

Il volume "Teoria e pratica dell'ispezione del lavoro" contiene:

- l'illustrazione dell'**attività e della struttura organizzativa del'INL**, quale Agenzia volta ad accertare il rispetto della normativa lavoristica;
- la **descrizione dell'intero procedimento amministrativo**, sia nella fase prodromica sia in quella conclusiva;
- l'esposizione del **contenzioso ispettivo** di tipo amministrativo e giudiziario;
- l'**analisi, in ottica ispettiva, dei principali fenomeni di illegalità** (fra cui: lavoro nero, interposizione illecita, vigilanza sulla Ccnl, lavoro autonomo e coordinato, distacco comunitario);
- **11 modelli di redazione di atti ispettivi** e/o di ricorsi avverso detti provvedimenti.

Euro 20,00

ISBN 978-88-31940-23-8



9 788831 940238

TEORIA E PRATICA DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO

L'accertamento ispettivo nel lavoro che cambia

di **Giovanna Carosielli, Carmine Santoro, Davide Venturi**

con prefazione di **Michele Tiraboschi**



I ricavi delle vendite del libro verranno integralmente destinati al finanziamento di borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT

La copertina di questo volume contiene una immagine della storica sede del Ministero del lavoro di Via Veneto a Roma ed è stata scelta con l'obiettivo di enfatizzare la centralità della attività ispettiva e di vigilanza per l'effettività della tutela dei diritti dei lavoratori e per una concorrenza leale tra le imprese. È alla attività di indirizzo del Ministro del lavoro e alla preziosa opera dei dirigenti e dei funzionari dell'Ispettorato nazionale del lavoro che compete il non facile compito di coniugare le misure repressive e sanzionatorie con gli interventi promozionali e incentivanti propri di una moderna amministrazione pubblica al servizio di cittadini, lavoratori e imprese secondo l'approccio di policy making prefigurato nella legge Biagi con il decreto legislativo n. 124/2004. A conferma che l'attività ispettiva e di vigilanza non si regge sul formalismo giuridico e sui cavilli burocratici di qualche testo di legge, ma sui valori e i principi fondamentali della nostra società contenuti al livello più alto della gerarchia delle fonti e cioè nella Carta costituzionale. E non è un caso che l'edificio di Via Veneto del Ministero del lavoro ospiti, proprio sul portone di ingresso a un luogo dotato di una carica così simbolica per la tutela e promozione del lavoro di qualità, una targa in ricordo di Marco Biagi a cui anche questo volume è dedicato.

ISBN 978-88-31940-23-8

Copyright © 2019, ADAPT University Press

ADAPT University Press nasce con l'obiettivo di comunicare e diffondere oltre i confini della Università i risultati della ricerca e la progettualità di ADAPT, l'Associazione per gli studi sul lavoro fondata nel 2000 da Marco Biagi (www.adapt.it). In questo senso ADAPT University Press opera alla stregua di una piattaforma aperta e indipendente di confronto e progettazione sui temi del lavoro e delle relazioni industriali sia in chiave di raccolta di finanziamenti per borse di studio e contratti di ricerca sia per sviluppare e condividere nuove idee attraverso studi e analisi che contribuiscano a costruire il futuro del lavoro attraverso una migliore e più costante collaborazione tra Università, imprese, professionisti, operatori del mercato del lavoro e parti sociali.

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità *open access* sono acquistabili on-line sul sito di www.amazon.it o attraverso il sito www.bollettinoadapt.it.

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: aup@adapt.it.

Per essere informati sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguiteci su twitter [@ADAPT_Press](https://twitter.com/ADAPT_Press).

ISBN 978-88-31940-23-8

Copyright © 2019, ADAPT University Press

TEORIA E PRATICA DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO

**L'accertamento ispettivo
nel lavoro che cambia**

**Giovanna Carosielli, Carmine Santoro
Davide Venturi**

con prefazione di
Michele Tiraboschi

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Nessuno pensa di portare a buon fine qualche faccenda importante senza che lo Stato intervenga. Gli agricoltori stessi, gente per solito molto ribelli ai precetti, sono inclini a credere che se l'agricoltura non migliora la colpa è principalmente del governo, che non li consiglia e non li soccorre abbastanza. Uno di loro scrive a un intendente, con un tono irritato nel quale si sente già la rivoluzione: "Perché il governo non nomina ispettori che vadano una volta l'anno nelle provincie a vedere lo stato delle coltivazioni, insegnare ai coltivatori a cambiarle in meglio, dire che cosa bisogna fare per il bestiame, in che modo ingrassarlo, allevarlo, venderlo, e dove condurlo al mercato? Questi ispettori dovrebbero, naturalmente, essere retribuiti. I coltivatori che dimostrassero di avere le coltivazioni migliori dovrebbero ricevere un'onorificenza". Ispettori e croci! Ecco un sistema a cui non avrebbe mai pensato un fattore della contea di Suffolk!

A. De Tocqueville, *L'antico regime e la Rivoluzione*, Rizzoli, 1996

INDICE

PREFAZIONE di Michele Tiraboschi	XI
--	----

Capitolo I IL PROCEDIMENTO

Carmine Santoro

SEZIONE A – La disciplina dell’accertamento ispettivo del lavoro .	1
1. Il nuovo soggetto dell’ispezione del lavoro: l’Ispettorato nazionale del lavoro	1
2. Il procedimento ispettivo e le sue fasi.....	10
2.1. L’iniziativa d’ufficio.....	11
2.2. La richiesta d’intervento	13
2.3. La conciliazione monocratica	14
2.4. L’accesso ispettivo.....	18
2.5. Il provvedimento di sospensione dell’impresa	27
2.6. L’accertamento del fatto illecito	53
2.7. Il verbale interlocutorio	61
2.8. La diffida a regolarizzare	63
2.9. Il verbale unico di accertamento e notificazione	66
SEZIONE B – Il contenzioso avverso i verbali	76
1. Scritti difensivi	76
2. Richiesta di audizione	79
3. Ricorsi amministrativi.....	81
3.1. Ricorso al Capo della sede territoriale dell’Ispettorato	81
3.2. Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro	84

SEZIONE C – La fase sanzionatoria	89
1. Il rapporto all'Ispettorato territoriale del lavoro	89
2. La valutazione dell'autorità circa la fondatezza dell'accertamento ..	90
2.1. Correttezza procedimentale.....	90
2.2. Fondatezza sostanziale	92
3. L'ordinanza-ingiunzione	94
3.1. I criteri di determinazione della sanzione.....	96
3.2. La motivazione	97
3.3. La rateizzazione dell'importo sanzionatorio	99
3.4. Il ritiro in autotutela.....	101
3.5. Intransigibilità dell'importo sanzionatorio	102
4. L'ordinanza di archiviazione	103
4.1. La motivazione	103
4.2. La “procedimentalizzazione” dell'archiviazione.....	104
5. La prescrizione della potestà punitiva dell'amministrazione	105
SEZIONE D – Il giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione	107
1. La giurisdizione del giudice ordinario.....	107
2. La competenza territoriale.....	107
3. Legittimazione attiva	108
4. Legittimazione passiva	109
5. Il ricorso.....	110
6. La costituzione dell'Ispettorato del lavoro e l'obbligo di depositare la documentazione dell'accertamento	112
6.1. L'onere della prova	113
7. I poteri istruttori del giudice	113
7.1. La questione del valore probatorio dei verbali e delle dichiarazioni extragiudiziali dei lavoratori	115
8. I poteri decisorio del giudice	117

Capitolo II
L'AMBITO ORDINARIO DELL'ACCERTAMENTO ISPETTIVO
Giovanna Carosielli

1.	I profili ispettivi del Reddito di Cittadinanza	119
2.	L'accertamento ispettivo nel mercato del lavoro.....	124
2.1.	Il contratto a termine	125
2.2.	L'apprendistato	129
2.2.1.	I tirocini.....	136
2.3.	Il lavoro somministrato	142
2.3.1.	Il caporalato e le linee-guida ispettive	152
3.	L'accertamento sul rapporto di lavoro	155
3.1.	Il lavoro nero.....	155
3.2.	Il lavoro accessorio.....	160
3.3.	Le prestazioni di lavoro autonomo	167
3.3.1.	Regolazione e tutele per il lavoro autonomo e attività ispettiva.....	167
3.3.2.	Le collaborazioni coordinate e continuative	171
4.	Il lavoro intermittente.....	176
5.	L'orario di lavoro.....	181

Capitolo III
**LE CONNESSIONI E LE INTERFERENZE
DELL'ACCERTAMENTO ISPETTIVO DEL LAVORO**
Davide Venturi, Carmine Santoro, Giovanna Carosielli

1.	L'ispezione del lavoro e la certificazione dei rapporti di lavoro.....	195
2.	L'accertamento ispettivo e la contrattazione collettiva.....	198
2.1.	I campi di applicazione della potestà ispettiva	200
3.	I fenomeni interpositori	204
3.1.	L'appalto	206
3.2.	La responsabilità solidale negli appalti.....	207
3.3.	La responsabilità solidale nelle altre fattispecie negoziali lecite.....	209
3.4.	La responsabilità solidale nei fenomeni interpositori illeciti ..	212

4. Il distacco comunitario	216
----------------------------------	-----

Capitolo IV

MODULISTICA

Giovanna Carosielli, Carmine Santoro

1. Redigere e leggere un verbale di primo accesso ispettivo.....	235
2. Redigere e leggere un verbale di accertamento e notificazione.....	244
3. Redigere un verbale interlocutorio.....	261
4. Redigere e leggere un rapporto al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro (già DTL).....	265
5. Redigere e leggere gli scritti difensivi.....	270
6. Redigere e leggere un'ordinanza-ingiunzione	274
7. Redigere ed esaminare un'ordinanza-archiviazione.....	279
8. Redigere ed esaminare un'opposizione a ordinanza-ingiunzione....	282
9. Redigere una memoria di costituzione in giudizio dell'Ispettorato territoriale del lavoro	285
10. Redigere ed esaminare un ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro.....	289
11. Redigere ed esaminare un ricorso al Capo dell'Ispettorato territoriale del lavoro	295
NOTIZIE SUGLI AUTORI.....	301

Prefazione

È con vero piacere e senso di riconoscenza che ho accettato di ospitare il lavoro di Giovanna Carosielli, Carmine Santoro e Davide Venturi nella collana ADAPT University Press e di scrivere questa breve prefazione. Stimolo e apprezzo gli Autori da diversi anni. Tutti e tre sono stati miei allievi presso le scuole di dottorato di ricerca promosse da ADAPT, con l'Università di Bergamo e l'Università di Modena e Reggio Emilia, a cui hanno sempre fornito un contributo tecnicamente acuto e culturalmente stimolante non solo per i ricercatori di ADAPT, ma anche per i nostri dottorandi impegnati in progetti di studio e ricerca in azienda. Carosielli, Santoro e Venturi sono ispettori del lavoro da lunga data e hanno sviluppato per il proprio lavoro non solo elevate doti di professionalità e competenza, ma anche tratti di passione e impegno civile che è bello incontrare in funzionari pubblici che sono e si sentono al servizio del Paese. Esempi come il loro fanno della buona ispezione del lavoro un "bene comune" prezioso tanto per i lavoratori come per le imprese che soffrono la concorrenza di operatori economici che stanno sul mercato aggirando le normative di legge e i contratti collettivi a tutela della persona che lavora e di una sana competizione tra imprese.

Non sfuggirà certamente al lettore che il tema che hanno deciso di affrontare, l'ispezione del lavoro, non è affatto marginale rispetto all'ambito delle politiche di settore: sebbene infatti l'accertamento ispettivo sia stato a lungo considerato come poco più di un corollario nei manuali di diritto del lavoro, i principali interventi regolatori del mercato del lavoro, almeno negli ultimi due decenni, hanno mostrato la necessità che le riforme siano accompagnate da coerenti interventi di enforcement, più o meno incisivi a seconda delle novità introdotte dal diritto positivo che si sono avvicinate.

Tra gli esempi più significativi a dimostrazione di questo assunto vale ricordare la riforma Biagi, che ha accompagnato al decreto legislativo n. 276/2003 di regolazione del mercato del lavoro un significativo intervento di enforcement, il decreto legislativo n. 124/2004, il quale ha ridefinito, rinnovato e sistematizzato la funzione ispettiva ed i poteri del personale di vigilanza. Un ulteriore esempio di riforma che coniuga la ri-regolazione con nuovi modelli di enforcement è il c.d. Jobs Act, che a fianco degli interventi regolatori del mercato del lavoro e della disciplina dei contratti (decreto legislativo n. 81/2015) ha istituito, col decreto legislativo n. 149/2015, l'Ispettorato nazionale del lavoro, come nuova autorità che unifica, coordina e razionalizza in un unico soggetto la funzione dell'ispezione del lavoro anche in ambito previdenziale ed assicurativo.

Naturalmente non mancano esempi in questo senso anche a livello europeo, con la recente istituzione della European Labour Authority, che prevede l'attribuzione all'Autorità di Bratislava di compiti tipicamente regolatori del mercato transnazionale del lavoro, senza dimenticare tuttavia di riconoscere anche alcune prime funzioni di coordinamento delle attività di enforcement, sebbene queste ultime siano ancora piuttosto limitate in ragione delle resistenze degli Stati membri a cedere spazi all'Unione europea nell'ambito di competenze tipicamente nazionali, quali appunto la verifica del grado di compliance della prassi commerciale alla disciplina lavoristica.

È dunque un fatto che l'ispezione del lavoro abbia ormai assunto un'importanza sempre maggiore quale espressione dell'intervento dello Stato nella regolazione del mercato del lavoro. Un modello di enforcement maturo, poi, è non soltanto in grado di intercettare e reprimere i comportamenti che violano direttamente le regole stabilite, ma anche di individuare e contrastare efficacemente le prassi di frode e di elusione del sistema delle regole, più sfuggenti ad una reazione statale repressiva tout court perché, non di rado, si avvalgono di accordi negoziali o di istituti giuridici leciti: penso, a riguardo, all'interessante sezione del manuale dedicata alla vigilanza ispettiva sulla contrattazione collettiva, ineludibile, ormai, alla luce della crescente proliferazione di accordi negoziali di dubbia legittimità; ovvero alla sezione rivolta al rapporto tra ispezione del lavoro e certificazione dei contratti, o, infine, riguardante i fenomeni interpositori latamente intesi ed il distacco comunitario in particolare.

Gli Autori hanno infatti osservato come alcuni tra i più significativi e recenti interventi di prassi dell'Ispettorato nazionale del lavoro si siano indirizzati con sempre maggiore attenzione nell'individuazione e repressione delle condotte elusive del sistema di regolazione. Indubbiamente ciò appare un fatto apprezzabile, che denota da parte dello stesso Ispettorato, insieme a qualche rischio di sconfinamento dai limiti dei propri poteri, un livello di comprensione dei fenomeni distorsivi del mercato del lavoro certamente maturo, accompagnato da una certa tempestività nella reazione e nel contrasto rispetto all'insorgere di tali fenomeni.

È partendo da questa consapevolezza che gli Autori, muovendosi da un punto di osservazione privilegiato come protagonisti essi stessi dell'azione ispettiva, hanno elaborato un manuale che affronta la tematica dell'accertamento ispettivo con un taglio originale: la chiave di lettura di questo lavoro consiste, infatti, proprio nell'individuazione e nell'approfondimento delle tematiche ispettive per le quali attualmente più significative e spesso complesse sono le pratiche di discostamento dal modello legale tipico, quando non addirittura di abuso, frode ed elusione delle norme che regolano il settore lavoristico.

Per dirigere ed orientare l'azione del personale di vigilanza nel contrasto a tali pratiche commerciali, l'Ispettorato nazionale del lavoro ha adottato circolari e documenti di prassi amministrativa, che nel manuale vengono messe a confronto, grazie all'impostazione originale di cui ho detto, con i principali fenomeni di "vecchia" e "nuova" illegalità, offrendo

uno strumento prezioso per comprendere meglio un mercato del lavoro in estrema evoluzione.

Sebbene dunque gli Autori non abbiano inteso elaborare uno studio con le caratteristiche di completezza e sistematicità che normalmente si rinvencono nella manualistica, essi hanno certamente realizzato un'opera ragionata che si focalizza sui temi di maggiore attualità e rilevanza nel contrasto alle pratiche distorsive del mercato del lavoro, ed in definitiva su quelli che oggi sono i temi centrali dell'ispezione del lavoro.

Accanto a ciò mi preme evidenziare l'approfondita trattazione nell'opera del procedimento amministrativo ispettivo, sia in relazione al suo farsi interno, per così dire – segnalando la successione di atti e comportamenti amministrativi dall'avvio dell'ispezione del lavoro, attraverso la richiesta di intervento, fino all'adozione del verbale unico di contestazione dell'illecito amministrativo, passando per la redazione del verbale di primo accesso ispettivo e, soprattutto, per la sospensione dell'attività imprenditoriale –, sia nella produzione dei suoi effetti all'esterno, ed in particolare al trasgressore ed all'obbligato in solido, con la descrizione della fase del contenzioso, tanto amministrativo quanto giudiziario.

In tal senso, utili appaiono i riferimenti contenuti nel manuale alle pronunce dei giudici di merito o di legittimità in relazione alle più rilevanti questioni, emerse soprattutto in sede di gravame, anche al fine di verificare l'effettivo riscontro che l'agire amministrativo ha rispetto agli imprescindibili presupposti di legge che caratterizzano il suo operato.

L'originale impostazione del manuale è infine valorizzata dall'affiancamento alla parte teorica, con il focus sull'intero iter procedimentale amministrativo e sull'illustrazione ragionata dei più rilevanti fenomeni distorsivi del mercato del lavoro e della prassi ispettiva sin qui formatasi, di una sezione pratica di agile e utile consultazione, in cui sono offerti modelli sia di provvedimenti ispettivi sia di atti difensivi, molteplici essendo i fruitori di questo manuale: ispettori del lavoro, consulenti del lavoro, professionisti ed anche direttori del personale e studiosi delle materie lavoristiche che intendano estendere la propria indagine ai temi più attuali dell'enforcement nella regolazione del mercato del lavoro.

MICHELE TIRABOSCHI

Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università di degli Studi di Modena e Reggio Emilia