vi sono effetti abrogativi di norme precedenti ma solo la enunciazione espressa di un ricorso amministrativo azionabile, altresì tale ricorso è possibile avverso i verbali di accertamento degli Istituti previdenziali ed assicurativi.

Questo ultimo caso incide sulla normativa preesistente, in particolare il comma 1, lettera *e*), dell'articolo 43 della legge 9 marzo 1989, n. 88, che prevedeva la competenza del Comitato regionale Inps a decidere i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro e che pertanto è da ritenersi abrogato.

Così come l'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965, nella interpretazione secondo cui il rimedio ivi configurato era azionabile anche avverso i verbali di accertamento dell'Inail.

**21.**

**SCHEDE RIEPILOGATIVE**

LUIGI DEGAN

ABROGAZIONE PER INCOMPATIBILITÀ	Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 2, decreto legislativo n. 124/2004	totale →	Legge n. 628/1961, articolo 3: Il comma 3: « Le direttive e le disposizioni specifiche relative alle attribuzioni di istituto dell'Ispettorato del Lavoro sono impartite dalle singole Direzioni Generali, per la materia di rispettiva competenza: spetta in ogni caso alla Direzione Generale degli affari generali e del personale la disciplina dei mezzi e delle modalità occorrenti per l'attuazione di tali direttive ». Il comma 4: « Con le norme regolamentari di cui al successivo art. 19 sarà provveduto alla organizzazione unitaria dei servizi dell'Ispettorato del Lavoro, al fine di assicurare il coordinamento dei servizi stessi nell'ambito della Direzione Generale degli affari generali e del personale ».
Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 3, decreto legislativo n. 124/2004	parziale →	Il comma 2: « La Direzione Generale degli affari generali e del personale provvede all'amministrazione, all'organizzazione ed al controllo dell'Ispettorato del Lavoro ».	
Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 3, decreto legislativo n. 124/2004		Legge n. 448/1998, articolo 78: « 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative. A tale fine il Comitato, che riceve direttive dal Presidente del Consiglio dei ministri cui risponde e riferisce: a) attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole; b) valuta periodicamente i risultati delle attività degli organismi locali di cui al comma 4; c) esamina le proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE per le deliberazioni del caso. 2. Le amministrazioni pubbliche appartenenti al Sistema statistico nazionale (SISTAN), ivi comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sono tenute a fornire al Comitato, nel rispetto degli obblighi di riservatezza, le informazioni statistiche richieste in loro possesso. 3. Il Comitato è composto da dieci membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, designati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, due dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro delle finanze, dal Ministro per le politiche agricole, dal presidente dell'INPS, dal presidente dell'Istituto	

**ABROGAZIONE  
PER  
INCOMPATIBILITÀ**

Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 3, decreto legislativo n. 124/2004

nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dal presidente dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il componente designato dal Presidente del Consiglio dei ministri svolge le funzioni di presidente. Per assicurarne il funzionamento, presso il Comitato può essere comandato o distaccato, nel numero massimo di 20 unità, personale tecnico ed amministrativo della pubblica amministrazione e degli enti pubblici economici. Il personale di cui al presente comma mantiene il trattamento economico fondamentale e accessorio delle amministrazioni ed enti di appartenenza. Per il funzionamento del Comitato è autorizzata la spesa di lire 1000 milioni a decorrere dall'anno 2001.

4. A livello regionale e provinciale sono istituite, presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate, che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore. A tale fine le commissioni possono affidare l'incarico di durata non superiore a quindici mesi, rinnovabile una sola volta per una durata non superiore a quella iniziale e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, a soggetto dotato di idonea professionalità, previo parere favorevole espresso dal Comitato di cui al comma 3 che provvede, altresì, a verificare e valutare periodicamente l'attività svolta dal tutore, segnalandone l'esito alla rispettiva Commissione per l'adozione delle conseguenti determinazioni; per la relativa attività è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003; qualora la Commissione non sia costituita od operante, all'affidamento dell'incarico e all'adozione di ogni altra relativa determinazione provvede direttamente il Comitato di cui al comma 3. Le commissioni sono composte da quindici membri: sette, dei quali uno con funzioni di presidente, designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Le commissioni, nominate dal competente organo regionale, possono avvalersi di esperti e coordinatori, per quanto concerne il lavoro irregolare, con le direzioni provinciali del lavoro, tenendo conto delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628, e dell'articolo 3 del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638. Qualora entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge non siano state istituite le predette commissioni, provvede il Ministro del lavoro e della

ABROGAZIONE PER INCOMPATIBILITÀ	Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 3, decreto legislativo n. 124/2004	previdenza sociale, ove i competenti organi regionali non abbiano provveduto entro trenta giorni dall'invito rivolto dal Ministro. 5. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura mettono a disposizione una sede in modo da consentire alla Commissione di espletare le sue funzioni. Presso la Commissione, per assicurarne il funzionamento, può essere comandato personale della pubblica amministrazione, ivi compresi i ricercatori universitari, restando i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. 5-bis. All'onere per il funzionamento del Comitato di cui al comma 3 e a quello relativo agli incarichi di tutore di cui al comma 4 si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 66, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Le somme occorrenti sono attribuite in conformità agli indirizzi e criteri determinati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale».
Abrogazione per incompatibilità con gli articoli 4 e 5, decreto legislativo n. 124/2004	totale →	Legge n. 628/1961, articolo 5; Il comma 1: «[...] all'Ispettorato del Lavoro è affidato il compito di regolare e disciplinare l'attività di assistenza e vigilanza esercitata dall'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dall'Istituto Nazionale della previdenza sociale, tenendo conto sia delle esigenze dei servizi previdenziali, sia di quelle delle aziende, al fine di evitare pluralità di accertamenti, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale ritmo della attività produttiva». Il comma 2: «Gli Istituti di cui al comma precedente devono comunicare all'Ispettorato del Lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio, gli accertamenti che intendono effettuare; gli accertamenti stessi potranno aver luogo ove nel termine suddetto l'Ispettorato non abbia espresso contrario avviso». Decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, come modificato e convertito dalla legge n. 638/1983, articolo 3, comma 6: «L'Ispettorato provinciale del lavoro esercita i poteri di coordinamento ad esso attribuiti anche mediante programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, sentiti gli istituti interessati».

ABROGAZIONE PER INCOMPATIBILITÀ	Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 6, decreto legislativo n. 124/2004	Decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955, articolo 8, comma 1: « Gli ispettori del lavoro nei limiti del servizio a cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti, sono ufficiali di polizia giudiziaria ».
Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004	Decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955, articolo 9: « In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine. In caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pagamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio. L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione di cui al comma 1. Il potere di diffida nei casi previsti al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, è esteso, limitatamente alla materia della previdenza e dell'assistenza sociale, anche agli ispettori degli Enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate ».	
Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004	Decreto Presidente della Repubblica n. 520/1955, articolo 10: « Le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive quando sono approvate dal capo dell'Ispettorato provinciale competente, le disposizioni impartite dagli ispettori per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale. Contro le disposizioni è ammesso ricorso al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale entro quindici giorni, salvo quanto disposto dal successivo articolo 31. Il ricorso non ha effetto sospensivo salvo i casi nei quali la sospensione sia espressamente prevista da disposizioni di legge o regolamentari o il Ministro ritenga di disporla ».	

<p><b>ABROGAZIONE PER INCOMPATIBILITÀ</b></p>	<p>Abrogazione per incompatibilità con l'articolo 17, decreto legislativo n. 124/2004</p> <p style="text-align: right;">totale →</p>	<p>La legge 9 marzo 1989, n. 88, di Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, all'articolo 43 prevede che il Comitato regionale ha il compito:</p> <p>« c) decidere, in via definitiva, i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro esclusi quelli relativi ai fondi speciali di previdenza; si applicano le norme sui termini di cui all'articolo 47, commi 3 e 4 ».</p> <p>Decreto Presidente della Repubblica n. 1124/1965, articolo 16:</p> <p>« L'Istituto assicuratore, quando venga a conoscenza che non si sia provveduto secondo le disposizioni dell'articolo 12 alle denunce in esso previste, diffida il datore di lavoro mediante cartolina raccomandata, fissandogli il termine di dieci giorni per l'adempimento.</p> <p>Il ricorso detto termine, senza che sia stato presentato ricorso ai sensi delle disposizioni del presente articolo, il datore di lavoro è tenuto a versare il premio risultante dagli accertamenti compiuti dall'Istituto assicuratore, a decorrere dall'inizio dei lavori.</p> <p>Contro la diffida dell'Istituto assicuratore è data peraltro facoltà al datore di lavoro di ricorrere, entro lo stesso termine di dieci giorni, all'Ispettorato del lavoro nella cui circoscrizione si svolge il lavoro.</p> <p>Contro le decisioni dell'Ispettorato del lavoro l'Istituto assicuratore ed il datore di lavoro hanno facoltà di ricorrere entro quindici giorni al Ministero del lavoro e della previdenza sociale; il ricorso non ha effetto sospensivo, salvo che il Ministero non ritenga di disporre preliminarmente la sospensione degli effetti della decisione di primo grado.</p> <p>All'Istituto assicuratore ed al datore di lavoro spetta l'azione avanti l'autorità giudiziaria, da proporsi entro sessanta giorni dalla comunicazione della decisione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ».</p>
	<p>parziale →</p>	<p>Per il procedimento avanti l'Autorità giudiziaria si osservano, anche per la competenza, le norme di cui, agli articoli 459-466 c.p.c.</p> <p>« Per la navigazione marittima e la pesca sui ricorsi di cui al terzo comma del presente articolo sono competenti a decidere rispettivamente l'autorità marittima del porto di iscrizione della nave o del galleggiante e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, salva sempre l'azione avanti l'autorità giudiziaria ai sensi dei due commi precedenti ».</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Abrogato nella interpretazione secondo cui il rimedio ivi configurato era azionabile anche avverso i verbali di accertamento dell'Inail.</p>



Parte III  
MATERIALE DI DOCUMENTAZIONE



SEZIONE A  
SUPPORTO CARTACEO

**Articolo 8, legge 14 febbraio 2003, n. 30.** — Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro (G.U. 26 Febbraio 2003 n. 47)

Art. 8.

*(Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro)*

1. Allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro con interventi omogenei, il Governo è delegato ad adottare, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni, su proposta del Ministro del lavoro delle politiche sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina;

*b)* definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali;

*c)* ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della direzione provinciale del lavoro;

*d)* semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro;

*e)* semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica;

*f)* riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta

funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro;

g) razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale di cui alla lettera f).

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

5. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità di cui ai commi 3 e 4, attenendosi ai principi e ai criteri direttivi indicati al comma 2.

6. L'attuazione della delega di cui al presente articolo non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

**Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.** — Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Vista la legge 14 febbraio 2003, n. 30, ed in particolare l'articolo 8;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 gennaio 2004;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 aprile 2004;

Sulla proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

### Capo I

#### ORGANIZZAZIONE

#### Art. 1.

*(Vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)*

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni ed alle province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale. Resta ferma la competenza del Ministero dell'interno in materia di coordinamento e di direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, di cui all'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e di cui all'articolo 10 della legge 31 marzo 2000, n. 78, nonché dei prefetti in sede.

Resta altresì ferma la competenza delle aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro.

2. Sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

#### Art. 2.

##### *(Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive)*

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali, di seguito denominata: « Direzione generale ».

2. La direzione generale fornisce, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, direttive operative e svolge l'attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in materia di lavoro, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti la citata direzione esercita, ai sensi del comma 1, un'attività di direzione e coordinamento.

3. La direzione generale convoca, almeno quattro volte all'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza, di cui all'articolo 4, al fine di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza.

#### Art. 3.

##### *(Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza)*

1. Qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui al comma 2, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

2. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un sottosegre-

tario delegato, in qualità di presidente; dal direttore generale della direzione generale, dal Direttore generale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); dal Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); dal Comandante generale della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali; dal Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

3. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori degli altri enti previdenziali, i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia, gli ulteriori componenti istituzionali della Commissione nazionale per la emersione del lavoro non regolare ed il comandante del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed il Capo della Polizia — Direttore Generale della Pubblica Sicurezza.

4. Alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza può essere attribuito il compito di definire le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'articolo

10, comma 1, e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza, nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento.

5. Ai componenti della Commissione di coordinamento dell'attività di vigilanza ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 3 non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

#### Art. 4.

##### *(Coordinamento regionale dell'attività di vigilanza)*

1. Le direzioni regionali del lavoro, sentiti i Direttori regionali dell'INPS e dell'INAIL e degli altri enti previdenziali, coordinano l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della direzione generale. A tale fine, le direzioni regionali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1,

secondo le indicazioni fornite dalla direzione generale, il Direttore della direzione regionale del lavoro convoca la commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza.

3. La Commissione di cui al comma 2, nominata con decreto del Direttore della direzione regionale del lavoro è composta dal Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede; dal Direttore regionale dell'INPS; dal Direttore regionale dell'INAIL; dal comandante regionale della Guardia di finanza; dal Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

4. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono essere invitati a partecipare i Direttori regionali degli altri enti previdenziali e i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro non regolare di cui agli articoli 78 e 79 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati uno o più dirigenti della Polizia di Stato designati dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed il comandante regionale dell'Arma del carabinieri.

5. La Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza convoca, almeno sei volte all'anno, i presidenti dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, di seguito denominati « CLES », di cui al decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, al fine di fornire alla direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ai componenti della Commissione di cui al comma 3 ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 4 o convocati ai sensi del presente comma, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

#### Art. 5.

##### *(Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza)*

1. La direzione provinciale del lavoro, sentiti i Direttori provinciali dell'INPS e dell'INAIL, coordina l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisce le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione. A tale fine, le direzioni provinciali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i CLES, cui partecipano il Comandante provinciale della Guardia di finanza, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio



provinciale ed il presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di cui all'articolo 3, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza. Alle sedute del CLES possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri ed il Questore.

3. Il CLES redige, con periodicità trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il CLES redige una relazione annuale di sintesi.

4. Ai componenti dei CLES, ed ai soggetti che eventualmente li integrano ai sensi del comma 2, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento dei CLES si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

#### Art. 6.

##### *(Personale ispettivo)*

1. Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro.

2. Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria.

3. Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. A tale personale, nell'esercizio delle funzioni di cui al presente comma, non compete la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria.

### Capo II

#### Art. 7.

##### *(Vigilanza)*

1. Il personale ispettivo ha compiti di:

a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato;

b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro;

c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo 8;

d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente;

e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

f) compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

#### Art. 8.

##### *(Prevenzione e promozione)*

1. Le direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, eventualmente anche in concorso con i CLES e con le Commissioni regionali e provinciali per la emersione del lavoro non regolare, attività di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative. Durante lo svolgimento di tali attività il personale ispettivo non esercita le funzioni di cui all'articolo 6, commi 1 e 2.

2. Qualora nel corso della attività ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui sopra, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa.

3. La direzione generale e le direzioni regionali e provinciali del lavoro, anche d'intesa con gli enti previdenziali, propongono a enti, datori di lavoro e associazioni, attività di informazione ed aggiornamento, da svolgersi, a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione. Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli organismi preposti, sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, fornisce i criteri volti a uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 75 e seguenti, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

5. Le attività di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere svolte, secondo le rispettive competenze, anche dagli enti previdenziali, nel rispetto delle indicazioni e direttive della direzione generale.

## Art. 9.

*(Diritto di interpello)*

1. Le associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, e gli enti pubblici possono inoltrare alle Direzioni provinciali del lavoro che provvedono a trasmetterli alla direzione generale, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'inoltro dei quesiti e le comunicazioni di cui al presente articolo avvengono esclusivamente per via telematica. Nelle materie previdenziali i quesiti possono essere inoltrati, esclusivamente per via telematica, alle sedi degli enti stessi che li trasmettono alla citata direzione generale.

## Art. 10.

*(Razionalizzazione e coordinamento della attività ispettiva)*

1. Al fine di razionalizzare gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza sul territorio, è istituita, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse del Ministero stesso, una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo. Alla banca dati, che costituisce una sezione riservata della borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del presente decreto. Con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previo parere del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, vengono definite le modalità di attuazione e di funzionamento della predetta banca dati, anche al fine di consentire il coordinamento con gli strumenti di monitoraggio di cui all'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003.

2. Per evitare duplicazione di interventi da parte degli organi preposti all'attività di vigilanza in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, le amministrazioni interessate provvedono a comunicare a ciascuna delle altre amministrazioni, mediante strumenti telematici, i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, immediatamente dopo le ispezioni stesse.

3. Allo scopo di procedere ad una migliore e più efficiente organizzazione dell'attività ispettiva in ambito regionale, le Direzioni regionali del lavoro, d'intesa con le Direzioni regionali dell'INPS e dell'INAIL e con il Comando del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro, possono costituire nel territorio di propria competenza gruppi di intervento straordinario, secondo le direttive della direzione generale, per contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatoria.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da

adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Direttori generali di INPS e INAIL, è adottato un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento.

5. I verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo sono fonti di prova ai sensi della normativa vigente relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate.

#### Art. 11.

##### *(Conciliazione monocratica)*

1. Nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla direzione provinciale del lavoro dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente può, mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva, avviare il tentativo di conciliazione sulle questioni segnalate.

2. Le parti convocate possono farsi assistere anche da associazioni o organizzazioni sindacali ovvero da professionisti cui abbiano conferito specifico mandato.

3. In caso di accordo, al verbale sottoscritto dalle parti non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 2113, commi primo, secondo e terzo del codice civile.

4. I versamenti dei contributi previdenziali e assicurativi, da determinarsi secondo le norme in vigore, riferiti alle somme concordate in sede conciliativa, in relazione al periodo lavorativo riconosciuto dalle parti, nonché il pagamento delle somme dovute allavoratore, estinguono il procedimento ispettivo. Al fine di verificare l'avvenuto versamento dei contributi previdenziali e assicurativi, le direzioni provinciali del lavoro trasmettono agli enti previdenziali interessati la relativa documentazione.

5. Nella ipotesi di mancato accordo ovvero di assenza di una o di entrambe le parti convocate, attestata da apposito verbale, la direzione provinciale del lavoro dà seguito agli accertamenti ispettivi.

6. Analoga procedura conciliativa può aver luogo nel corso della attività di vigilanza qualora l'ispettore ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa di cui al comma 1. In tale caso, acquisito il consenso delle parti interessate, l'ispettore informa con apposita relazione la Direzione provinciale del lavoro ai fini dell'attivazione della procedura di cui ai commi 2, 3, 4 e 5. La convocazione delle parti interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo.

#### Art. 12.

##### *(Diffida accertativa per crediti patrimoniali)*

1. Qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza emergano inosservanze

alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti.

2. Entro trenta giorni dalla notifica della diffida accertativa, il datore di lavoro può promuovere tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro. In caso di accordo, risultante da verbale sottoscritto dalle parti, il provvedimento di diffida perde efficacia e, per il verbale medesimo, non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 2113, commi primo, secondo e terzo del codice civile.

3. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 2 o in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, attestato da apposito verbale, il provvedimento di diffida di cui al comma 1 acquista, con provvedimento del direttore della Direzione provinciale del lavoro, valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo.

4. Nei confronti del provvedimento di diffida di cui al comma 3 è ammesso ricorso davanti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'articolo 17, integrato con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In mancanza della designazione entro trenta giorni dalla richiesta di nomina, il Comitato decide il ricorso nella sua composizione ordinaria. I ricorsi vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso sospende l'esecutività della diffida.

### Capo III

#### Art. 13. (*Diffida*)

1. In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine.

2. In caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pagamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio.

3. L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione di cui al comma 1.

4. Il potere di diffida nei casi previsti al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, è esteso, limitatamente alla materia della previdenza e

dell'assistenza sociale, anche agli ispettori degli enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate.

Art. 14.

*(Disposizioni del personale ispettivo)*

1. Le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale, sono esecutive.

2. Contro le disposizioni di cui al comma 1 è ammesso ricorso, entro quindici giorni, al Direttore della direzione provinciale del lavoro, il quale decide entro i successivi quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.

Art. 15.

*(Prescrizione obbligatoria)*

1. Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto.

2. L'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 758 del 1994, trova applicazione anche nelle ipotesi di cui al comma 1.

3. La procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione.

Capo IV

Art. 16.

*(Ricorso alla direzione regionale del lavoro)*

1. Nei confronti della ordinanza-ingiunzione emessa, ai sensi dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dalla Direzione provinciale del lavoro, fermo restando il ricorso in opposizione di cui all'articolo 22 della medesima legge, è ammesso ricorso in via alternativa davanti al direttore della direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, salvo che si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, per il quale si procede ai sensi dell'articolo 17.

2. Il ricorso va inoltrato alla direzione regionale del lavoro ed è deciso, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione

prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione.

3. Il termine di cui all'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione.

#### Art. 17.

##### *(Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro)*

1. Presso la direzione regionale del lavoro è costituito il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, composto dal direttore della direzione regionale del lavoro, che la presiede, dal Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL. Ai componenti dei comitati non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione ed al funzionamento dei comitati stessi si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

2. Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione.

3. Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali.

#### Capo V

#### Art. 18.

##### *(Risorse umane, finanziarie e strumentali)*

1. L'idoneità allo svolgimento dei nuovi compiti affidati a tutto il personale ispettivo viene garantita attraverso percorsi di formazione permanente, da svolgersi anche mediante corsi telematici appositamente organizzati, che attengano, tra l'altro, alla conoscenza delle seguenti materie: diritto del lavoro e della previdenza sociale, organizzazione aziendale, economia industriale e del lavoro, sociologia economica, statistica, comunicazione, utilizzo dei sistemi informativi, metodologia della ricerca sociale e delle indagini

ispettive. La direzione generale definisce i programmi di formazione e di aggiornamento dei diversi Istituti della vigilanza allo scopo di sviluppare un proficuo scambio di esperienze, una maggiore comprensione reciproca e una crescita progressiva del coordinamento della vigilanza. I percorsi di formazione si svolgono nei limiti delle risorse destinate alle predette finalità dalla legislazione vigente.

Art. 19.  
*(Abrogazioni)*

1. Alla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le norme incompatibili con le disposizioni in esso contenute.

Art. 20.  
*(Invarianza degli oneri e disposizione finale)*

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Dato a Roma, addì 23 aprile 2004

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri  
Maroni, Ministro del lavoro e delle politiche sociali  
Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze  
La Loggia, Ministro per gli affari regionali  
Visto, il Guardasigilli: Castelli

13.05.2004



**Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 Giugno 2004, n. 24. — Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. — Chiarimenti e indicazioni operative.**

Il decreto legislativo del 23 aprile 2004, n. 124, introduce nell'ordinamento una organica riforma dei servizi di vigilanza in materia di lavoro, in attuazione della delega legislativa prevista dall'art. 8, legge 14 febbraio 2003, n. 30, con particolare riferimento all'organizzazione complessiva e al coordinamento dell'attività ispettiva di tutti gli organismi competenti in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché di quelli comunque impegnati sul territorio in azioni di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, per profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche a mezzo della Direzione generale con compiti di direzione e di coordinamento delle attività ispettive, di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 124/2004 e della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, assume, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni e alle province autonome, le iniziative icontrasto al lavoro sommerso e irregolare, provvedendo a vigilare su tutto il territorio nazionale in materia di rapporti di lavoro e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, anche promuovendo l'osservanza complessiva della normativa di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi e della disciplina previdenziale.

La Direzione generale assume compiti di direzione delle attività ispettive, fornisce direttive perative e svolge attività di coordinamento nella vigilanza della predetta materia, assicurando l'esercizio unitario dell'attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e degli Enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento dei relativi organi di vigilanza.

**Art. 4.**

*Compiti delle Direzioni regionali del lavoro.*

Alle Direzioni regionali del lavoro (DRL) spetta il compito di coordinare sul relativo territorio regionale l'attività di vigilanza in materia, individuando linee operative e priorità di azione sulla base delle direttive emanate dalla Direzione generale, anche conformemente agli indirizzi e agli obiettivi individuati dalla Commissione centrale di coordinamento.

I Direttori regionali, nello svolgere tale attività di coordinamento, privilegiano un confronto diretto e costante con i Direttori regionali degli Enti previdenziali e assicurativi, favorendo ogni ulteriore attività di consultazione e di dialogo e comunque con incontri di coordinamento che abbiano luogo almeno ogni tre mesi.

Quanto alla composizione della Commissione regionale di coordinamento, istituita con decreto del Direttore della DRL, l'individuazione delle rappresentanze sindacali competenti ad effettuare la designazione dei rispettivi rappresentanti avviene, nell'ambito di quelle comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, fra le organizzazioni che a livello regionale hanno maggiore rappresentatività.

#### Art. 5.

##### *Compiti delle Direzioni provinciali del lavoro.*

Alle Direzioni provinciali del lavoro (DPL) spetta il compito di coordinare, nell'ambito territoriale di competenza, l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale fornendo le direttive necessarie a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazioni di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione.

Al fine di garantire una più integrata ed efficace azione complessiva di contrasto del lavoro irregolare sul territorio e di evitare duplicità di interventi, deve ravvisarsi, anche a livello provinciale, l'opportunità di mantenere costanti rapporti con gli Enti impegnati nell'attività di vigilanza, con particolare riferimento a INPS e INAIL.

In tal senso, sulla base delle indicazioni fornite dalle DRL e dalle Commissioni regionali, si ritiene opportuno favorire ogni attività di consultazione e di dialogo con tutti i soggetti interessati, da realizzarsi in particolare mediante incontri almeno trimestrali con i Direttori provinciali di INPS, INAIL, nonché degli altri Enti previdenziali.

In ogni caso in cui sia necessario attivare un più stretto coordinamento operativo di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto al lavoro irregolare, sono convocati i CLES, nella composizione prevista dal decreto legislativo n. 124/2004, che sostituiscono operativamente le commissioni provinciali di coordinamento della vigilanza. A tal proposito si ritiene opportuno precisare che la partecipazione al CLES del Comandante provinciale della Guardia di finanza, del rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate e del presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'art. 78, comma 4, della legge n. 448/1998, conseguenza automatica della previsione normativa e non necessita di alcun ulteriore atto amministrativo.

A tali organismi spetta, infatti, il ruolo di supporto del Dirigente, supporto che nelle rispettive sedi nazionale e regionali è riservato alle apposite Commissioni centrale e regionali di coordinamento.

Inoltre i CLES dovranno redigere un rapporto trimestrale sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti dell'attività delle Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare.

Ogni anno dovrà essere, altresì, redatta una relazione di sintesi sull'attività svolta.

Le relazioni trimestrali e annuali dovranno essere inviate alle DRL che, a loro volta, trasmetteranno i dati elaborati alla Direzione generale per le valutazioni complessive. Al fine di predisporre e redigere le relazioni di cui

sopra, i CLES potranno articolarsi in sottocommissioni perative che procederanno alla necessaria attività di raccolta dati e alla istruttoria di tali documenti.

Si ritiene opportuno, infine, che il dirigente dell'ufficio, ferma restando la propria autonomia decisionale e le sue prerogative, consulti i responsabili dei Servizi ispezione lavoro e politiche del lavoro, nonché dell'Ufficio legale, onde acquisire i dati statistici e le segnalazioni di merito da portare quali elementi di discussione all'interno dei CLES.

#### Art. 6.

##### *Personale ispettivo.*

Nulla muta rispetto al passato con riferimento all'esercizio delle funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale da parte del personale in forza presso le DRL e le DPL, nonché del personale di vigilanza di INPS, INAIL, ENPALS e degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi.

Il personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria.

Ove in occasione della attività ispettiva si riscontrino, da parte del personale di vigilanza degli enti previdenziali, la sussistenza di un reato perseguibile d'ufficio, le comunicazioni di legge andranno effettuate direttamente all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale.

Restano evidentemente fermi i poteri di contestazione degli illeciti amministrativi in capo a tutto il personale di vigilanza, indipendentemente dal possesso della qualifica di Ispettore del lavoro, delle DRL e delle DPL, nonché degli Enti previdenziali.

#### Artt. 7 e 8.

##### *Competenze delle Direzioni del lavoro.*

Le Direzioni del lavoro hanno competenza generale in materia di vigilanza sulla tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività lavorativa, prescindendo dalla specifica tipologia contrattuale adottata dalle parti contraenti.

Al personale delle DPL è affidato anche il compito di svolgere attività di prevenzione e promozione finalizzata al rispetto della normativa lavoristica e previdenziale, su questioni di rilevanza generale, nonché sulle novità legislative e interpretative. Tali iniziative sono organizzate dalle DRL e dalle DPL, anche in concorso con i CLES e con le Commissioni regionali e provinciali, che ne stabiliscono le modalità di svolgimento.

Le problematiche trattate nel corso di tali attività non possono riguardare, peraltro, singoli casi concreti o problemi particolari di interesse aziendale, essendo questa prerogativa tipica dei consulenti del lavoro e delle altre figure professionali di cui alla legge n. 12/1979.

Nel corso di tali iniziative, che possono aver luogo anche presso le

aziende, il personale, ove rivesta qualifica ispettiva, non esercita funzioni di vigilanza né può svolgere alcuna attività di accertamento.

L'attività informativa, promozionale e preventiva può essere svolta, altresì, nel corso dell'attività ispettiva qualora emergano profili di inosservanza e di non corretta applicazione della normativa, in assenza di rilievi sanzionatori di tipo penale o amministrativo.

Anche in queste situazioni, il personale ispettivo può fornire chiarimenti e indicazioni operative che devono fondarsi esclusivamente su circolari e su posizioni ufficiali del Ministero del lavoro (e degli Enti di previdenza per i profili di competenza).

Sulla base di una apposita convenzione, il cui schema sarà definito da successivo decreto ministeriale, la Direzione generale e le DRL e DPL e gli Enti previdenziali, anche d'intesa tra loro, potranno svolgere attività di informazione ed aggiornamento nei confronti di enti, datori di lavoro ed associazioni a cura e spese degli stessi, secondo quanto stabilito dal predetto decreto.

La disciplina sopra descritta non trova applicazione sino all'emanazione del decreto ministeriale che stabilirà lo schema delle convenzioni e i relativi profili economici.

#### Art. 9.

##### *Diritto di interpello.*

Il diritto di interpello compete esclusivamente ad enti pubblici, associazioni di categoria e ordini professionali.

Tale facoltà consiste nella possibilità di porre alle DPL e agli Istituti previdenziali quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative, nelle materie di rispettiva competenza.

Tali quesiti, inoltrati alle sedi competenti esclusivamente in via telematica, dovranno essere istruiti rispettivamente dalle DPL e dagli Istituti previdenziali destinatari degli stessi e quindi tempestivamente inviati alla Direzione generale corredata da apposita relazione.

Per quanto sopra precisato, in relazione a tale particolare procedura, le DPL e le sedi periferiche degli Istituti non potranno dare seguito a quesiti di carattere particolare o proposti dalle singole aziende.

Peraltro ogni attività di carattere « informativo » nei confronti delle aziende e dei lavoratori può continuare ad essere svolta dal personale ispettivo, senza che tale attività possa integrare i requisiti tipici della consulenza del lavoro, che rimane riservata ai professionisti di cui all'art. 1 della legge n. 12/1979.

Fermi restando gli effetti civili fra le parti e le eventuali conseguenze sul piano previdenziale, nel caso in cui il datore di lavoro provveda ad adeguarsi a quanto forma oggetto della risposta all'interpello, tale comportamento adesivo va valutato ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo (colpa o dolo) nella commissione degli illeciti amministrativi (art. 3 della legge n. 689/1981) nonché dell'applicazione delle sanzioni civili.

Si fa riserva di comunicare l'indirizzo di posta elettronica della Direzione generale per la trasmissione dei quesiti.

## Art. 10.

*Razionalizzazione dell'attività di vigilanza.*

In attesa del decreto ministeriale che stabilirà le modalità di attuazione e il funzionamento della banca dati telematica, al fine di evitare duplicazione di interventi ispettivi in materia di lavoro previdenza e assistenza sociale, tutti gli organi di vigilanza interessati provvedono con la massima tempestività a comunicare reciprocamente i nominativi dei datori di lavoro ispezionati, secondo modalità definite sulla base di intese raggiunte a livello regionale o provinciale.

Tali comunicazioni vanno effettuate mediante indirizzo di posta elettronica riservato ad uso dei Dirigenti e dei Responsabili dei servizi ispettivi di DPL, INPS, INAIL e degli altri Enti previdenziali interessati.

Nell'ottica di un maggior coordinamento e cooperazione, i Direttori delle DRL istituiscono Gruppi di intervento straordinario in ambito regionale, nel rispetto delle direttive della Direzione generale, d'intesa con il Comando nucleo carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro e con le Direzioni regionali di INAIL e INPS.

Il coordinamento del gruppo è affidato, dal Dirigente o dal responsabile del Settore Ispettivo della DRL, ad uno degli Ispettori del lavoro che lo compongono.

Nelle more della attuazione del modello unificato di verbale ispettivo, che costituisce uno strumento unitario di rilevazione degli illeciti, si sottolinea l'importanza del comma 5 dell'art. 10 per il quale i verbali di accertamento del personale che effettua vigilanza costituiscono fonte di prova in ordine agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere reciprocamente utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori amministrativi e civili di competenza dei relativi organi ispettivi.

L'utilizzabilità diretta delle acquisizioni effettuate dai vari organi di controllo risulta infatti conforme ai principi di buon andamento ed efficacia della pubblica amministrazione, in quanto rende possibile, ai fini della adozione dei provvedimenti sanzionatori, l'utilizzazione degli elementi acquisiti in sede di vigilanza anche da altri soggetti purché tali elementi siano contenuti nei verbali di accertamento che, come è noto, godono tutti della medesima fede privilegiata (cfr. *ex multis*, Cass. Sez. Civ. dell'11 giugno 2001, n. 7832).

## Art. 11.

*Conciliazione monocratica.*

La conciliazione monocratica rappresenta un istituto di sicuro impatto nell'ambito delle competenze delle Direzioni provinciali del lavoro, anche per lo svolgimento della attività ispettiva così come riformata dal decreto legislativo n. 124/2004.

In effetti, tale conciliazione può trovare applicazione proprio in quanto la mera presentazione di una richiesta di intervento o il solo accesso in azienda, con riferimento alla conciliazione contestuale all'ispezione, non vincolano l'organo ispettivo in quanto non si è ancora proceduto ad alcun accertamento

in ordine alla effettiva esistenza o alla veridicità delle situazioni e delle circostanze comunemente rappresentate.

D'altro lato, la conciliazione monocratica può attivarsi soltanto quando non emergono evidenti e chiari indizi di violazioni penalmente rilevanti, in quanto in tal caso è necessario procedere all'accertamento ispettivo.

La conciliazione può attivarsi anche nelle ipotesi nelle quali il lavoratore non sia un lavoratore subordinato ma sia, invece, titolare di un rapporto di lavoro autonomo (es. contratto a progetto o collaborazione coordinata e continuativa nei casi residuali di cui al decreto legislativo n. 276/2003).

Nel caso di rapporti certificati non è invece possibile procedere mediante conciliazione monocratica in quanto, in questo caso, chi intende presentare ricorso giurisdizionale contro la certificazione deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 410 del codice di procedura civile.

Due sono le forme in cui la conciliazione monocratica può concretamente svilupparsi:

*a)* preventiva = a fronte di una richiesta di intervento ispettivo da parte del lavoratore o dell'organizzazione sindacale che lo rappresenta, pervenuta anche precedentemente al 27 maggio 2004 (data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 124/2004), la DPL territorialmente competente, « mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva », ha la facoltà di procedere alla convocazione degli interessati per effettuare un tentativo di conciliazione fra prestatore e datore di lavoro quando emergono « elementi per una soluzione conciliativa della controversia »;

*b)* contestuale = nel corso dell'espletamento di un accesso ispettivo, nell'ambito dell'attività di vigilanza, il personale ispettivo può procedere a raccogliere il consenso delle parti per effettuare un tentativo di conciliazione sulle questioni evidenziate dalle quali emergono « elementi per una soluzione conciliativa della controversia », dandone notizia alla DPL di appartenenza mediante apposita relazione ai fini dell'attivazione della procedura conciliativa.

In primo luogo va chiarito che può procedersi alla conciliazione monocratica se le questioni che rilevano attengono a diritti patrimoniali del lavoratore, siano essi, indifferentemente, di origine contrattuale o legale.

La conciliazione monocratica preventiva, peraltro, può avere luogo anche in occasione di richieste di intervento plurime o multiple, vale a dire che coinvolgano più lavoratori, purché le singole posizioni individuali vengano considerate separatamente, ciascuna per la propria specifica.

Ferma restando la discrezionalità del Dirigente della DPL nell'individuazione dei singoli soggetti, i « conciliatori monocratici » sono scelti sia tra i funzionari con adeguata e specifica professionalità maturata in tale ambito, sia tra i funzionari in possesso della qualifica ispettiva in quanto idonei a trattare la fattispecie da conciliare nell'ottica di un possibile seguito ispettivo.

Quanto alla conciliazione monocratica preventiva si precisa che, valutata dalla DPL la possibilità di esperire la procedura, il funzionario assegnatario provvede a convocare le parti innanzi a sé, nel più breve tempo possibile, tenuto conto delle finalità deflattive dell'istituto.

Nella lettera di convocazione, inviata con raccomandata, si provvede ad

avvertire le parti circa la possibilità di farsi assistere durante la procedura di conciliazione da propri rappresentanti sindacali, ovvero da consulenti del lavoro o dagli altri professionisti abilitati di cui alla legge n. 12/1979, cui abbiano conferito un mandato specifico.

In caso di accordo, il verbale, sottoscritto dal funzionario, acquisisce piena efficacia ed estingue il procedimento ispettivo, a condizione che il datore di lavoro provveda al pagamento integrale, nel termine stabilito nel verbale di accordo, sia delle somme dovute a qualsiasi titolo al lavoratore, sia al versamento totale dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi determinati sulla base della legislazione vigente ma con riferimento alle somme concordate in sede di conciliazione.

In particolare, s'intende evidenziare che il riferimento alle « norme in vigore » (art. 11, comma 4) è da intendersi anche con riguardo al rispetto dei minimali contributivi così come stabiliti dalla legge, pertanto qualora l'accordo in sede conciliativa monocratica si determini su parametri retributivi di misura inferiore ai minimali contrattuali, ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimali di legge, se l'importo oggetto di conciliazione è inferiore ai predetti minimali.

Inoltre, per quanto concerne l'ipotesi di una rateazione del debito previdenziale, l'effetto estintivo è connesso alla verifica del pagamento delle spettanze retributive al lavoratore e alla comunicazione, da parte degli Istituti competenti, della effettiva ammissione al pagamento rateale del debito con attestazione dell'avvenuto versamento della prima rata.

Quanto poi alla conciliazione monocratica contestuale nel corso della attività di vigilanza, si segnala che la procedura può attivarsi nelle ipotesi già evidenziate di questioni riguardanti diritti patrimoniali dei lavoratori, che non presentino profili di rilevanza sanzionatoria di tipo penale, soltanto quando il personale ispettivo, valutate le circostanze di fatto e di diritto e considerato il comportamento delle parti, verifichi l'esistenza dei presupposti per una possibile soluzione conciliativa delle questioni, salvo ovviamente che abbia già acquisito oggettivi, certi e sufficienti elementi di prova delle violazioni amministrative correlate.

La conciliazione contestuale può essere avviata fino alla emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo sanzionatorio.

Si ritiene di dover precisare, inoltre, che nel caso di assegnazione di una richiesta di intervento non ammessa a conciliazione monocratica preventiva, il personale ispettivo assegnatario della stessa non potrà procedere ad avviare la conciliazione contestuale successivamente all'accesso ispettivo.

In entrambe le fattispecie di conciliazione monocratica, l'attivazione della procedura interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo, vale a dire, in caso di esito positivo, fino al momento del pagamento delle somme al lavoratore e del versamento dei contributi e premi a INPS e INAIL, fatto salvo quanto sopra specificato in materia di rateazione del debito previdenziale.

Si segnala, peraltro, che l'accertamento ispettivo prosegue se l'accordo non è raggiunto, ovvero se anche una sola delle parti convocate non si sia presentata, o ancora se, nell'ipotesi di un'attività di vigilanza già avviata, entrambe le parti non acconsentono alla conciliazione.

Da ultimo si precisa che nella procedura di conciliazione monocratica contestuale la pratica viene assegnata, per il tentativo di conciliazione, preferibilmente al medesimo funzionario che ha proceduto all'ispezione.

Infine, anche in considerazione della peculiare struttura della conciliazione monocratica, in cui rileva la volontà non assistita del lavoratore, contrariamente a tutte le altre forme di conciliazione previste dall'ordinamento, il funzionario conciliatore può non procedere a sottoscrivere il verbale di un eventuale accordo manifestato dalle parti, nei soli casi in cui risulti evidente la mancanza di una genuina e libera manifestazione del consenso da parte del lavoratore.

#### Art. 12.

##### *Diffida accertativa.*

La previsione di cui all'art. 12 consente al personale ispettivo delle DPL di « diffidare », in sede di indagine ispettiva, il datore di lavoro a corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultino accertate quali crediti retributivi derivanti dalla corretta applicazione dei contratti individuali e collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, nei limiti della loro efficacia soggettiva, in applicazione di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 124/2004.

Pertanto, in primo luogo, l'organo di vigilanza ha la facoltà di procedere ad impartire una diffida accertativa, valutate le circostanze del caso, secondo un prudente apprezzamento dei risultati dell'indagine e degli elementi obiettivi acquisiti. A tal proposito, in particolare, va sottolineato che l'adozione della diffida accertativa appare possibile anche nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo (collaborazione coordinata e continuativa e lavoro a progetto), almeno in tutte quelle ipotesi in cui l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell'attività.

In particolare, con riguardo alle ipotesi di conciliazione monocratica in sede ispettiva, l'organo di vigilanza potrà procedere a diffidare il datore di lavoro quando avrà acquisito elementi obiettivi, certi e idonei a determinare il calcolo delle spettanze patrimoniali del lavoratore, potendo altrimenti acquisire il consenso delle parti ad una conciliazione monocratica.

In seguito alla diffida il datore di lavoro può promuovere, nel termine perentorio di trenta giorni dalla notifica dell'atto, un tentativo di conciliazione presso la DPL, conciliazione che, in considerazione delle caratteristiche e delle finalità dell'istituto, va effettuata secondo le modalità procedurali previste dall'art. 11 del decreto (conciliazione monocratica), con gli effetti di cui all'art. 12, commi 2. Va peraltro evidenziato che, diversamente da quanto previsto nell'ipotesi della conciliazione monocratica, tale procedura non incide sullo svolgimento del procedimento ispettivo.

Decorso inutilmente il termine per esperire la conciliazione, oppure quando l'accordo fra le parti non venga comunque raggiunto in sede conciliativa, la diffida accertativa « acquista valore di accertamento tecnico, con



efficacia di titolo esecutivo », con apposito provvedimento del Direttore della DPL, il quale deve procedere a verificare la sussistenza dei presupposti e la correttezza del provvedimento di diffida.

Ciò comporta che il lavoratore può agire mediante atto di precetto al fine della soddisfazione dei crediti retributivi, potendo fondare le proprie pretese su un provvedimento amministrativo, avente natura di titolo immediatamente esecutivo.

Con riguardo all'eventuale seguito in opposizione la legge riconosce il carattere giuridico di accertamento tecnico alla diffida accertativa e quindi di qualificata ricognizione degli elementi di fatto della fattispecie, da parte di un organismo tecnico competente in materia, che potrebbe consentire all'Autorità giudiziaria adita di non procedere ad ulteriori accertamenti tecnici d'ufficio in ordine alla quantificazione del credito.

Tuttavia, il datore di lavoro può impugnare la diffida accertativa, validata dal provvedimento autonomo del Direttore della DPL, entro trenta giorni dalla notificazione, dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17, integrato dalle parti sociali (un rappresentante dei lavoratori ed uno dei datori di lavoro designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative), il quale deciderà il ricorso entro novanta giorni dalla presentazione.

Si richiama l'attenzione sul fatto che ove le parti sociali non forniscano i nominativi dei rispettivi rappresentanti chiamati ad integrare il predetto Comitato, lo stesso, trascorsi i trenta giorni dalla richiesta di nomina, decide nella sua composizione ordinaria.

In caso di conciliazione la diffida accertativa « perde efficacia » ed il credito vantato dal lavoratore sarà pari alla somma concordata in sede conciliativa. Sotto il profilo contributivo e assicurativo però, difformemente da quanto avviene per la conciliazione monocratica che non presuppone alcun accertamento da parte dell'organo di vigilanza, i versamenti non possono essere inferiori all'importo retributivo previsto dall'art. 1 del decreto-legge n. 338/1989, come convertito dalla legge n. 389/1989, col pagamento delle eventuali sanzioni civili e degli interessi legali.

### Art. 13. *Diffida.*

Il personale ispettivo, anche degli Enti previdenziali per i profili di competenza, che durante un accertamento constata l'inosservanza di norme per inadempimenti cui la legge ricollega sanzioni amministrative, nel verbale di ispezione deve provvedere « a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine ».

La diffida opera dunque quale condizione di procedibilità in ipotesi di illeciti amministrativi che risultano accertati e provati e se le inadempienze risultano sanabili.

In primo luogo sono da ritenersi escluse dall'ambito della diffida tutte le violazioni in cui l'interesse sostanziale (soprattutto relativo alla tutela dell'integrità psico-fisica e della personalità morale) protetto dalla norma non è in alcun modo recuperabile (ad es. per aver fatto superare le quarantotto ore

medie di lavoro settimanale, per non aver rispettato adempimenti, di tipo non meramente documentale, in materia di apprendistato, lavoro minorile e genitori lavoratori, per aver utilizzato lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilità).

Sono invece da ritenersi « sanabili » le violazioni amministrative relative ad adempimenti omessi, in tutto o in parte, che possono ancora essere materialmente realizzabili, anche qualora la legge preveda un termine per l'effettuazione dell'adempimento (illeciti omissivi istantanei con effetti permanenti).

Appare invece possibile attivare la procedura in esame anche nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia, ancor prima dell'adozione della diffida, posto in essere il comportamento dovuto, sia pur tardivamente. In tale circostanza infatti — analogamente a quanto avviene in materia di prescrizione obbligatoria — risulterebbe incongruo penalizzare chi effettua comunque un adempimento dovuto oltre il termine previsto rispetto a chi lo ometta totalmente. Tale fattispecie inoltre rientra, seppur latamente, nella nozione di sanabilità in quanto la finalità tutelata dalla disposizione viene comunque salvaguardata mediante un comportamento posto in essere volontariamente dal trasgressore.

Evidentemente, in tale ipotesi, non si avrà un vero e proprio atto di diffida ma un accertamento della condotta posta in essere e conseguente ammissione al pagamento della sanzione ai sensi dell'art. 13 del decreto (diffida ora per allora).

Se il datore di lavoro ottempera alla diffida il procedimento sanzionatorio si estingue mediante il pagamento di una somma agevolata a titolo di sanzione, pari al minimo fissato dalla legge oppure, in caso di sanzioni in misura fissa, a un quarto dell'importo stabilito.

Va comunque rilevato che nelle ipotesi in cui l'ammontare della somma, determinato ai sensi dell'art. 13 del decreto, sia superiore alla sanzione in misura ridotta, quantificata ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, non è evidentemente conforme alla finalità dell'istituto procedere con l'atto di diffida.

La nuova diffida, inoltre, interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981, « fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione », pertanto, verificata l'inottemperanza, l'attività ispettiva riprende il suo corso.

Si ricorda, da ultimo, che la diffida trova applicazione a decorrere dal 27 maggio 2004 ed è applicabile anche alle violazioni commesse antecedentemente a tale data.

#### Art. 14.

##### *Disposizione.*

L'art. 14 del decreto attribuisce efficacia « esecutiva » alle disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, « nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale ».

Il provvedimento è ricorribile entro quindici giorni con ricorso al Direttore della DPL competente per territorio, il quale è chiamato a decidere nei

successivi quindici giorni, in caso di mancata decisione il ricorso si intende respinto (cosiddetto « silenzio-rigetto »).

A differenza della diffida, la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge, specie laddove essa non regolamenta fin nei dettagli la singola fattispecie considerata.

Rimangono, peraltro, in vigore gli articoli 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520; pertanto, l'inottemperanza alla disposizione del funzionario ispettivo seguita ad essere soggetta alle previste sanzioni amministrative e penali, secondo la distinzione per materia.

#### Art. 15.

##### *Prescrizione obbligatoria.*

La « prescrizione obbligatoria » è un provvedimento impartito dal personale ispettivo nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conseguente all'accertamento di violazioni che costituiscono reato.

Nel ridefinire l'istituto, il decreto non ha inteso intaccare la struttura originaria dello strumento, già ottimamente funzionante e strategicamente efficace, limitandosi ad operarne una estensiva applicazione a tutte le ipotesi di reato in cui sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero punite soltanto con ammenda (art. 15, comma 1).

La prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a « condotta esaurita », vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti,

nonché nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione.

La nuova « prescrizione obbligatoria », dunque, si presenta quale omologo della nuova diffida: l'una opera nelle ipotesi di illecito amministrativo (ma solo se l'inadempimento è sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso).

#### Art. 16.

##### *Ricorso alla DRL.*

Avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro è ammesso ricorso amministrativo, davanti al Direttore della Direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento, ad eccezione dei casi in cui sia controversa la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, laddove è prevista, ai sensi del successivo art. 17, la competenza a decidere il ricorso del Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Il ricorso può essere presentato direttamente alla DRL che ne rilascia ricevuta, oppure mediante raccomandata con avviso di ricevimento, in quest'ultimo caso la data di spedizione vale quale data di presentazione. Dalla data apposta sull'avviso di ricevimento decorreranno invece i sessanta giorni entro i quali la DRL dovrebbe decidere il ricorso.

Nei trenta giorni successivi alla notificazione dell'ordinanza-ingiunzione

gli interessati possono quindi, in via facoltativa, proporre ricorso alla DRL oppure, in virtù della espressa enunciazione testuale dell'art. 16, proporre opposizione davanti al Tribunale, in funzione di giudice unico.

Il Direttore della DRL, ricevuto il ricorso, decide entro i successivi sessanta giorni, senza procedere ad audizioni del privato ricorrente, in ragione della previsione normativa secondo cui la decisione deve essere presa « sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'amministrazione ».

Con il provvedimento motivato che decide il ricorso, che deve essere notificato al ricorrente, il Direttore della DRL conferma, in tutto o in parte, ovvero annulla l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

La pratica viene istruita, in primo luogo, dall'Ufficio affari legali e contenzioso della DPL che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione impugnata, il quale è tenuto a trasmettere una propria nota, unitamente agli atti del proprio fascicolo all'Ufficio affari legali e contenzioso della DRL.

La presentazione del ricorso alla DRL non sospende la esecuzione dell'ordinanza-ingiunzione salvo provvedimento espresso in questo senso del Direttore della DRL; il provvedimento di sospensione può avvenire su richiesta del ricorrente e in presenza dei requisiti tipici dei provvedimenti cautelari (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

Nel caso di decisione di annullamento dell'ordinanza-ingiunzione la DPL a cui la decisione è comunicata deve dare luogo alla cessazione delle procedure di riscossione coattiva ove pendenti; nel caso di decisione del ricorso che ridetermina l'importo della sanzione la DPL assegna agli interessati, mediante atto notificato, il termine di trenta giorni per pagare la somma rideterminata, in mancanza attiverà la procedura di riscossione coattiva prevista dalla legge, con riferimento alla somma come ridefinita.

Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).

A seguito della decisione espressa ovvero dopo l'inutile decorso del termine previsto per la decisione stessa, il trasgressore può proporre entro trenta giorni, che decorrono dalla notifica del provvedimento di decisione ovvero dalla scadenza dei sessanta giorni, il ricorso in opposizione di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981, avente per oggetto l'ordinanza-ingiunzione.

#### Art. 17.

##### *Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.*

Se l'ordinanza-ingiunzione ha ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro il ricorso va presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, costituito all'interno della DRL, di cui fanno parte: il Direttore della DRL, che lo presiede; il Direttore regionale dell'INPS e il Direttore regionale dell'INAIL.

A tal proposito si ritiene opportuno precisare che non è necessario alcun atto amministrativo per la costituzione del Comitato il quale, in virtù della esplicita e diretta formulazione normativa, è costituito *ex lege*.

Sia pur in mancanza di uno specifico riferimento in tal senso, poiché la partecipazione al collegio è a titolo funzionale, appare conforme ai principi

generali e alla esigenza di assicurare la continuità amministrativa ritenere che, in caso di assenza o legittimo impedimento dei membri del Comitato, lo stesso operi con coloro che esercitano funzioni vicarie dei membri stessi.

Il Comitato, infatti, viene individuato quale destinatario di tutti i ricorsi che abbiano ad oggetto la sussistenza di un rapporto di lavoro ovvero la diversa qualificazione dello stesso, ricorsi presentati avverso:

- 1) contestazioni o notificazioni di illecito amministrativo delle DPL;
- 2) ordinanze-ingiunzione delle DPL;
- 3) verbali di accertamento di INPS, INAIL e di altri Enti previdenziali

per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Sia pur in assenza di una specifica indicazione normativa, si ritiene che il ricorso vada presentato nel termine di trenta giorni dalla contestazione/notifica del provvedimento impugnato, secondo quanto previsto in via generale per i ricorsi gerarchici anche impropri.

L'art. 17, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004, peraltro, precisa che il ricorso è deciso entro novanta giorni dal ricevimento; decorso inutilmente il termine esso s'intende respinto.

La decisione, come per l'analogo ricorso alla DRL, è predisposta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e su quella in possesso della DPL interessata, ovvero dell'organo di vigilanza che ha proceduto alla redazione dell'atto impugnato.

L'istruttoria del ricorso è a cura del Segretario del Comitato individuato dal Direttore della DRL fra i funzionari, anche con qualifica ispettiva, con specifiche competenze tecnico-giuridiche, il quale partecipa alle sedute del Comitato in veste di relatore.

Per le problematiche previdenziali e assicurative il Segretario può farsi assistere da funzionari degli Enti appositamente individuati.

In particolare per la decisione dei ricorsi avverso gli atti di accertamento adottati da funzionari degli Enti previdenziali diversi dall'INPS e dall'INAIL (ENPALS, ENASARCO, INPGI, IPSEMA ecc.), il Comitato provvede a convocare, a fini istruttori, un rappresentante dei predetti Istituti che interviene con finalità consultive per l'approfondimento delle problematiche relative allo specifico regime assicurativo.

Si precisa che il ricorso interrompe i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge n. 689/1981 e quelli previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali nei confronti dei verbali degli Istituti previdenziali.

Si sottolinea, infine, che i ricorsi già presentati ai Comitati regionali dell'INPS alla data di entrata in vigore del decreto in questione restano affidati alla competenza decisionale del predetto Organo, mentre il Comitato regionale per il lavoro è competente per i ricorsi presentati successivamente alla predetta data, anche se relativi a rapporti insorti antecedentemente all'entrata in vigore del decreto.

Roma, 24 giugno 2004

Maroni, Ministro del lavoro e delle politiche sociali



**Circolare Inps 20 settembre 2004, n. 132. — Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124. — Indirizzi operativi.**

Con circolare n. 24 del 24 giugno 2004 (all. 1), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato i chiarimenti e le indicazioni operative per l'attuazione del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (all. 2), attuativo della delega contenuta nell'art. 8 della Legge Biagi.

Di particolare valenza è l'assunzione, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di tutte le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di applicazione dei contratti collettivi e della disciplina previdenziale garantendo, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

A tal fine si avvale della Direzione Generale, da istituire ai sensi dell'art. 2 del Decreto Legislativo, e della Commissione Centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza.

La Direzione generale, secondo il dettato normativo, avrà compiti di direzione e di coordinamento delle attività ispettive, assicurando l'esercizio unitario e l'uniformità di comportamento degli Organi di vigilanza del Ministero del Lavoro e degli Enti Previdenziali.

Alla Commissione Centrale di coordinamento, nominata con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, presieduta dallo stesso Ministro o da un Sottosegretario delegato e composta dal Direttore della Direzione Generale, dai Direttori Generali degli Enti previdenziali, dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, dal Direttore Generale dell'Agenzia delle Entrate, dal Coordinatore Nazionale delle Aziende Sanitarie Locali, dal Presidente del Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare di cui all'art. 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, spetta il compito di individuare gli obiettivi e gli indirizzi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

Alla stessa Commissione, secondo la previsione dell'art. 10 del Decreto Legislativo, può essere attribuito il compito di definire le modalità di attuazione della banca dati e di definire le linee per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti amministrativi.

Ciò premesso, le norme di maggiore interesse riguardano:

- il coordinamento dell'attività di vigilanza a livello territoriale (artt. 4 e 5);
- la razionalizzazione e coordinamento dell'attività ispettiva (art. 10);
- i poteri attribuiti agli ispettori di vigilanza (artt. 6 e 13);
- l'attività di prevenzione e promozione (art. 8);
- il diritto di interpello (art. 9);
- la conciliazione monocratica (art. 11);

— i ricorsi ai Comitati Regionali per il Lavoro (art. 17). Nel merito dei singoli aspetti si forniscono i seguenti chiarimenti.

### 1. *Coordinamento a livello territoriale*

Gli artt. 4 e 5 del Decreto Legislativo prevedono forme di coordinamento a livello regionale e provinciale attribuite, rispettivamente, alle Direzioni Regionali e alle Direzioni Provinciali del Lavoro.

Si sottolinea al riguardo la valenza attribuita dal Decreto, e ribadita nella circolare del Ministero, al coinvolgimento dei Direttori Regionali e Provinciali dell'INPS e dell'INAIL, da attuarsi attraverso consultazioni e riunioni periodiche da tenersi almeno ogni tre mesi.

Viene inoltre istituita, a livello regionale, la Commissione Regionale di coordinamento, costituita dal Direttore della Direzione Regionale del lavoro, che la presiede, dai Direttori Regionali dell'INPS e dell'INAIL, dal Comandante Regionale della Guardia di Finanza, dal Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate, dal Coordinatore Regionale delle Aziende Sanitarie Locali, da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

In tale quadro è pertanto necessaria una partecipazione attiva da parte dell'Istituto alle predette riunioni nelle quali i Dirigenti interessati prospetteranno gli indirizzi forniti da questa Direzione Generale in materia di attività ispettive per concordare, in tale sede, le rispettive attività in modo tale da evitare duplicazioni di indagini e ottimizzare l'utilizzo delle risorse.

Si ritiene che, nel corso delle riunioni, particolare attenzione dovrà essere attribuita ai risultati delle diverse iniziative programmate, in modo da valutare l'efficacia delle azioni e, se del caso, modificare o integrare i programmi predisposti.

### 2. *Razionalizzazione dell'attività di vigilanza*

Fra gli obiettivi del Decreto, come si è detto, vi è quello di evitare duplicazioni di indagini ispettive nei confronti della stessa azienda, indice questo di inefficacia dell'attività di vigilanza.

A tal fine l'art. 10 prevede la creazione di una banca dati telematica sulla quale far affluire tutte le informazioni circa l'inizio e i risultati delle singole verifiche, da qualsiasi amministrazione siano state effettuate.

Nelle more dell'emanazione del Decreto Ministeriale, al quale è demandata la definizione delle modalità di attuazione e funzionamento della predetta banca dati, la circolare ministeriale ha previsto che le informazioni, al momento, siano trasmesse tramite posta elettronica, secondo modalità da definire in sede locale.

Al fine di facilitare l'operatività delle Sedi si sta predisponendo, nell'Archivio Nazionale Vigilanza, una specifica funzione che consente di evidenziare tutte le ispezioni iniziate in un determinato periodo, da individuare a scelta dell'operatore.

La stessa funzione trasforma in foglio excell l'elenco delle aziende inte-



ressate riportando, per ciascuna, tutti gli estremi anagrafici; tale elaborato sarà utilizzato per la comunicazione.

Sempre ai fini della comunicazione è necessario pertanto che l'Archivio sia costantemente aggiornato sull'iter della pratica (assegnazione, inizio, definizione).

Parimenti si sta predisponendo, sempre nell'Archivio Vigilanza, una particolare sezione ove far confluire le informazioni provenienti dalle Direzioni Provinciali del Lavoro e dagli altri Enti che svolgono attività di vigilanza.

È di tutta evidenza che, prima di disporre o iniziare una indagine, tale archivio va consultato dal responsabile dell'area vigilanza o dal funzionario ispettivo.

Sempre in materia di razionalizzazione la norma prevede che, attraverso un prossimo Decreto Interministeriale, verrà adottato un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti amministrativi ad uso degli Organi di vigilanza, secondo le linee che potranno essere definite dalla Commissione Centrale di coordinamento.

Di particolare rilevanza è, infine, il dettato del comma 5, secondo il quale i verbali di accertamento del personale che effettua vigilanza costituiscono fonte di prova in ordine agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere reciprocamente utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, di competenza dei diversi organi ispettivi.

A tale riguardo, considerati i riflessi che possono derivare dai singoli accertamenti e, in particolare, la previsione di cui all'art. 3, terzo comma della legge 29 luglio 1996, n. 402 che impedisce il reiterarsi delle indagini se non in casi definiti dalla norma stessa, è necessario che venga posta la massima cura nella rilevazione delle irregolarità, recependo informazioni che possono essere di utilità anche per le altre Amministrazioni.

Se poi l'accertamento disposto è riferito solo ad alcune tipologie di irregolarità o a periodi di tempo limitati, la limitatezza del mandato va esplicitata nel verbale, come va esplicitata la riserva relativamente ad altre inadempienze al momento non rilevate.

La completezza delle informazioni, ed eventuali riserve per ulteriori accertamenti sono necessarie, anche per i verbali che pervengono all'Istituto da parte di altre Amministrazioni, e ciò al fine di evitare una duplicazione di interventi al solo scopo di acquisire elementi per la quantificazione degli addebiti.

Si ritiene pertanto opportuno che, in sede di coordinamento regionale e/o in sede di riunioni periodiche presso le Direzioni Provinciali del lavoro, siano definite, fra tutte le Amministrazioni coinvolte, linee comuni che evitino gli inconvenienti sopra indicati.

### *3. I poteri attribuiti agli ispettori di vigilanza*

Sulla base di quanto previsto dal Decreto Legislativo, e in particolare dagli artt. 6 e 13, i poteri attribuiti agli ispettori previdenziali vengono confermati e ampliati.

Confermati in quanto il comma 3 dell'art. 6 del D.lgs. 124/2004, di fatto, ribadisce le disposizioni già vigenti, (art. 13 della legge 638/83 di conversione del D.L. 463/83) sul conferimento agli ispettori previdenziali dei vari poteri di accesso ai locali, di esame delle scritture aziendali, di acquisizione delle dichiarazioni da datori e prestatori di lavoro.

Ampliati perché viene attribuito, dal comma 4 dell'art. 13, agli ispettori previdenziali il potere di diffida nei casi per i quali siano irrogabili le sanzioni amministrative.

La diffida può riguardare unicamente comportamenti illeciti, dai quali derivino sanzioni amministrative, che siano accertati nel corso di un'ispezione e che possono considerarsi sanabili.

Al riguardo si sottolinea che dopo l'entrata in vigore dell'art. 116, comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che ha riformato il sistema sanzionatorio, anche amministrativo, gli illeciti amministrativi che possono formare oggetto di contestazione da parte dei funzionari di vigilanza dell'Istituto sono quelli riconducibili agli artt. 14 e 35, 7° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689.

In allegato (all. 3) si riporta un'elencazione dei principali illeciti amministrativi che possono ritenersi sanabili.

#### 4. *Attività di prevenzione e promozione*

L'art. 8, al comma 4, attribuisce anche agli Enti previdenziali, secondo le rispettive competenze, la possibilità di svolgere attività di prevenzione e promozione, attraverso la diffusione di informazioni sulle novità legislative di maggior rilievo e/o su questioni di carattere generale che investono il rapporto previdenziale-assicurativo.

Sulla materia, peraltro, si fa riserva di successive istruzioni, considerando che la circolare ministeriale rinvia l'applicazione della disciplina a dopo l'emanazione del citato Decreto.

#### 5. *Il diritto di interpello*

L'art. 9 del decreto introduce, in materia di lavoro e previdenziale-assicurativa, il diritto di interpello da esercitare esclusivamente da parte di Enti pubblici, associazioni di categoria e ordini professionali su questioni di ordine generale circa l'applicazione della normativa.

Per quanto di competenza dell'Istituto, l'interpello dovrà riguardare materie strettamente previdenziali come, ad esempio, inquadramenti, imponibile contributivo ecc. e potrà essere inviato, solo in via telematica, alla Direzione Centrale Entrate Contributive, all'indirizzo di posta elettronica [interpello.entratecontributiveinps.it](mailto:interpello.entratecontributiveinps.it) di prossima istituzione, ovvero alle Sedi dell'Istituto che provvederanno a trasmetterlo alla predetta Direzione Centrale, che curerà l'istruttoria e il successivo inoltramento alla Direzione Generale del Ministero.

Non potranno essere inoltrati, sotto forma di interpello, e quindi evasi, quesiti di carattere particolare o proposti da singole aziende, restando peraltro

impregiudicata l'attività abitualmente svolta finalizzata a dare informazioni e chiarimenti a singole aziende o lavoratori.

Circa gli effetti che possono scaturire ad un eventuale adeguamento da parte del datore di lavoro agli indirizzi forniti a seguito di interpellò si rinvia alle precisazioni fornite dalla circolare ministeriale.

Per quanto di interesse dell'Istituto, si fa presente che, ferme restando le conseguenze sul piano previdenziale, la valutazione del comportamento adesivo agli indirizzi forniti a seguito di interpellò, produrrà, in analogia a quanto previsto dalla citata circolare in materia di sanzioni amministrative, la non applicazione di sanzioni civili e somme aggiuntive.

## 6. *Conciliazione monocratica*

È di esclusiva competenza delle Direzioni del lavoro e si rinvia, per il necessario approfondimento, alla circolare ministeriale allegata.

Per la parte di interesse dell'Istituto si richiamano peraltro gli effetti, ai fini del versamento dei contributi previdenziali, che dalla stessa derivano.

La norma prevede, infatti, che sulle somme conciliate vengano versati i contributi che, secondo la circolare ministeriale, non possono essere inferiori a quelli calcolati sui minimali previsti per legge.

Occorrerà quindi, al fine della quantificazione del dovuto e del conseguente accredito sulle posizioni individuali, che le somme conciliate siano ripartite per i periodi di competenza.

Circa il momento di insorgenza dell'obbligo contributivo si ritiene che lo stesso coincida con il termine indicato nel verbale di accordo per il pagamento delle somme dovute al lavoratore. Conseguentemente, il versamento di quanto dovuto all'Istituto dovrà avvenire entro il sedicesimo giorno del mese successivo al predetto termine.

Si fa riserva di fornire successive istruzioni circa le modalità di versamento e la compilazione della modulistica.

Ulteriore condizione, affinché la conciliazione espliciti i suoi effetti, è che i contributi siano effettivamente versati in unica soluzione, o anche ratealmente con la dimostrazione, secondo l'indirizzo ministeriale, del versamento della prima rata della dilazione.

Al riguardo di sottolinea che, oltre ad impostare adeguati canali di comunicazione con le Direzioni Provinciali del Lavoro per ricevere e trasmettere i dati necessari a dare esecuzione al dettato normativo, è necessario che le dilazioni concesse a tale titolo siano costantemente monitorate fino alla loro conclusione.

I casi per i quali si verificassero interruzioni nei pagamenti, infatti, andranno immediatamente comunicati alle Direzioni del Lavoro per gli eventuali adempimenti di loro competenza.

## 7. *Ricorsi ai Comitati Regionali del Lavoro*

L'art. 17, infine, introduce importanti novità in materia di gravame amministrativo.

Infatti, i ricorsi avverso i verbali ispettivi aventi ad oggetto la qualificazione e la sussistenza dei rapporti di lavoro, che fino all'entrata in vigore del Decreto Legislativo erano di competenza dei Comitati Regionali dell'Istituto, sono ora attribuiti alla competenza dei Comitati Regionali del Lavoro, organi di nuova istituzione, composti dal Direttore Regionale del Lavoro, che lo presiede, e dai Direttori Regionali dell'INPS e dell'INAIL.

I ricorsi vanno decisi entro novanta giorni dalla loro presentazione, decorsi i quali devono intendersi respinti.

Al riguardo, la circolare ministeriale fissa un termine per la presentazione del ricorso (30 giorni dalla notifica della contestazione) e prevede che in caso di assenza o impedimento dei membri del Comitato, questi possano essere sostituiti dai rispettivi vicari.

Sotto l'aspetto operativo le Direzioni regionali concorderanno, in sede di Comitato Regionale per il Lavoro, le modalità e i tempi di trasmissione degli atti, designando il funzionario che affiancherà il Segretario di tale Comitato per l'istruttoria dei ricorsi e per l'eventuale attività consulenziale.

Relativamente ai ricorsi presentati fino alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 124 (27 maggio 2004), come già indicato nel messaggio n. 20291 del 25 giugno 2004 (all. 4), questi restano attribuiti alla competenza dei Comitati Regionali dell'Istituto.

Il Direttore Generale

Crecco

— Allegato N. 1 (Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 giugno 2004, n. 24) <sup>(1)</sup>

— Allegato N. 2 (Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124) <sup>(2)</sup>

— Allegato N. 3 (Tabella illeciti amministrativi legge 1981 n. 689, articolo 35, comma 7) <sup>(3)</sup>

— Allegato N. 4 (Messaggio INPS 25 giugno 2004, n. 20291) <sup>(4)</sup>

---

<sup>(1)</sup> In Parte III di questo volume.

<sup>(2)</sup> In Parte III di questo volume.

<sup>(3)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

<sup>(4)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*.

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>Boll. trib.</i>	Bollettino tributario
<i>C&amp;CC</i>	Contratti e Contrattazione Collettiva
<i>CG</i>	Corriere Giuridico
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>Corr. Trib.</i>	Corriere Tributario
<i>Danno e resp.</i>	Danno e responsabilità
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DDPCom</i>	Digesto delle discipline privatistiche – Sezione commerciale
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DI</i>	Diritto Industriale
<i>Dir. autore</i>	Il diritto di autore
<i>Dir. Prat. Trib.</i>	Diritto e pratica tributaria
<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>D&amp;L</i>	Rivista critica di diritto del lavoro
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>DLM</i>	Diritti lavori e mercati
<i>DP</i>	Diritto pubblico
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPL-Oro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit social
<i>Econ. Pol.</i>	Economia politica
<i>EGT</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>Fin. loc.</i>	Finanza locale
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GADI</i>	Giurisprudenza annotata di diritto industriale
<i>GC</i>	Giustizia civile

<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza Costituzionale
<i>GDA</i>	Giornale di diritto amministrativo
<i>GDI</i>	Giurisprudenza di diritto industriale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>Giur. Imp.</i>	Giurisprudenza delle imposte
<i>GLav</i>	Guida al lavoro
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GN</i>	Guida normativa
<i>GP</i>	La Giustizia penale
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GU</i>	Gazzetta Ufficiale
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IF</i>	Le istituzioni del federalismo
<i>ISL</i>	Igiene e Sicurezza del Lavoro
<i>JPE</i>	Journal of Political Economy
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>LG</i>	Il lavoro della Giurisprudenza
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPA</i>	Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna sindacale
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>QC</i>	Quaderni costituzionali
<i>QDLRI</i>	Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>QRIDL</i>	Quaderni delle riviste italiane di diritto del lavoro
<i>QR</i>	Quaderni regionali
<i>Rass. dir. tec. dog.</i>	Rassegna di diritto e tecnica doganale
<i>Rass. Trib.</i>	Rassegna tributaria
<i>Riv. dir. trib. internaz.</i>	Rivista di diritto tributario internazionale
<i>RPA</i>	Rassegna parlamentare
<i>RS</i>	Rassegna sindacale
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale

<i>RDI</i>	Rivista di diritto industriale
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGI</i>	Repertorio della giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIT</i>	Reveu International de Travail
<i>Riv. Dir. Fin.</i>	Rivista diritto finanziario e scienza della finanze
<i>Riv. dir. trib. internaz.</i>	Rivista di diritto tributario internazionale
<i>RDSS</i>	Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>TLG</i>	Toscana Lavoro Giurisprudenza





## NOTIZIE SUGLI AUTORI

GIUSEPPE BIZZARRO	Consulente del lavoro in Milano
TEMISTOCLE BUSSINO	Funzionario ispettivo dell'Inps
SERGIO CORBASCIO	Tutore per l'emersione. Comitato per l'emersione del lavoro non regolare
LUIGI DEGAN	Ricercatore Adapt-Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » – Università di Modena e Reggio Emilia
ENNIO DI LUCA	Direttore Centrale Vigilanza Inail
GIUSEPPE LODATO	Ispettore del lavoro. Funzionario del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Avvocato – Direzione provinciale del lavoro di Salerno
EUFRANIO MASSI	Dirigente della Direzione provinciale del lavoro di Modena
DARIO MESSINEO	Avvocato ed ispettore del lavoro
CARO LUCREZIO MONTICELLI	Capo dell'ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
ONOFRIO NACCI	Tutore per l'emersione. Comitato per l'emersione del lavoro non regolare
MARIO NOTARO	Direttore Generale Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale, Affari Generali, Risorse Umane e Attività Ispettiva
STEFANO PANTALEI	Direttore Centrale Vigilanza Inps
DANILO PAPA	Ispettore del lavoro Funzionario Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Avvocato – Ufficio Coordinamento Nazionale Ispezione Lavoro
MAURO PARISI	Ispettore del lavoro. Funzionario Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Avvocato – Direzione provinciale del lavoro di Belluno
SALVATORE PELLEGRINO	Avvocato dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, vice Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
PAOLO PENNESI	Responsabile della programmazione e del coordinamento delle attività ispettive del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
PIERLUIGI RAUSEI	Ispettore del Lavoro – Avvocato – Funzionario del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

SIMONE SCAGLIARINI

Assegnista di ricerca di Istituzioni di Diritto pubblico, Centro Studi internazionali e comparati « Marco Biagi » – Università di Modena e Reggio Emilia

MICHELE TIRABOSCHI

Professore straordinario di Diritto del lavoro – Università di Modena e Reggio Emilia

ALESSANDRA TUFFANELLI

Avvocato del Foro di Ferrara. Collaboratrice del Centro Studi Internazionali e Comparati – Università di Modena e Reggio Emilia