

Capitolo I

Le fonti che regolano l'attività ispettiva e di vigilanza

di Pierluigi Rausei* e Michele Tiraboschi

Sommario: 1. Quadro regolatorio dell'ispezione del lavoro. – 2. Regolamentazioni internazionali e comunitarie. – 3. Potere di accesso e tutele. – 4. Macrodirettiva sui servizi ispettivi. – 5. Collegato lavoro. – 6. Codice di comportamento (rinvio).

1. Quadro regolatorio dell'ispezione del lavoro

L'ispezione¹ del lavoro rappresenta, dal punto di vista funzionale, un elemento fondamentale di tutela (costituzionale) del lavoro e dell'impresa. Da

* Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

¹ Il termine "ispezione" deriva dal latino "inspicere" che significa "guardare dentro" (cfr. A. BAUDI, *Inspicere. Alle radici della prova penale*, Rubbettino, 2000), e identifica l'attività volta ad acquisire elementi utili a conoscere, provare e documentare un fatto o un atto giuridicamente rilevante. Si tratta, quindi, di un sub-procedimento di natura istruttoria (così per V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, 1999) che si articola in una serie di atti giuridici e di operazioni e si caratterizza per l'esercizio di una potestà espressamente riconosciuta dall'ordinamento giuridico per la cura di interessi primari ben individuati e costituzionalmente tutelati, finalizzato ad acquisire elementi cognitivi e valutativi, di fatto e di diritto, che confluiscono in un procedimento amministrativo più vasto (nel caso di specie di tipo sanzionatorio), che si conclude con l'adozione di specifici provvedimenti (nel caso di specie il verbale conclusivo e l'ordinanza-ingiunzione o di archiviazione). Sotto altro punto di analisi l'ispezione (congiuntamente alle attività sue proprie quali l'indagine, la verifica, l'accertamento) rappresenta un agire della pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri di cognizione, che si concretano in una acquisizione di scienza, formalizzata nei relativi verbali ispettivi (si veda F. LEVI, *L'attività conoscitiva della*

un lato il contrasto a sommerso, irregolarità e illegalità comporta l'immediata tutela del lavoratore, ma dall'altro, al contempo, il ripristino delle condizioni di legalità del lavoro incide profondamente nel contrasto al *dumping* e alla competizione sleale fra le imprese, garantendo, pertanto, a un'equilibrata e corretta concorrenza.

Su un piano strutturale, d'altronde, quello delle ispezioni è un sistema complesso in cui opera una pluralità di soggetti (organismi di vigilanza), regolato attualmente dalla legislazione speciale, che trova, ad oggi, i suoi fondamenti nei seguenti testi normativi, da intendersi nel contesto delle loro successive modificazioni: d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, l. 22 luglio 1961, n. 628, e d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

L'ultimo dei provvedimenti legislativi citati rappresenta una tappa di fondamentale rilievo, trattandosi della ampia riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e del lavoro², in attuazione della delega di cui all'art. 8 della l. n. 30/2003³.

Al quadro normativo così sinteticamente richiamato deve aggiungersi, inevitabilmente, la macrodirettiva sui servizi ispettivi e l'attività di vigilanza adottata dal Ministro del lavoro il 18 settembre 2008.

Su un piano di sistema, inoltre, va segnalato che l'ispezione del lavoro contempla anche l'ispezione in materia di previdenza sociale (Inps e Inail ad esempio) e quella sulla igiene e sulla sicurezza del lavoro (in generale attribuita alle Asl, anche dopo l'intervento normativo di cui al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come integrato e corretto dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106), ma che la stessa ha anche dei significativi riflessi di carattere fiscale e tributario.

pubblica amministrazione, Giappichelli, 1967). Quanto poi, più direttamente, all'ispezione del lavoro e previdenziale si può parlare di una potestà ispettiva che inerisce necessariamente alla titolarità di una funzione amministrativa di controllo e di vigilanza (cfr. in argomento la classificazione dei poteri ispettivi operata da S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative: funzione e caratteri*, Giuffrè, 1999).

² Per una generale esposizione sui contenuti del d.lgs. n. 124/2004 si rinvia ai contributi raccolti in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, 2004. Si vedano anche P. PENNESI, E. MASSI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, inserto di *DPL*, 2004, n. 30; P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, Ipsoa, 2009.

³ Per un esame dei criteri di delega di cui all'art. 8 della l. n. 30/2003 si fa rinvio a P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 1092 ss.; P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in *La riforma del mercato del lavoro*, inserto di *DPL*, 2003, n. 10.

D'altronde, vale la pena segnalare che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 14 ottobre 2005, n. 384⁴, chiamata a giudicare la conformità al dettato costituzionale del d.lgs. n. 124/2004, l'ispezione rappresenta la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza.

Assumono particolare rilievo poi le misure legislative introdotte nella l. 4 novembre 2010, n. 183 (collegato lavoro), come pure il d.m. 15 gennaio 2014 contenente il codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro.

A delineare il quadro regolatorio dell'ispezione del lavoro riformata, peraltro, concorrono anche le disposizioni adottate nel diritto internazionale e in quello comunitario. L'ispezione del lavoro, come la generalità delle questioni attinenti alla protezione dei lavoratori e alle condizioni di tutela del lavoro, in effetti, è da lungo tempo al centro di interventi normativi e di atti di indirizzo di carattere operativo provenienti dalla intera comunità internazionale.

2. Regolamentazioni internazionali e comunitarie

Il sistema dell'ispezione del lavoro è destinato sempre più ad un felice interscambio di esperienze, operative e giuridiche, in ambito internazionale e comunitario, nella prospettiva di una crescita comune (in termini di civiltà del lavoro) dei Paesi membri dell'ILO da un lato e dell'UE dall'altro. Peraltro, a fini pratici, si deve tener conto che i principi sanciti negli atti normativi internazionali rappresentano importanti fonti "difensive" per le aziende sottoposte a controlli ispettivi in materia di lavoro, sicurezza e previdenza.

In special modo si occupa con attenzione dei profili relativi alla efficace ed efficiente azione degli ispettori del lavoro la International Labour Organization (ILO), della quale l'Italia fa parte quale Paese fondatore fin dalla sua costituzione, vale a dire fin dalla prima Conferenza internazionale del lavoro che si tenne a Washington nell'ottobre del 1919.

Tanta parte ha avuto e ha tuttora nelle attenzioni dell'ILO l'ispezione del lavoro (*Labour Inspection*) da dedicare ben tre raccomandazioni e due convenzioni al tema che ci occupa.

⁴ Cfr. in argomento G. SERVELLO, *Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni*, in *DPL*, 2005, n. 42, 2318 ss.; G. FALASCA, *Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni*, in *GLav*, 2005, n. 43, 23 ss.; P. RAUSEI, *Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta*, in *DPL*, 2005, n. 43, 2345 ss.

Già negli anni Venti, con la raccomandazione n. 20 del 29 ottobre 1923, venivano enunciati i principi generali dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi ispettivi nei contesti nazionali dei Paesi membri.

L'importante atto normativo dell'ILO, infatti, non si limita a definire l'ispezione del lavoro e il suo oggetto, e cioè garantire e assicurare il rispetto delle leggi e dei regolamenti a tutela delle condizioni di lavoro e per la sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro («to secure the enforcement of the laws and regulations relating to the conditions of work and the protection of the workers while engaged in their work»).

La raccomandazione n. 20/1923 dell'ILO, a ben vedere, descrive già le funzioni, le potestà e le regole minime di organizzazione di un servizio di ispezione in materia di lavoro efficiente, preoccupandosi della organizzazione del personale, della qualificazione degli ispettori, della metodologia corretta per svolgere l'ispezione del lavoro, della necessità di collaborare con il datore di lavoro e con i lavoratori dell'impresa oggetto di ispezione, dei rapporti che il personale ispettivo deve saper instaurare con le parti sociali.

La particolare rilevanza di questo documento risiede nel fatto che esso rappresenta un pronunciamento della comunità internazionale su una questione strettamente attinente all'organizzazione interna degli Stati membri e cioè direttamente incidente sulla sovranità nazionale di ciascuno di essi.

Non a caso la stessa raccomandazione n. 20/1923 comincia proprio col riaffermare la sovranità indipendente degli Stati che aderiscono all'ILO e si offre alla intera comunità internazionale come una sorta di silloge delle “*best practices*” in atto all'epoca della sua promulgazione, già adottate da alcuni Paesi membri.

Le resistenze degli Stati che non intendevano dare luogo ad un pronunciamento internazionale che incidesse, mediante una apposita convenzione, sulle organizzazioni amministrative degli stessi, sia pure nel solo tema dell'ispezione del lavoro, ha condotto ad uno slittamento di oltre 20 anni l'approvazione di una vera e propria convenzione in materia di ispezione del lavoro.

Finalmente con la *Labour Inspection Convention*, C81/1947, dell'11 luglio 1947, ratificata in Italia con l. 2 agosto 1952, n. 1305, l'ILO procedeva ad adottare una ampia e densa convenzione sull'ispezione del lavoro, nei settori dell'industria e del commercio, agganciandovi anche la relativa raccomandazione (raccomandazione n. 81 di pari data).

La convenzione contiene l'enunciazione dei principi guida ai quali gli Stati membri devono conformare, in modo prioritario, l'organizzazione dei servizi ispettivi nazionali in materia di lavoro.

Peraltro, la rilevanza del tema e l'imponenza delle sue ripercussioni sulla vita dei lavoratori, ha indotto la Conferenza internazionale del lavoro ad inserire la convenzione n. 81/1947 fra le "convenzioni prioritarie" alle quali i Paesi aderenti all'ILO devono dare necessariamente attuazione.

Fra le principali linee-guida dettate dalla convenzione n. 81/1947 vi è quella relativa alle funzioni precipue del "sistema di ispezione del lavoro" (art. 3):

- a) garantire l'applicazione delle disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro e alla protezione dei lavoratori nell'esercizio delle loro mansioni;
- b) fornire informazioni e consigli tecnici ai datori di lavoro ed ai lavoratori sui mezzi più efficaci per osservare le normative vigenti;
- c) sottoporre all'attenzione dell'autorità competente le insufficienze o gli abusi che non sono specificamente coperti dalle disposizioni di legge.

Un triplice impatto operativo che va dalla vigilanza alla consulenza, dalla prevenzione alla promozione, e che in Italia sembra essersi definitivamente consacrato soltanto di recente con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 124/2004 che proprio a questi principi affida l'intera riorganizzazione dei servizi ispettivi in materia di lavoro e di previdenza sociale.

Peraltro, la convenzione n. 81/1948 dell'ILO va ricordata anche dall'assoluta modernità del punto di vista adottato che non trascura di considerare la formazione del personale ispettivo, l'idoneità della selezione dei funzionari pubblici candidati alle attività ispettive, l'indipendenza degli ispettori, il numero adeguato degli ispettori in proporzione al sistema imprenditoriale che insiste nel territorio considerato, le sedi e la strumentazione idonea all'espletamento delle funzioni (artt. 6-11).

Non solo perché l'ispezione del lavoro riceve dall'ILO in questa straordinaria convenzione una sintetica, ma netta, illustrazione dei principali poteri e doveri del personale ispettivo (artt. 12-13):

- accedere liberamente, senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento soggetto al controllo dell'ispezione, ma solo se in possesso di un documento giustificativo;
- procedere a qualsiasi esame, controllo o inchiesta ritenuti necessari per sincerarsi che le disposizioni di legge vengano osservate, interrogando, soli o in presenza di testimoni, il datore di lavoro e il personale dell'impresa, richiedendo l'esibizione dei libri, registri e documenti obbligatori di lavoro;
- informare, all'atto dell'accesso ispettivo, dell'avvio di una ispezione del lavoro il datore di lavoro o un suo rappresentante, a meno che ciò pregiudichi l'efficacia del controllo;

- contestare le violazioni riscontrate, ordinare la cessazione delle irregolarità e il ripristino immediato della legalità, disporre le condizioni di migliore adesione alla normativa, diffidare alla esibizione di atti e documenti.

Anche questi profili sembrano essere stati acquisiti con pienezza in Italia soltanto col varo del d.lgs. n. 124/2004.

Come si è detto, la convenzione n. 81/1947 riguarda esclusivamente l'ispezione del lavoro nei settori del commercio e dell'industria, mentre si è dovuto attendere altri 20 anni perché l'ILO con la convenzione C129/1969 del 25 giugno 1969, ratificata in Italia con l. 10 aprile 1981, n. 157, si occupasse espressamente dell'ispezione del lavoro in agricoltura (con la relativa raccomandazione n. 133 di pari data).

Successivamente, il 22 giugno 1995, l'ILO adottava un protocollo n. 81 aggiuntivo alla convenzione n. 81/1947 al fine di indirizzare gli Stati membri all'estensione dei principi e dei criteri contenuti nella citata convenzione anche a tutti i datori di lavoro non commerciali e non industriali e per segnalare alcune particolari esigenze di organizzazione e di struttura dei sistemi di ispezione nazionali.

Passando dal contesto internazionale a quello europeo si assiste ad una traduzione in ambito comunitario dei principi solennemente affermati dalla convenzione ILO n. 81/1947 che rimane una sorta di "faro" normativo sopranazionale in materia di ispezione sul lavoro (anche alla luce degli artt. 2, 136, 137, 138, 139, 140, 143 e 152 TCE, nonché degli artt. 27, 31 e 32 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Così dopo aver visto operare, fin dal 1982 un Gruppo degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro, il 12 luglio 1995 la Commissione delle Comunità europee, con decisione n. 95/319/CE, ha proceduto ad istituire formalmente un Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (Committee of Senior Labour Inspectors – SLIC).

All'ombra del Comitato che riunisce tutti i responsabili dei servizi ispettivi nazionali dei Paesi membri dell'Unione europea, si realizza quel proficuo scambio di esperienze utile alla Commissione europea per la promozione di interventi normativi in ambito comunitario nella materia del lavoro e della sicurezza sul lavoro (lett. circ. Min. lav. 3 agosto 2006, n. 2519)⁵.

⁵ In particolare, il Comitato è chiamato ad assistere la Commissione (art. 3) nel: 1) definire principi comuni della funzione di ispettorato del lavoro in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro; 2) individuare metodi di valutazione uniformi dei sistemi nazionali d'ispezione, in rapporto ai detti principi; 3) promuovere una migliore conoscenza e comprensione reciproca dei vari sistemi e delle pratiche nazionali d'ispezione del lavoro, con

Questo quadro di riferimento comunitario trova ampie conferme anche in atti successivi e più recenti. Così, nella comunicazione COM(2002) 118 dell'11 marzo 2002 la Commissione delle Comunità europee ribadisce il ruolo fondamentale del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro «al fine di favorire lo scambio di informazioni e di esperienze e di organizzare una cooperazione e un'assistenza reciproche». Secondo la Commissione europea, inoltre, nel quadro di un piano d'azione annuale, devono essere «incoraggiate l'elaborazione di obiettivi comuni di ispezione, la definizione di principi comuni di ispezione del lavoro nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro e la messa a punto di metodi di valutazione dei sistemi nazionali d'ispezione». Pur nel rispetto della diversità delle strutture istituzionali e delle tradizioni amministrative degli Stati membri, l'attuazione della strategia comunitaria, incentrata sulla qualità e sul benessere sul luogo di lavoro, presuppone una riflessione circa le strutture più adatte a tale impostazione globale, per cui «l'ispezione sul lavoro deve essere in grado di valutare l'insieme dei rischi, in particolare nei settori ove questi sono più complessi e possono combinarsi», svolgendo, al contempo, «la funzione di controllo ed un ruolo preventivo presso le imprese ed i laboratori». L'ispezione del lavoro, d'altronde, secondo la comunicazione COM(2002) 118 deve essere oggetto di revisioni eseguite utilizzando gli indicatori dei risultati e della qualità affinché i controlli svolti dai servizi d'ispezione conducano a sanzioni «omogenee che siano al tempo stesso dissuasive, proporzionate e applicate in modo efficace».

Più di recente con la comunicazione COM(2007) 62 del 21 febbraio 2007 la Commissione delle Comunità europee, invita ad approfondire la cooperazione per il controllo dell'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Secondo la Commissione una applicazione efficace ed equivalente delle legislazioni nazionali che recepiscono l'*acquis* comunitario è condizione indispensabile per garantire livelli di protezione parago-

consapevolezza di metodi e strumenti d'intervento; 4) sviluppare scambi di esperienze fra gli uffici nazionali d'ispettorato del lavoro in materia di controllo dell'applicazione del diritto comunitario derivato sulla salute e la sicurezza sul lavoro; 5) promuovere scambi d'ispettori del lavoro tra le amministrazioni nazionali; 6) elaborare programmi di formazione destinati agli ispettori del lavoro; 7) elaborare e pubblicare documenti destinati a facilitare l'attività degli ispettori del lavoro; 8) sviluppare un sistema efficiente di scambio rapido di informazioni fra ispettorati del lavoro; 9) sviluppare una cooperazione attiva con gli ispettorati del lavoro dei Paesi terzi per promuovere l'attività della Comunità in materia di salute e sicurezza sul lavoro e contribuire alla risoluzione di eventuali problemi transfrontalieri; 10) studiare l'eventuale impatto delle politiche comunitarie sulle attività degli ispettorati del lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro e sulle condizioni di lavoro.

nabili in tutti gli Stati membri e in tale direzione si colloca la promozione, a livello comunitario, dei lavori del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro per: migliorare l'efficacia del controllo e la sorveglianza dell'applicazione della legislazione; facilitare la cooperazione tra gli ispettorati del lavoro; intensificare le azioni congiunte a livello di settori o di rischi particolari. La comunicazione del 2007, inoltre, rileva l'opportunità che a livello nazionale si prospettino mezzi adeguati per «permettere agli ispettorati del lavoro di garantire che gli attori interessati rispettino i loro obblighi e siano in grado di esercitare i loro diritti, ivi compresi i controlli che comportano l'applicazione effettiva di sanzioni dissuasive e commisurate al procedimento per inadempienza alle norme in materia di salute e sicurezza». Conclude poi la Commissione affermando perentoriamente che «le nuove sfide, fra cui i flussi migratori, giustificano controlli più mirati e l'approfondimento delle conoscenze degli ispettori».

Con riguardo alla strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro rileva la risoluzione 2007/2146(INI) del 15 gennaio 2008 del Parlamento europeo secondo cui le ispezioni sul lavoro costituiscono un fattore essenziale per l'attuazione della normativa sulla salute e la sicurezza, da cui la richiesta alla Commissione di: fornire al Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello le risorse necessarie per consentirgli di operare in modo efficace, dopo avere esaminato i modi in cui può essere più efficace e fornire un valore ottimale; sviluppare ulteriormente i sistemi per la condivisione delle conoscenze, in modo da garantire risposte efficaci alle richieste di informazione e cooperazione; avviare una ricerca per la valutazione dell'efficienza e dell'impatto delle attività ispettive, come proposto dal Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello, al fine di stabilire obiettivi quantitativi e qualitativi comuni in materia di ispezioni, incoraggiando in tal modo l'utilizzo degli ispettorati come facilitatori per creare un'efficiente ed efficace cultura della salute e della sicurezza presso tutta la forza lavoro; stabilire modalità di valutazione dei sistemi d'ispezione nazionali, in particolare mediante quadri di valutazione. La risoluzione del Parlamento europeo, inoltre, chiede agli Stati membri di: fornire agli ispettorati del lavoro nazionali personale e mezzi finanziari adeguati, aumentare il numero degli ispettori del lavoro, in modo da garantire una densità di almeno un ispettore ogni diecimila lavoratori, in linea con le raccomandazioni dell'ILO; migliorare la qualità del lavoro svolto dagli ispettori offrendo una formazione più multidisciplinare in settori come la psicologia, l'ergonomia, l'igiene, i pericoli per l'ambiente e la tossicologia; concentrare le ispezioni su settori prioritari e su comparti e imprese ad alto rischio di incidenti e con

elevati livelli di gruppi vulnerabili, come lavoratori migranti, lavoratori interinali, lavoratori con un basso livello di qualifiche e di formazione, lavoratori giovani e anziani e lavoratori disabili.

In questa stessa prospettiva si muove, da ultimo, anche la direttiva 2009/52/CE del 18 giugno 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi che soggiornano irregolarmente negli Stati membri. I considerando dal 28 al 32 sono dedicati al ruolo dell'ispezione del lavoro nella Comunità europea. Anzitutto si ritiene che per garantire un grado di applicazione soddisfacente della direttiva e ridurre, per quanto possibile, divari nei livelli di attuazione della stessa, gli Stati membri «dovrebbero assicurare che siano effettuate ispezioni efficaci e adeguate nel loro territorio e dovrebbero comunicare alla Commissione dati sulle ispezioni che effettuano» (considerando n. 28). Non solo perché ogni Stato membro dovrebbe essere incoraggiato «a determinare ogni anno un obiettivo nazionale per il numero di ispezioni relative ai settori di attività in cui si concentra l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare sul loro territorio» (considerando n. 29). Ancora più tecnicamente incisivo appare il considerando n. 30, secondo il quale per aumentare l'efficacia delle ispezioni ai fini dell'applicazione della direttiva, gli Stati membri dovrebbero assicurare che: «la normativa nazionale conferisca poteri adeguati alle Autorità competenti per lo svolgimento delle ispezioni»; «le informazioni relative all'assunzione illegale, inclusi i risultati delle ispezioni precedenti, siano raccolte e trattate» ai fini dell'applicazione efficace della direttiva; «siano messe a disposizione risorse umane sufficienti dotate delle competenze e delle qualifiche necessarie per lo svolgimento efficace delle ispezioni».

L'efficacia delle ispezioni, peraltro, non è rimessa solo ad un incremento delle risorse umane e tecnologiche, ma anche a una piena sinergia fra gli Stati membri, giacché il considerando n. 32 prevede espressamente che nel caso di lavoratori distaccati cittadini di Paesi terzi, le autorità di ispezione degli Stati membri «possono avvalersi della cooperazione e dello scambio d'informazioni di cui alla Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, al fine di verificare se i cittadini di Paesi terzi siano assunti legalmente nello Stato membro di origine».

D'altro canto, tanto rileva l'ispezione del lavoro nel contesto delle politiche comunitarie che, secondo il considerando n. 31, ogni Stato membro dovrebbe assicurare che le ispezioni per l'applicazione della direttiva «non incida-

no, sul piano quantitativo o qualitativo, sulle ispezioni condotte per valutare le condizioni di assunti e di lavoro».

Da ultimo, l'art. 14 della direttiva 2009/52/CE sancisce che gli Stati membri devono garantire che «siano effettuate ispezioni efficaci e adeguate sul loro territorio ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare». Le ispezioni, peraltro, devono basarsi «su una valutazione dei rischi effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri». Inoltre, allo scopo di rendere più efficaci le ispezioni, gli Stati membri devono identificare «periodicamente i settori di attività in cui si concentra nel loro territorio l'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e, rispetto a ciascuno di tali settori, ogni Stato membro deve notificare alla Commissione, entro il 10 luglio di ogni anno, il numero di ispezioni effettuate l'anno precedente, espresso come numero assoluto e come percentuale dei datori di lavoro in ciascun settore, riferendo dei risultati conseguiti. Da ultimo, la risoluzione 2013/2112(INI) del 14 gennaio 2014 del Parlamento europeo «sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa» rappresenta il primo intervento di carattere generale, nel contesto delle istituzioni comunitarie (dopo i precedenti di natura settoriale su lavoro sommerso, lavoro degli immigrati, sicurezza sul lavoro, appalti, distacco e lavoro interinale), volto a fotografare l'urgenza di una azione coordinata a livello europeo in materia di ispezioni del lavoro.

Su proposta della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, nel richiamare i pronunciamenti fondamentali sul tema dell'ILO – in particolare l'Agenda per il lavoro dignitoso (giugno 1999) e le convenzioni in materia di ispezione sul lavoro (n. 81/1947 in sulla ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio e n. 129/1969 sulla ispezione del lavoro in agricoltura) – il Parlamento europeo si preoccupa di evidenziare il ruolo dei sistemi d'ispezione del lavoro nella lotta al lavoro sommerso nella UE, sottolineando come «attualmente, in molti Stati membri tutte le forme di contrasto al lavoro sommerso che prevedono la partecipazione degli ispettorati del lavoro incontrano difficoltà a causa della riduzione dei finanziamenti per le ispezioni del lavoro nel quadro dei provvedimenti di riduzione dei costi» (così nelle motivazioni del 12 dicembre 2013). In questa prospettiva si formulano raccomandazioni politiche «per combattere il lavoro non dichiarato e aiutare gli ispettorati a operare in modo più efficace» e si riconosce che una «ispezione del lavoro efficace in grado di affrontare le sfide di un mercato del lavoro in evoluzione è una componente essenziale di una buona governance».

La risoluzione dell'Europarlamento si rivolge sia agli Stati membri, affinché intervengano per rafforzare i sistemi interni delle ispezioni del lavoro, sia alle Istituzioni comunitarie (in particolar modo alla Commissione), auspicando azioni di coordinamento per valorizzare il ruolo degli ispettori del lavoro e delineare norme uniformi in materia di ispezioni.

Si sottolinea che le ispezioni sul lavoro devono essere effettuate esclusivamente da uffici pubblici e indipendenti, ma anche che ciò non deve precludere la possibilità per rappresentanti delle parti sociali di assistere gli ispettori del lavoro. Viene evidenziata anche l'importanza di piani nazionali per il rafforzamento dei meccanismi di ispezione del lavoro e per il loro finanziamento anche a carico dei Fondi strutturali europei al fine di assicurare ispezioni a sostegno della coesione sociale e per il rafforzamento della giustizia sul lavoro. Si afferma il ruolo cruciale delle ispezioni sul lavoro per assicurare copertura e protezione, soprattutto ai lavoratori vulnerabili, ma anche in ottica di prevenzione per il miglioramento delle informazioni e delle competenze internamente alle imprese, invitando gli Stati membri ad accrescere le risorse umane e finanziarie per le ispezioni sul lavoro, fino a raggiungere l'obiettivo di un ispettore ogni 10 mila lavoratori.

Viene sottolineato – come già nell'art. 7 del d.lgs. n. 124/2004 in Italia – che tutte le categorie di lavoratori dipendenti o autonomi, a prescindere dal loro inquadramento contrattuale devono rientrare nella competenza dei sistemi di ispezione ed essere assoggettati ad un medesimo livello di protezione. Si esprime preoccupazione per la scarsità di personale che caratterizza i sistemi di ispezione degli Stati membri, rilevando che il loro rafforzamento è aspetto essenziale per far fronte alla crisi economica, ma anche sottolineando che «le riforme finanziarie in atto in alcuni Stati membri non devono mai comportare la riduzione delle risorse umane, finanziarie, materiali, tecniche e infrastrutturali degli ispettorati del lavoro».

Viene poi sottolineata l'efficacia delle ispezioni «casuali, ripetute e senza preavviso», utilizzando sistemi di controllo intelligenti, in rete con tutte le autorità interessate (sull'esempio belga), per un agevole e rapido scambio di dati necessari per i controlli degli ispettorati del lavoro. Si insiste anche sulla necessità di una registrazione sistematica e tempestiva dei risultati delle ispezioni. Si rileva che le parti sociali devono essere coinvolte nella definizione e nella articolazione dei piani ispettivi nazionali e nelle ispezioni stesse, come già in Italia il d.lgs. n. 124/2004 aveva intuito 10 anni fa con gli organismi nazionale e territoriale di coordinamento.

Vi è poi la sottolineatura delle particolarità legate ai settori produttivi e alle categorie di lavoratori, invitando gli ispettorati del lavoro a elaborare un

piano di lotta a contrasto del lavoro sommerso interessando tutte le forme di abuso nel quadro dei rapporti di lavoro subordinati e autonomi; con attenzione speciale per i falsi lavoratori autonomi, l'esternalizzazione e il subappalto. Si richiama l'attenzione sull'attuazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e sulla necessità di attuare un sistema efficace di tutela del lavoro a livello di azienda, in particolare nelle piccole e medie imprese. Nel sottolineare l'azione positiva svolta dal Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro per avvicinare le culture nazionali, si chiede di potenziarne le risorse e le competenze. Si valorizza l'iniziativa della Commissione europea volta a creare una piattaforma europea per gli ispettori del lavoro, invitando però la Commissione a favorire lo scambio di esperienze e buone pratiche, «fornire informazioni aggiornate, obiettive, affidabili e comparate», migliorando la cooperazione transfrontaliera.

Rilevante è poi l'invito rivolto alla Commissione a considerare l'opportunità di introdurre un documento elettronico europeo nel quale risultino memorizzati «tutti i dati necessari per la verifica del rapporto di lavoro del suo titolare». La Commissione è invitata ad introdurre (come progetto pilota) un meccanismo europeo di allarme rapido che segnali le violazioni del diritto del lavoro e le situazioni di lavoro sommerso (sulla falsariga di quanto già operante per la protezione dei consumatori con il sistema RAPEX). Si rileva che le direttive in ambito socio-previdenziale e occupazionale non sottolineano adeguatamente il ruolo delle ispezioni del lavoro e si chiede alla Commissione di proporre un libro verde che valorizzi il ruolo degli ispettori del lavoro, anche definendo norme europee uniformi in materia di ispezioni, per un coordinamento e una armonizzazione che tengano naturalmente conto delle inevitabili differenze tra i mercati del lavoro nazionali. Si esorta la Commissione anche per l'avvio di campagne europee di ispezione e controllo rivolte alle condizioni di lavoro dei giovani e contro il lavoro minorile. Si sottolinea poi l'importanza delle ispezioni sui lavoratori mobili, e sulle attività delle agenzie di lavoro interinale, nonché sul distacco. La risoluzione invita, infine, la Commissione ad attivarsi per affrontare meglio i casi di *dumping* sociale nella UE, anche dotandosi di idonei strumenti.

3. Potere di accesso e tutele

Il potere di accesso in azienda è, senza ombra di dubbio, il più caratteristico e il prioritario potere identificativo del personale di vigilanza in materia di lavoro, previdenza e sicurezza. Già in ambito internazionale, nella citata

convenzione C81/1947 dell'ILO, ratificata in Italia con l. n. 1305/1952, l'art. 12, comma 1, lett. *a*, precisa che il personale ispettivo in materia di lavoro deve essere autorizzato «ad accedere liberamente senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento soggetto al controllo dell'ispezione».

Nell'ordinamento interno, invece, il potere di accesso è tuttora disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 520/1955, il quale prevede che gli ispettori del lavoro: «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 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».

Peraltro la Carta costituzionale del 1947 si occupa implicitamente della ispezione del lavoro allorché, in seno all'art. 14, chiamato a tutelare l'inviolabilità del domicilio, si premura di segnalare, all'ultimo capoverso, che «gli accertamenti e le ispezioni [...] a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali».

In questa prospettiva la Corte costituzionale con sentenza 29 gennaio 1971, n. 10, nel riconoscere la legittimità del potere di accesso degli ispettori del lavoro (come sancito dall'art. 8 del d.P.R. n. 520/1955), giungeva ad affermare che l'accesso ispettivo rappresenta «uno dei modi di esplicarsi della funzione di vigilanza della pubblica autorità sull'attuazione delle leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale» e, in specie, che «assicurare l'osservanza di tali leggi rientra nei fini propri della disciplina dei rapporti economici voluta dalla Costituzione».

In effetti, secondo il giudice delle leggi, la tutela del lavoro e la previdenza sociale sono considerate dalla Costituzione «come elementi essenziali dell'ordinamento della vita economica, inscindibilmente connessi con gli altri aspetti dell'organizzazione economica e dell'attività produttiva che formano oggetto delle sue norme»: in piena armonia con il principio generale secondo cui è fatto obbligo alla Repubblica di tutelare «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35), la Costituzione richiede che l'iniziativa economica si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (art. 41, secondo comma); riconosce il diritto dei lavoratori alla previdenza e alle assicurazioni sociali (art. 38), e prevede i controlli perché l'attività economica sia indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41, terzo comma)».

Perciò le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale, essendo espressamente dirette all'attuazione dei principi richiamati, formano – secondo la statuizione della Corte nella sentenza n. 10/1971 – «parte integrante dell'ordinamento dei rapporti economici garantiti dalla Costituzione, ed i mezzi per assicurarne l'osservanza rientrano nei controlli destinati all'attuazione di tale ordinamento».

Ne consegue che nei casi previsti dal terzo comma dell'art. 14 Cost., e nei limiti espressamente posti da esso, non si richiede un atto motivato dell'autorità giudiziaria, che è invece sempre necessario per le perquisizioni personali e i sequestri (a norma dell'art. 13 Cost.): per il terzo comma dell'art. 14 Cost. il diritto alla libertà del domicilio trova dei limiti nella tutela di interessi generali protetti dalla stessa Costituzione.

In effetti, le esigenze di soddisfare interessi generali protetti dalla Costituzione si impongono e vanno soddisfatte anche nel conflitto con l'interesse alla inviolabilità del domicilio, sebbene ciò non voglia significare anche che il diritto alla libertà del domicilio abbia una resistenza minore rispetto ad altri diritti costituzionalmente garantiti, ma soltanto che la tutela di esso trova dei limiti, posti dalla stessa Costituzione, nella tutela di interessi generali parimenti da essa protetti a garanzia della collettività e non dei singoli individui.

L'occasione dell'esame di costituzionalità di uno dei principali poteri degli ispettori del lavoro, dunque, quello di “accesso ispettivo” appunto, diviene l'occasione, nella sentenza n. 10/1971 della Corte costituzionale, per affermare come quel potere sia diretto a fini economici costituzionalmente garantiti, per i quali il terzo comma dell'art. 14 Cost. ammette, appositamente, che accertamenti e ispezioni siano regolati da leggi speciali.

Il giudice delle leggi, dunque, afferma senza incertezza che deve ritenersi rientrante nei fini propri della disciplina dei rapporti economici costituzionalizzata assicurare l'osservanza delle leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale.

La facoltà di accesso ispettivo, diurno e notturno, nei luoghi di lavoro e nelle pertinenze, conferita agli ispettori del lavoro, è conforme, pertanto, alla previsione contenuta nell'art. 14, terzo comma, Cost., di “accertamenti” e “ispezioni” per fini “economici e fiscali”, da intendersi questi ultimi estesi a quelli previdenziali/contributivi.

D'altro canto l'attività contemplata nell'art. 8 del d.P.R. n. 520/1955 trova i suoi limiti nella funzione di “vigilanza preventiva”, istituzionalmente propria degli ispettori del lavoro (all'epoca art. 4 della l. n. 628/1961 oggi art. 7 del d.lgs. n. 124/2004), che comprende le indagini dirette ad accertare le

condizioni in cui si svolgono i rapporti di lavoro e l'esatta e regolare applicazione delle norme relative, ma non comprende, tuttavia, il compimento di atti "di coercizione".

Il compito e le funzioni degli ispettori del lavoro, nel procedere alle indagini ispettive, non consiste esclusivamente nel prendere conoscenza delle condizioni di lavoro a tutela dell'integrità fisica dei lavoratori, ma anche nell'interrogare il personale occupato o trovato comunque intento al lavoro onde acquisire notizie in ordine all'applicazione delle norme in materia di lavoro e di previdenza sociale.

Quel potere di indagine ed investigativo, peraltro, si estende nei confronti di tutti i dipendenti dell'impresa ed anche, consequenzialmente, nella pressa visione e nell'esame della documentazione obbligatoria di lavoro, dalla quale possono essere tratti elementi utili alla definizione dell'attività ispettiva.

L'attività ispettiva in materia di lavoro trova adeguata regolamentazione nelle disposizioni contenute nell'art. 8 del d.P.R. n. 520/1955, che precisa i luoghi in cui può essere svolta, ma anche nelle altre norme che disciplinano l'ordinamento dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro che segnano i limiti dell'attività investigativa (il d.lgs. n. 124/2004 appunto).

L'ispezione del lavoro, peraltro, in una prospettiva costituzionalmente orientata, sia che si svolga nei locali di lavoro o (in seguito a un sospetto di violazione delle leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale) nei locali connessi, consiste sempre in una attività di vigilanza amministrativa: l'art. 8 del d.P.R. n. 520/1955 è inteso a limitare la discrezionalità degli ispettori del lavoro, condizionando l'esercizio stesso della facoltà di visita all'esistenza, non arbitrariamente valutabile dal personale ispettivo, di un sospetto di violazione di quelle leggi di cui ha il compito di controllare e verificare l'osservanza.

In questa chiave di lettura, offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10/1971, l'art. 8 del d.P.R. n. 520/1955 non contrasta neppure con l'art. 3 Cost., giacché la normativa in materia di ispezione del lavoro non consente all'ispettore di esercitare promiscuamente funzioni di vigilanza amministrativa e di polizia giudiziaria, e quindi non dà al cittadino imprenditore, imputato di violazioni di norme di legislazione sociale, minori possibilità di difesa rispetto all'indagato o all'incolpato di reati comuni. La norma assoggetta, infatti, l'imprenditore soltanto ad una preventiva e generale attività di pubblica vigilanza, giustificata dall'esigenza dello Stato di verificare la regolarità dello svolgimento dei rapporti di lavoro e degli obblighi contributivi e previdenziali, più o meno allo stesso modo in cui ogni cittadino, se ne ricorrono le condizioni, viene ad essere assoggettato ad analoghi atti di controllo

amministrativo, per fini riconosciuti di interesse generale. L'attività di polizia giudiziaria degli ispettori del lavoro, pure ufficiali di polizia giudiziaria, deve essere necessariamente ricondotta nell'alveo processual-penalistico.

Sempre nel d.P.R. n. 520/1955, peraltro, si rinviene la sanzione per le inosservanze alle disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro: l'art. 11 del d.P.R. n. 520/1955, per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 11 del d.lgs. n. 758/1994, punisce il mancato adeguamento del datore di lavoro alla disposizione impartita dal personale ispettivo del Ministero del lavoro con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda fino a euro 413 per le disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro ovvero con la sanzione pecuniaria amministrativa da euro 515 a euro 2.580 nelle altre materie (art. 14 del d.lgs. n. 124/2004).

Ancora sul piano delle tutele dell'attività ispettiva in materia di lavoro rileva l'art. 4, comma 7, della l. n. 628/1961, il quale punisce, con la pena dell'arresto fino a 2 mesi o dell'ammenda fino a 516 euro, chiunque (secondo la lettera della legge, «tutti coloro che»), pur legalmente tenuto a farlo, non ottemperi ad una legittima e specifica richiesta di notizie e documenti che un ispettore del lavoro gli abbia rivolto. La medesima disposizione, peraltro, punisce anche la condotta commissiva di chi riscontra la richiesta del personale ispettivo del Ministero del lavoro, ma fornendo notizie consapevolmente («scientemente») errate o comunque incomplete.

4. Macrodirettiva sui servizi ispettivi

L'ispezione del lavoro ha trovato nel corso del biennio 2008-2009 un momento di assoluta innovazione formale e sostanziale. Punto di svolta è stata la direttiva in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza in tema di lavoro e previdenza sociale del 18 settembre 2008 del Ministro del lavoro⁶. Ma vero e proprio crocevia delle nuove metodiche ispettive è stato, prima ancora, il complesso delle disposizioni contenute negli artt. 39 e 40 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, come attuati dal d.m. 9 luglio 2008, che introducendo il libro unico del lavoro e abrogando, contestualmente, i libri di matricola e paga, e con essi la pletora degli altri libri obbligatori di lavoro (per agricoltori, gior-

⁶ A commento della direttiva Sacconi del 2008 si vedano i contributi di M. TIRABOSCHI, *Ispezioni sul lavoro: la direttiva del Ministero*, in *GLav*, 2008, n. 38, 12 ss.; P. RAUSEI, *Nuove regole per servizi ispettivi e attività di vigilanza. Direttiva del Ministro del lavoro 18 settembre 2008*, in *DPL*, 2008, n. 39, inserto.

nalisti, lavoratori a domicilio, autotrasportatori e lavoratori dello spettacolo), ha determinato un capovolgimento secco delle tecniche ispettive e della stessa natura dell'ispezione del lavoro.

L'eliminazione dei libri paga e matricola, avviata con il d.l. n. 112/2008, si muove ben oltre l'obiettivo, già di per sé strategico, della semplificazione della gestione documentale dei rapporti di lavoro. Lo chiarisce il Ministro del welfare, in un provvedimento senza precedenti, se si eccettua una storica direttiva del 1906, ancora oggi di straordinaria attualità, con cui l'allora Ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, Francesco Cocco Ortù, nell'istituire i primi tre circoli di ispezione del lavoro a Milano, Torino e Brescia, fissava i principi ispiratori dell'attività di vigilanza: correttezza, imparzialità, fedele applicazione della legge.

Prendendo spunto dal radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza, a seguito della introduzione del Libro Unico del lavoro e della piena operatività del sistema delle comunicazioni obbligatorie, il Ministro del welfare ha infatti emanato una corposa direttiva ai propri servizi ispettivi, che si prefigge di rilanciare l'ambiziosa impostazione, in chiave preventiva e promozionale, delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale delineata, almeno sulla carta, con la legge Biagi e il relativo decreto di attuazione (d.lgs. n. 124/2004).

L'obiettivo – coerente con una visione post-ideologica e cooperativa dei rapporti di produzione – è quello di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici e i loro consulenti, essenziale per portare a definitivo compimento il processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato con la riforma Biagi. Una sorta di ritorno alle origini, come bene sanno i cultori della storia del nostro modello sociale, se è vero che la già ricordata direttiva del 1906, quale eccellente esemplificazione della cultura liberale/giolittiana dell'epoca, era netta nell'enfatizzare la centralità di questo aspetto, ritenuto di «importanza fondamentale, poiché dipenderà dal carattere delle relazioni che si stabiliranno coi padroni e con gli operai, il grado di fiducia che l'ispettorato godrà presso le classi interessate, e d'altra parte appunto tale fiducia è il più prezioso elemento di riuscita nell'opera di applicazione della legislazione sociale». Da qui l'invito affinché «gli incaricati dell'ispezione usino tutta la cura possibile, ed io considererò come uno degli effetti più utili dell'opera loro la simpatia che acquisteranno nel mondo industriale ed operaio».

La direttiva è infatti, sul punto, inequivocabile, soprattutto là dove ribadisce, a distanza di un secolo, che «la fiducia e la credibilità che i servizi ispettivi godranno presso le categorie interessate sono le risorse più preziose per

l'efficienza e l'efficacia della attività di vigilanza». Si pongono così le giuste premesse, invero tutte da verificare nella loro concreta attuazione sul territorio e nelle singole aziende ispezionate, per superare ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico delle attività ispettive che oggi intralcia inutilmente, in un clima culturale che manifesta più di una riserva mentale nei confronti della impresa, l'efficienza del sistema produttivo senza portare alcun contributo concreto alla tutela della persona che lavora.

A essere esaltata e anche riqualificata, in linea con i principi ispiratori del d.lgs. n. 124/2004, è la stessa figura dell'ispettore chiamato ora a concorrere al governo attivo e al controllo complessivo del mercato del lavoro e, più in generale, anche sulla scorta delle direttive dell'ILO in materia, alla implementazione delle *policies* (locali, nazionali, ma anche comunitarie e internazionali) di sostegno a una crescita equilibrata e socialmente sostenibile.

Il conseguimento di un siffatto obiettivo, rimarca la direttiva, dipenderà non solo dalla competenza e dalla professionalità degli ispettori nell'applicare le leggi del lavoro, ma anche dalla capacità di interpretare in modo moderno il ruolo istituzionale dell'ispettore. Il tutto in una logica di servizio e non di mero esercizio di potere, «secondo parametri di correttezza, trasparenza e uniformità sull'intero territorio nazionale, che potranno utilmente essere esaltati in funzione della esperienza, della sensibilità e delle capacità relazionali del singolo ispettore». Per raggiungere tale obiettivo di trasparenza «occorrerà che gli incaricati della ispezione operino con la massima trasparenza e correttezza [...] adottando con tutti i soggetti e le categorie interessate alla ispezione un comportamento complessivo consono al ruolo e alle funzioni rivestite e in ogni caso tale da evitare ogni possibile sospetto di parzialità e accondiscendenza, vuoi verso le imprese e i loro consulenti, vuoi verso i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali».

Ampio spazio è dedicato in particolare alla programmazione, che risulta determinante, soprattutto se supportata da un adeguato utilizzo delle azioni di monitoraggio, nella repressione delle violazioni sostanziali e, soprattutto, nella loro prevenzione. Esplicito, in questa prospettiva, è l'invito alle direzioni territoriali del lavoro di evitare che un eccesso di discrezionalità di ispezionare “a vista” da parte del singolo ispettore possa condurre a una mancanza di sistema e programmazione. Si propone così di coniugare una serie di operazioni speciali, a obiettivo non singolarmente identificato, con una sistematica programmazione per singole aziende, attraverso un apposito ordine di servizio che il singolo ispettore non potrà derogare se non per gravi e urgenti ragioni.

Altro presupposto indefettibile della programmazione è poi il coordinamento tra i vari organismi incaricati della vigilanza in modo da superare, anche attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche, problematiche note, come quella della sovrapposizione degli interventi ispettivi. Fondamentale è, in ogni caso, la costruzione di una innovativa *policy* per l'ispezione sul lavoro che tuttavia non può fondarsi su una visione centralistica della attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale: «il governo della ispezione del lavoro, infatti, deve sempre più divenire sintesi sinergica delle azioni programmate dai diversi organi ispettivi e attuate, in modo coordinato e in linea di principio uniforme, a livello territoriale, anche in considerazione delle specifiche realtà e delle caratteristiche peculiari delle singole aree e dei diversi distretti economici».

Il dettaglio anche operativo e di indirizzo della direttiva, che merita di essere letta integralmente per l'originalità di impostazione e la chiarezza espositiva, sta a dimostrare lo sforzo per rendere davvero concrete e operative, attraverso il ruolo cruciale della direzione generale per l'attività ispettiva, queste indicazioni di principio.

Dopo l'accesso degli ispettori in azienda il datore di lavoro si appresta a ricevere, ora, a seguito e per effetto della direttiva, due soli provvedimenti: un "verbale di primo accesso", con fotografia della situazione, resoconto delle prime operazioni compiute e richiesta di documenti, e un "verbale di accertamento e notificazione", col quale il trasgressore ha notizia degli addebiti, delle prove in possesso degli organi di vigilanza e delle sanzioni irrogate.

Il primo verbale contiene il dettaglio delle attività svolte dai lavoratori trovati intenti al lavoro, il secondo indica con precisione gli strumenti difensivi in mano all'azienda, con termini e modalità per ricorrere, nonché le condizioni per una "emersione guidata" a seguito di diffida a regolarizzare.

L'ispezione cambia volto anche per la programmazione degli interventi, realizzata in base alle caratteristiche della realtà territoriale. Le denunce sono seguite da accessi in azienda solo dopo il fallimento della conciliazione monocratica, che diviene prassi costante e obbligatoria, ad eccezione dei casi che interessano fatti di reato, pluralità di lavoratori o fenomeni particolarmente gravi. Le denunce anonime non hanno seguito, tranne nei casi di palese evidenza di fatti di assoluta gravità.

L'ispezione è dunque di iniziativa: "a vista", individuando un'area territoriale o un insediamento produttivo, oppure "programmata", su singole aziende.

Gli accessi in azienda, rapidi e sistematici, sono coordinati evitando duplicazioni di interventi e garantendo uniformità di comportamento. Gli ispetto-

ri sono tenuti a conoscere l'organizzazione dell'impresa ispezionata e ad instaurare un clima collaborativo con i lavoratori, che rilasciano dichiarazioni a verbale, ma anche col datore di lavoro, distinguendo il trasgressore occasionale da chi viola ripetutamente e volontariamente le norme di tutela.

Per la sospensione dell'impresa, data la gravità del provvedimento, l'ispettore ha una discrezionalità limitata a verificare i requisiti di legge, potendo adottarla di norma a decorrere dalle ore 12 del giorno successivo, tranne casi di pericolo imminente o rischio grave, consentendo all'azienda di mettersi in regola e ottenere la revoca prima della chiusura. Nella microimpresa non basta un solo dipendente irregolare per sospendere l'attività. Gli accertamenti ispettivi si svolgono senza formalismi, mirando alla regolare competitività fra le imprese, con una lotta serrata al sommerso, e alla tutela della persona che lavora, anche attraverso l'uso della diffida accertativa che consente all'ispettore di riconoscere ai crediti di lavoro una più rapida soddisfazione con provvedimento che può avere efficacia di titolo esecutivo. I rapporti di lavoro, autonomi (collaborazioni, associazioni, occasionali) e flessibili (part-time, a chiamata, a termine), vengono ispezionati solo se i contratti non sono stati preventivamente certificati da una delle Commissioni di certificazione (DTL, consulenti, università, province, enti bilaterali). Se il contratto è certificato l'ispezione c'è solo a seguito di denuncia e fallita la conciliazione monocratica, salvo che non sia palese l'incongruenza fra il contratto certificato e le modalità di esecuzione. In ogni caso l'accertamento tiene conto delle indicazioni ministeriali per la corretta qualificazione del rapporto investigato.

Anche per appalti e subappalti l'ispezione si concentra sui contratti non certificati, contro l'interposizione illecita e fraudolenta in tutti i settori. La vigilanza sull'organizzazione dell'orario di lavoro è svolta con la massima prudenza, considerando le disposizioni contrattuali collettive anche aziendali.

Una linea operativa dei servizi ispettivi territoriali è dedicata alla vigilanza speciale su minori, disabili, stranieri e lavoratrici madri, anche con riguardo alle dimissioni "in bianco", nonché ad attività di prevenzione e promozione per accompagnare le norme a contrasto del sommerso, come per il lavoro accessorio, prima di far seguire interventi ispettivi a stretto giro. Quanto alla sicurezza del lavoro, al di fuori delle proprie competenze, gli ispettori devono segnalare alle Asl le situazioni di dubbia regolarità riscontrate.

Viene sottolineata, inoltre, l'importanza di un ricorso mirato all'interpello per una maggiore regolarità gestionale dei rapporti, ma anche come strumento di tutela preventiva per l'azienda, a garanzia di comportamenti ispettivi conformi.

Le direzioni del lavoro sono poi chiamate ad attivare azioni periodiche di prevenzione e promozione, presso singole aziende o associazioni datoriali, per la corretta conoscenza e applicazione delle norme. Al personale ispettivo, chiamato al rispetto del codice di comportamento e a una condotta imparziale e trasparente, la direzione generale, col supporto tecnico del Centro studi attività ispettiva, garantisce un aggiornamento costante.

Con riferimento alla programmazione delle attività ispettive significativo è l'invito alle direzioni territoriali del lavoro di evitare che un eccesso di discrezionalità di ispezionare "a vista" da parte del singolo ispettore possa condurre a una mancanza di sistema e programmazione. Si propone così di coniugare una serie di operazioni speciali, a obiettivo non singolarmente identificato, con una sistematica programmazione per singole aziende, attraverso un apposito ordine di servizio che il singolo ispettore non potrà derogare se non per gravi e urgenti ragioni.

Altro presupposto indefettibile della programmazione è poi il coordinamento tra i vari organismi incaricati della vigilanza in modo da superare, anche attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche, problematiche note, come quella della sovrapposizione degli interventi ispettivi.

Dalla lettura complessiva della direttiva emerge una sfida ambiziosa e, va subito riconosciuto, di non facile attuazione nella pratica quotidiana, ma certamente coerente con le esigenze del nostro mercato del lavoro. Che non è certo in attesa della ennesima rivoluzione normativa, destinata poi a rimanere sulla carta, ma semmai di certezza e uniformità di giudizio nella interpretazione e applicazione delle già molte (forse troppe) leggi vigenti.

5. Collegato lavoro

Con la l. n. 183/2010 si è completato il percorso riformatore avviato con il d.lgs. n. 124/2004, delineando in maniera più compiuta il perimetro di una azione ispettiva che si fonda sui corollari della semplificazione e della trasparenza, con un nuovo obbligo legale di verbalizzazione, di primo accesso e conclusiva, già anticipato dalla macrodirettiva del 2008.

Il collegato lavoro, peraltro, nel riscrivere l'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 non si limita a rinforzare le prospettive operative di una vigilanza forte contro i fenomeni illeciti sostanziali e ridotta contro le inosservanze meramente formali.

La l. n. 183/2010, infatti, puntualizza i contenuti delle verbalizzazioni ispettive, guidando i funzionari di vigilanza verso una piena consapevolezza dei propri poteri e delle rispettive responsabilità.

In questo senso, d'altro canto, muove anche la modifica della diffida a regolarizzare che si incastona nel contesto più generale del procedimento sanzionatorio amministrativo e si semplifica nei suoi passaggi documentali e non sostanziali, fermo restando il principio di un riconoscimento premiale (con l'ammissione al pagamento della sanzione minima o ridottissima) al trasgressore diffidato che recupera la propria condizione di inosservanza, ripristinando la legalità entro il termine massimo di 30 giorni.

Il legislatore del 2010, peraltro, consacra la nuova stagione delle ispezioni in materia di lavoro anche rafforzando la conciliazione monocratica, riconoscendo al verbale di conciliazione la possibilità di essere dichiarato esecutivo, con decreto dal giudice competente, su istanza del lavoratore (interpolando l'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004).

Infine, la l. n. 183/2010 è intervenuta ulteriormente, sia pure in modo indiretto, sul sistema della vigilanza in materia di lavoro, laddove si è mossa per rilanciare l'istituto della certificazione dei contratti, spiegando una nuova efficacia del provvedimento certificatorio ed estendendo le possibilità di utilizzo dello strumento introdotto dall'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003.

6. Codice di comportamento (rinvio)

Da ultimo, nel quadro delle regole operative dell'ispezione del lavoro non può non rilevare il codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro adottato dal Ministro del lavoro con d.m. 15 gennaio 2014, che ha sostituito il previgente d.d. 20 aprile 2006, il quale da tempo necessitava di essere coordinato con le novità introdotte dapprima dalla direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 e in seguito dalla l. n. 183/2010.

Il nuovo codice strutturato in 28 articoli, distinti in 5 capi, disciplina non soltanto i profili deontologici – in attuazione e con espresso richiamo al d.P.R. n. 62/2013 – ma dettaglia specificamente anche tutti gli aspetti procedurali dell'ispezione del lavoro, come sottolineato dallo stesso Ministero del lavoro nella circ. 4 marzo 2014, n. 6.

Ne consegue che le disposizioni del d.lgs. n. 124/2004, con particolare riguardo agli obblighi di verbalizzazione e all'esercizio dei poteri ispettivi, in special modo di accesso e di investigazione, devono essere valutate, nella fase attuativa, in funzione degli obblighi comportamentali e procedurali imposti al personale ispettivo dal d.m. 15 gennaio 2014, al cui esame è dedicato il capitolo III della parte V del commentario.

FOCUS**Sintesi storica dell'ispezione del lavoro in Italia**

Una primitiva attribuzione delle competenze in materia di vigilanza sui rapporti di lavoro si rinviene nella l. 3 aprile 1879, n. 4828, che introduce all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio due posti di ispettori dell'industria e dell'insegnamento industriale, sebbene nessuna competenza specifica venne assegnata agli stessi.

In seguito con la l. 3 aprile 1879, n. 4828, e la l. 30 marzo 1893, n. 184, veniva istituito il Corpo degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere. A seguire la l. 29 giugno 1902, n. 246, recante istituiva un Ufficio del lavoro presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, a livello centrale.

Con la l. 29 settembre 1904, n. 572, veniva ratificata dall'Italia, che ne dava attuazione, la convenzione fra Italia e Francia del 15 aprile 1904, avente per oggetto l'istituzione di un servizio ispettivo alle dipendenze dello Stato per garantire l'osservanza delle leggi in materia di lavoro. Precisamente l'art. 4 della convenzione recitava: «Al momento della firma della presente convenzione, il Governo italiano assume l'impegno di completare l'organizzazione in tutto il regno, e più in particolare nelle regioni in cui il lavoro industriale è sviluppato, di un servizio di ispezione operante alle dipendenze dello Stato e in grado di fornire, per l'applicazione delle leggi, garanzie analoghe a quelle che presenta il servizio di ispezione del lavoro in Francia».

La medesima disposizione proseguiva individuando il principale campo dei controlli dell'istituendo ispettorato del lavoro italiano nelle leggi a tutela del lavoro delle donne e dei minori con particolare riguardo a: divieto di lavoro notturno, età minima per l'ammissione al lavoro nelle industrie, la durata del lavoro giornaliero e l'obbligo del riposo settimanale.

Con la l. 19 luglio 1906, n. 380, si autorizza «una maggiore assegnazione per il servizio di vigilanza per l'applicazione delle leggi operaie» e in particolare l'art. 1 della legge autorizza una spesa straordinaria per il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio per dare esecuzione alla convenzione italo-francese approvata con la l. n. 572/1904. Conseguentemente i primi circoli di ispezione del lavoro a livello territoriale nacquero a Torino, Milano e Brescia per effetto della circolare del 26 novembre 1906 a firma del Ministro dell'agricoltura, industria e commercio Francesco Cocco Ortu. Con apposite circolari distinte del 21 novembre 1906 la costituzione dei circoli di ispezione veniva comunicata dal Ministro personalmente ai Prefetti, alle Camere di commercio, ai sindacati dei lavoratori e alle organizzazioni datoriali.

Ma è solo con la legge costitutiva dell'ispettorato del lavoro, l. 22 dicembre 1912, n. 1361, che istituiva, appunto, l'ispettorato "dell'industria e del lavoro" e all'art. 2 stabiliva i poteri di visita e di accesso degli ispettori del lavoro, nonché la sanzionabilità penale del rifiuto "d'obbedienza" agli ispettori, che può finalmente dirsi completa l'istituzione in Italia di strutture organizzative territoriali specificamente dedite all'ispezione in materia di lavoro.

Nei lavori parlamentari per l'approvazione della l. n. 1361/1912, peraltro, si rinvia una "accorata" sintesi del profilo professionale dell'ispettore del lavoro,

pronunciata dall'on. Filippo Turati, che afferma, fra l'altro: «trattasi di personale che deve essere dotato di prontezza e resistenza fisica quasi militari, di cultura varia e incessante incremento di agilità intellettuale, propria a seguire i rapidi progressi delle industrie e a sentire e a risolvere problemi nuovi e sottili; insospettabile per sicura probità fra molteplici lusinghe, e capace di acquistarsi in breve l'autorità necessaria a vincere, con accorta e delicata fermezza la resistenza e, talvolta, la collusione di industriali potenti e di intere masse operaie. Un personale così altamente qualificato, così diverso dal tipo tradizionale del burocrate esecutivo è già difficile da reclutarsi con l'offerta di stipendi di lire 200 e di lire 300 annue lorde di parecchie ritenute, soprattutto in centri industriali ove è caro il costo della vita e dove operai e capi operai e medici e ingegneri appena mediocri, facilmente si procacciano il doppio, con minore responsabilità e fatica».

Unitamente al regolamento approvato con r.d. 27 aprile 1913, n. 431, la l. n. 1361/1912 rappresentò il fondamento normativo dell'attività istituzionale dell'ispettorato del lavoro, all'epoca ancora strutturato all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. In seguito col r.d. 22 giugno 1916, n. 755, veniva istituito il Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro, ma soltanto con r.d. 3 giugno 1920, n. 700, nasceva, in autonomia rispetto al Ministero dell'industria e del commercio, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale che immediatamente dette rilevanza al ruolo del personale ispettivo tant'è che appena dopo la pausa estiva (dal 2 al 5 settembre dello stesso 1920 a Roma) si tenne il primo *Convegno nazionale degli Ispettori del lavoro*. Tale iniziativa è stata ripresa con la prima Conferenza nazionale dell'ispezione del lavoro in Italia tenutasi a Roma il 28 ottobre 2008 e ribadita sempre nella capitale negli anni successivi (l'ultima il 30 ottobre 2012).

Successivamente, in regime corporativo, l'ispettorato del lavoro trovò disciplina, conservando tutti i poteri già riconosciutigli in materia di "polizia del lavoro" ma mutando il proprio nome in "Ispettorato delle corporazioni", nel r.d. 14 novembre 1929, n. 2183. In questo lasso di tempo l'ispettorato del lavoro transitò dapprima alle dipendenze del Ministero dell'economia nazionale (che per effetto del r.d. 5 luglio 1923, n. 1439, riuniva in sé in un unico dicastero i servizi e gli uffici che dipendevano dai Ministeri dell'agricoltura, e dell'industria, del commercio e del lavoro) e in seguito, appunto, del Ministero delle corporazioni (istituito con r.d. 2 luglio 1926, n. 1131). Frattanto con il r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3425, si ridefinivano i compiti dell'ispettorato dell'industria e del lavoro, disponendo l'assunzione dei primi ispettori del lavoro a tempo determinato e sancendo la costituzione dei Circoli dell'ispettorato dell'industria e del lavoro in Roma e nelle seguenti città capoluogo: Torino, Genova, Milano, Brescia, Padova, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Cagliari. In seguito con il r.d.l. 28 dicembre 1931, n. 1684, poi convertito nella l. 16 giugno 1932, n. 886, venivano specificamente disciplinate le attribuzioni e i poteri concessi all'ispettorato del lavoro.

Dopo la caduta del regime fascista con r.d.lgt. 21 giugno 1945, n. 377, venne ricostituito il Ministero del lavoro e con d.l. 15 aprile 1948, n. 381, ratificato con la l. 2 marzo 1953, n. 429, fu riordinato l'ispettorato del lavoro.

Proprio dalla l. n. 429/1953 trae origine, su delega esplicita, il d.P.R. 19 marzo

1955, n. 520, che dapprima coordinato con la l. 22 luglio 1961, n. 628, e, da ultimo, con il nuovo d.lgs. n. 124/2004, rappresenta ancora oggi il testo base dei poteri del personale ispettivo in materia di lavoro.