

Palermo, li 20 ottobre 2009

## LA CONCILIAZIONE MONOCRATICA

Circolare n. sei

*“Il contenuto del presente lavoro è stato elaborato con la collaborazione dei componenti il centro studi.”*

### Sommario

- Premessa pag. 2
  - o La Direttiva del Ministro del Lavoro pag. 3
  - o La Nota della Direzione generale pag. 6
- La conciliazione monocratica pag. 7
  - o La conciliazione monocratica preventiva pag. 9
  - o La conciliazione monocratica contestuale pag. 10
  - o L’attivazione della procedura pag. 11
  - o L’estinzione del procedimento pag. 12
  - o I contributi previdenziali e assicurativi pag. 13
  - o La tassazione delle somme concordate pag. 13
  - o I rapporti di lavoro certificati pag. 15
  - o Inoppugnabilità del verbale di accordo pag. 15
  - o I vantaggi della conciliazione monocratica pag. 19
- Normativa
  - o Decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124 pag. 21
  - o Circolare n. 24 del 24.6.2004 del Ministero del Lavoro pag. 30
  - o Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 18 Settembre 2008 pag. 41
- Editoriale pag. 50
- Allegati
  - o *Nota della Direzione generale per l’attività ispettiva prot. 25/SEGR/0008716 del 12 giugno 2009*

► Premessa

La conciliazione monocratica è stata introdotta dall'art. 11 del decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124 (in seguito illustrata con la circolare n. 24 del 24.6.2004 del Ministero del Lavoro), che ha dato attuazione all'art. 8, comma 2, lettera b, della legge delega 30/2003, c.d. riforma Biagi, (*"definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali"* nonché per la *"semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica"*).

Sostanzialmente l'art. 11 del DLgs 124/2004 sostituisce quanto in realtà disposto dalla normativa precedente: la denuncia effettuata dal lavoratore agli organi ispettivi dell'Ufficio del Lavoro, il quale, spesso con tempi lunghi, eseguiva un'ispezione in azienda.

&

*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"  
pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 12 maggio 2004*

*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 al lavoratore, 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.*

Obiettivo di questo Istituto è la riduzione del contenzioso giudiziale delle controversie in materia di lavoro al fine di destinare il personale ispettivo, nell'ottica della prevenzione e della lotta al lavoro irregolare, alle visite di iniziativa programmata verso settori ad alto rischio di evasione e pericolosità.

► La Direttiva del Ministro del Lavoro

A tale proposito la Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 18 Settembre 2008 (*c.d. Direttiva Sacconi*), dà vigore alla conciliazione monocratica in almeno due punti:

1. quando afferma che l'Istituto è alternativo all'accertamento ispettivo e che deve orientarsi verso *"una totale ed efficace attuazione dell'istituto della conciliazione monocratica preventiva di cui all'articolo 11 del decreto legislativo numero 124 del 2004 rivolgendo una attenzione privilegiata alle richieste di intervento da prendersi a spunto per l'avvio di un tentativo di conciliazione tra il lavoratore denunciante e il datore di lavoro"*;
2. quando sostiene che *"La corretta e generale attuazione della conciliazione monocratica nella sua forma preventiva consentirà ai servizi di ispezione del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro di riorganizzarsi, anche in termini di programmazione della attività ispettiva, mantenendo ferma l'iniziativa ispettiva su richiesta di intervento soltanto per le richieste di intervento caratterizzate dalla denuncia di irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale, ovvero quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante, o ancora quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento ....."*.

Per quanto riportato al punto 2, quindi, la Direttiva individua tre ipotesi per le cui irregolarità non è possibile l'intervento della conciliazione monocromatica:

- 1) irregolarità gravi (*".....come quelle di rilevanza penale....."*);
- 2) irregolarità che interessano altri lavoratori oltre al denunciante;
- 3) irregolarità che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento.

&

Servizi ispettivi e attività di vigilanza

Direttiva del Ministro

.....  
*Richieste di intervento e conciliazione monocratica*

*Particolarmente delicata, proprio in ragione di una attenta e coerente programmazione della attività ispettiva, è la valutazione delle richieste di intervento provenienti da uno o più lavoratori ovvero da una organizzazione sindacale nei confronti di una specifica realtà aziendale. In merito, anche al fine di evitare una strumentalizzazione del ruolo dell'ispettore, si ritiene di non dover dare seguito a richieste anonime, presentate a mezzo posta, e-mail, fax o telefono.*

*Di regola, e fatte salve alcune limitate eccezioni in cui emerga con palese e incontrovertibile evidenza la particolare gravità e attendibilità dei fatti denunciati, anche quando circostanziata o dettagliata, la denuncia anonima non può e non deve essere presa in considerazione per la programmazione di interventi ispettivi perché contraria ai principi di correttezza e trasparenza della azione della amministrazione pubblica.*

*Da sempre il carico di richieste di intervento e di denunce pervenute alle Direzioni provinciali del lavoro, spesso strumentali o infondate, rappresenta del resto un freno alla più efficace vigilanza di iniziativa e un vero e proprio ostacolo alla attuazione di una efficiente programmazione della attività ispettiva in materia di lavoro, specie in talune realtà territoriali segnate da una forte incidenza quantitativa, in termini di densità di insediamenti produttivi.*

*Proprio su tale dato deve fondarsi una totale ed efficace attuazione dell'istituto della conciliazione monocratica preventiva di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004, rivolgendo una attenzione privilegiata alle richieste di intervento da prendersi a spunto per l'avvio di un tentativo di conciliazione tra il lavoratore denunciante e il datore di lavoro.*

*La corretta e generale attuazione della conciliazione monocratica nella sua forma preventiva consentirà ai servizi di ispezione del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro di riorganizzarsi, anche in termini di programmazione della attività ispettiva, mantenendo ferma l'iniziativa ispettiva su richiesta di intervento soltanto per le richieste di intervento caratterizzate dalla denuncia di irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale, ovvero quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante, o ancora quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento, anche in considerazione del fatto che l'ispezione su richiesta di intervento segue generalmente un momento di "rottura" dei rapporti interpersonali tra denunciante e denunciato, tanto da mettere in pre-allarme il datore di lavoro rispetto a una visita ispettiva la quale, pertanto, non potrà mai avere la stessa efficacia della ispezione di iniziativa programmata.*

*Al fine di meglio orientare l'azione ispettiva a criteri di programmazione degli interventi, secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità della azione amministrativa, si precisa che la semplice presentazione agli uffici di una richiesta di intervento non costituisce una ipotesi riconducibile all'articolo 2, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e dunque di per sé non comporta per l'amministrazione l'obbligo di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva, a meno che i fatti denunciati non siano di natura penale, per cui quest'obbligo sussiste sempre. Pertanto, in caso di richieste di intervento che, pur sottoscritte dal denunciante, tuttavia non presentano i caratteri della oggettiva attendibilità dei fatti esposti e della concreta possibilità di provare quanto viene denunciato, l'ufficio può non dare corso alla richiesta di intervento, che può essere archiviata, qualora non pervengano all'ufficio nuovi elementi, alla fine dell'anno successivo a quello di presentazione della richiesta di intervento stessa, previo avviso scritto al denunciante. Si ritiene che questa disposizione sia particolarmente opportuna soprattutto nelle realtà territoriali che registrano un notevole numero di richieste di intervento rispetto alle risorse ispettive a disposizione.*

*In questa prospettiva, un equilibrato bilanciamento tra l'ispezione di iniziativa e quella su richiesta, permetterà agli uffici periferici del Ministero di avviare cicli di ispezioni mirate sui singoli ambiti territoriali o sui diversi settori merceologici, in grado di favorire l'emersione del lavoro sommerso e, soprattutto con l'utilizzo dello strumento della diffida obbligatoria (di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004), di avviare il sistema imprenditoriale verso una "emersione guidata", che non abbia effetti devastanti sulla non facile tenuta della iniziativa economica locale, garantendo, in tal modo, la tutela complessiva dei livelli occupazionali e non soltanto del singolo lavoratore.*

La direttiva, inoltre, riduce la quantità di richieste valutabili come atti di procedimento ispettivo d'iniziativa poiché, in riferimento al comma 1 dell'art. 11 del D.Lgs. 124/2004 (... *Nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla direzione provinciale del lavoro dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia,.....*) precisa che *"..... la semplice presentazione agli uffici di una richiesta di intervento non costituisce una ipotesi riconducibile all'articolo 2, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e dunque di per sé non comporta per l'amministrazione l'obbligo di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva, a meno che i fatti denunciati non siano di natura penale, per cui quest'obbligo sussiste sempre."*

## &

Legge 7 agosto 1990, n. 241

*"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi."*

*(Pubblicata in G. U. 18 agosto 1990, n. 192)*

### Capo I - Principi

1. 1. *L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.*

2. *La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.*

2. 1. *Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.*

2. *Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.*

3. *Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni.*

4. *Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.*

Da quanto sopra si evidenzia come la Direttiva Sacconi abbia cambiato l'aspetto dell'ispezione:

- per le modalità dell'accesso ispettivo;
- per la programmazione degli interventi (realizzata in base alle caratteristiche specifiche della realtà territoriale);
- per il ruolo assunto dalla richiesta d'intervento, a cui viene dato seguito con un accesso ispettivo solo dopo il fallimento della conciliazione monocratica, che diventa perciò prassi costante ed obbligatoria.

► La nota della Direzione generale per l'attività ispettiva

Con la nota della Direzione generale per l'attività ispettiva prot. 25 / SEGR / 0008716 del 12 giugno 2009 (*Linee guida in ordine alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva*) il ministero del Lavoro, rende pienamente operativo l'istituto della conciliazione monocratica, quale necessaria alternativa alle verifiche in azienda.

La circolare spiega che tutta l'attività ispettiva richiede un'attenta pianificazione, al fine di dosare in maniera equilibrata gli interventi da effettuare a seguito di richiesta d'intervento rispetto a quelli da realizzare "d'iniziativa", precisando che *"Nelle more di una più articolata esplicitazione del ruolo, delle finalità e delle modalità di utilizzazione dell'istituto della conciliazione monocratica, è sufficiente in questa sede precisare che il canale prioritario di definizione delle richieste di intervento aventi comunque contenuto patrimoniale è la conciliazione monocratica, che si pone quale "condizione preliminare di procedibilità per l'avvio di eventuali interventi ispettivi in senso stretto."*

Dunque, la conciliazione monocratica non realizza una facoltà del funzionario della Direzione provinciale del lavoro, ma un obbligo in quanto *"condizione preliminare di procedibilità"* all'avvio di interventi ispettivi aventi contenuto patrimoniale.

Pertanto, non potranno essere eseguiti dei veri e propri accessi di vigilanza senza aver prima tentato una conciliazione amichevole tra le parti.

► La conciliazione monocratica

Con la conciliazione monocratica il legislatore, al fine di trovare la risoluzione delle controversie, mette a disposizione del lavoratore uno strumento alternativo alla via giudiziaria.

Uno strumento che consente, al lavoratore stesso, di fare una denuncia (*Richiesta d'Intervento*), ad un ispettore di turno presso la Direzione provinciale del lavoro, non solo per problematiche di carattere previdenziale ma, a differenza della normativa precedente, per qualsiasi tipo di differenza retributiva (a titolo di esempio: retribuzione o porzioni di essa, maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo, premi pattuiti per meriti particolari o legati al raggiungimento di determinati obiettivi, indennità di disponibilità, tredicesima mensilità ed altre mensilità aggiuntive, t.f.r.) e quindi anche per situazioni patrimoniali derivanti da fatti di tipo giuridico, non strettamente contrattuale.

La conciliazione monocratica quindi entra nel novero degli istituti alternativi all'attività ispettiva (fino ad oggi guardata in funzione esclusivamente sanzionatoria), ponendosi come lo strumento più idoneo ad interpretare correttamente la nuova impostazione dei rapporti tra datore di lavoro, lavoratore e Servizi ispettivi.

La conciliazione è detta "monocratica" poiché si svolge davanti a un funzionario o un ispettore della Direzione Provinciale del Lavoro (Dpl) e non davanti a un collegio e, a seconda che venga effettuata prima o durante l'attività di indagine, viene suddivisa in conciliazione monocratica preventiva e conciliazione monocratica contestuale.

I conciliatori monocratici sono scelti dal dirigente della Dpl, sia tra i funzionari in possesso della qualifica ispettiva sia tra i funzionari con specifica professionalità.

A tale proposito la circolare ministeriale n. 24 del 24 giugno 2004 riporta: "*..... 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.*".

- § È quindi possibile che la figura di conciliatore sia rivestita da un funzionario che non abbia il possesso della qualifica ispettiva in quanto *nell'assumere il ruolo di conciliatore tra le parti il funzionario non svolge funzioni di Polizia Giudiziaria.*

Il funzionario conciliatore, con la sottoscrizione del verbale, non si limita ad una mera ratifica di quanto dichiarato dalle parti in vista della risoluzione della controversia.

Infatti, nonostante l'accordo tra le parti, il Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro, così come previsto dalla citata circolare n. 24/2004, potrebbe non sottoscrivere il verbale di conciliazione (*"..... 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."*).

§ È bene precisare che con la conciliazione monocratica ci troviamo sempre nell'ambito di un'attività di vigilanza, svolta sempre da funzionari ispettivi, consistente però nella prevenzione degli illeciti (*art. 7, comma 1, D.Lgs. 124/2004, di "vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro"*).

## &

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"*

*pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 12 maggio 2004 Capo II*

### COMPETENZE DELLE DIREZIONI DEL LAVORO

#### 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.*



► La conciliazione monocratica preventiva

La conciliazione monocratica è preventiva quando l'attività di vigilanza non abbia ancora avuto corso e dalla richiesta di intervento (R.i.), inoltrata alla Dpl, emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia.

Il Dirigente, verificato che le inadempienze evidenziate dal lavoratore siano passibili di una conciliazione monocratica, assegna la R.i. ad uno dei funzionari nominati per questa funzione conciliativa.

§ La R.i. inviata alla Dpl deve avere ad oggetto un credito patrimoniale vantato dal lavoratore (*Il Ministero del Lavoro con una nota emanata dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva del 16 febbraio 2007, conferisce al solo lavoratore e all'organizzazione sindacale la potestà di formulare tale tipologia di richiesta all'ufficio territoriale del Ministero del Lavoro*).

Si tratta di diritti disponibili, che sono già entrati nella sfera di disponibilità del lavoratore per i quali il medesimo può rinunciare o transigere e che traggono la loro origine esclusivamente dal rapporto di lavoro sia esso di natura subordinata o autonoma (collaborazione coordinata a progetto, associazione in partecipazione, lavoro occasionale).

La conciliazione monocratica preventiva, peraltro, può avere luogo anche in occasione di R.i. plurime, " .... vale a dire che coinvolgano più lavoratori, purché le singole posizioni vengano considerate separatamente, ciascuna per la propria specifica situazione."

► La conciliazione monocratica contestuale

La conciliazione monocratica contestuale è avviata nel corso dell'ordinaria attività di vigilanza, cioè quando l'ispezione sia in corso ed emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia e l'ispettore non ha acquisito né elementi di prova oggettivi e certi di violazioni amministrative né abbia rilevato incongruenze con i documenti di lavoro (*.....Analogha 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*).

In questo caso può procedersi alla conciliazione monocratica se i fatti rilevati *“attengono a diritti patrimoniali del lavoratore, siano essi, indifferentemente, di origine contrattuale o legale.”* (e che quindi non presentino profili di rilevanza sanzionatoria di tipo penale).

§ Per l'attivazione della procedura (che si svolgerà secondo le regole della conciliazione preventiva) l'ispettore deve quindi:

1. acquisire il consenso di entrambe le parti;
2. informare con apposita relazione la Direzione Provinciale del Lavoro.

§ Non è possibile procedere alla conciliazione contestuale nel caso di R.i. non ammessa a conciliazione monocratica preventiva.

► L'attivazione della procedura

La convocazione delle parti, che possono farsi assistere o rappresentare da organizzazioni sindacali o da professionisti, deve avvenire con lettera raccomandata.

L'attivazione della procedura di conciliazione monocratica, sia essa preventiva o contestuale, di fatto *".....interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione della 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 ....."*.

&

*Legge 24 novembre 1981, n. 689*

*Modifiche al sistema penale.*

*G.U. 30.11.1981 n. 329 Suppl. Ord.*

*Art. 14*

*(Contestazione e notificazione)*

*La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.*

*Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento. Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi alla autorità competente con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della ricezione.*

*Per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione.*

*Per i residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'articolo 22 per il giudizio di opposizione.*

*L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.*

§ Il D.Lgs. n. 124/2004 non pone alcun termine entro il quale si interrompe la procedura e pertanto il conciliatore della Direzione Provinciale del Lavoro non deve pervenire ad una soluzione della vertenza entro un tempo predeterminato.

► L'estinzione del procedimento

Il prosieguo o l'avvio dell'ispezione è determinato dall'accordo raggiunto dalle parti.

Se la conciliazione non è raggiunta il personale ispettivo, in relazione ad uno specifico fatto denunciato, si recherà in azienda e in fase di accertamento potrà verificare non solo i fatti dedotti in denuncia, ma anche il mancato rispetto di altre norme in materia di lavoro (che potrebbe dar luogo alla irrogazione di ulteriori sanzioni).

Anche nel caso di assenza di una o di entrambe le parti convocate, attestata da apposito verbale, la direzione provinciale del lavoro dà seguito agli accertamenti ispettivi (*...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.*).

L'esito positivo della conciliazione monocratica determina un effetto premiale che ha efficacia nei confronti degli organi ispettivi.

L'effetto premiale è legato a due obblighi per il datore di lavoro:

- il pagamento delle somme dovute al lavoratore;
- il pagamento dei contributi previdenziali e assicurativi.

Infatti, il riscontro, da parte del conciliatore, dell'avvenuto pagamento delle somme dovute al lavoratore e dei contributi previdenziali e assicurativi (*ciò anche in ipotesi di pagamento rateale ed è sufficiente, in questo caso, dare prova del pagamento della prima rata - circolare Min. Lav. n. 24 del 24 giugno 2004 e circolare Inps n. 132 del 20 settembre 04*) definisce l'estinzione del procedimento ispettivo determinando l'impossibilità di proseguire o avviare l'accertamento ispettivo presso l'azienda o di contestare eventuali sanzioni amministrative anche nelle ipotesi nelle quali le parti riconoscono il rapporto di lavoro (*quindi non devono essere contestati gli illeciti per i lavoratori oggetto della conciliazione*).

È chiaro tuttavia, che a seguito di ulteriore Richiesta di Intervento, che verta su altri aspetti o provenga da altro lavoratore, l'organo ispettivo darà inizio alla fase d'indagine in azienda.

► I contributi previdenziali e assicurativi

In riferimento ai contributi previdenziali e assicurativi è necessario precisare che, sebbene in sede conciliativa sia nella facoltà del lavoratore concordare somme riferite a parametri retributivi inferiori ai minimali contrattuali (disponibilità del diritto di credito), non può essere, invece, conciliato l'importo degli oneri contributivi e assicurativi in misura inferiore ai minimali di legge, stante l'indisponibilità del diritto di cui è titolare un terzo e cioè l'istituto previdenziale.

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.

► La tassazione delle somme concordate

Il comma 4 dell'art. 11 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 cita testualmente:

- *“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 al lavoratore, 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.”.*

Dall'analisi della prima parte del comma 4 è indubbio che la norma faccia riferimento a due diverse tipologie di “somme” oggetto della conciliazione monocratica:

- a) le somme concordate in sede conciliativa (cioè quelle su cui determinare “...secondo le norme in vigore”, i contributi previdenziali e assicurativi e l'imposta sul reddito delle persone fisiche);
- b) le somme dovute al lavoratore (cioè le somme concordate in sede conciliativa, di cui al punto a), al netto di contributi e irpef a carico del lavoratore).

- § Pertanto è opportuno che il verbale di conciliazione monocratica contenga entrambi gli importi ben evidenziati (le somme concordate in sede conciliativa e le somme dovute al lavoratore) e non il solo importo delle somme pagate al lavoratore (così come “riscontrato” in alcune conciliazioni monocratiche).
- § A tale proposito si precisa che nella prassi comune, ad oggi, l’Inail, al fine di rilasciare il codice per il versamento dei contributi di competenza, esige prima una copia del verbale di conciliazione monocratica. In seguito esegue i conteggi (comprensivi delle sanzioni) e rilascia il certificato di variazione contenente la stringa utile alla compilazione del modello F24.
- L’Inps, insieme al modello F24 attestante il versamento dei contributi (determinati secondo le norme in vigore) e alla ulteriore documentazione (Dm 10/2-89/V ed e-mens ), esige una copia del verbale di conciliazione monocratica.

► I rapporti di lavoro certificati

Nel caso di rapporti certificati non è invece possibile procedere mediante conciliazione monocratica in quanto, in questo caso, ai sensi all'articolo 80, comma 4 del D.Lgs. n. 276/2003 precisa che 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'articolo 410 c.p.c..

&

DECRETO LEGISLATIVO 10 settembre 2003, n. 276

*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro  
di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30  
(G.U. 9 ottobre 2003, n. 235, suppl. ord.).*

*Art. 80 (Rimedi esperibili nei confronti della certificazione)*

*1. Nei confronti dell'atto di certificazione, le parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile, per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. Sempre presso la medesima autorità giudiziaria, le parti del contratto certificato potranno impugnare l'atto di certificazione anche per vizi del consenso.*

*2. L'accertamento giurisdizionale dell'erroneità della qualificazione ha effetto fin dal momento della conclusione dell'accordo contrattuale. L'accertamento giurisdizionale della difformità tra il programma negoziale e quello effettivamente realizzato ha effetto a partire dal momento in cui la sentenza accerta che ha avuto inizio la difformità stessa.*

*3. Il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro, ai sensi degli articoli 9, 92 e 96 del codice di procedura civile.*

*4. Chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione ai sensi dei precedenti commi 1 e 3, deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile.*

*5. Dinnanzi al tribunale amministrativo regionale nella cui giurisdizione ha sede la commissione che ha certificato il contratto, può essere presentato ricorso contro l'atto certificatorio per violazione del procedimento o per eccesso di potere.*

► Inoppugnabilità del verbale di accordo

L'art. 11, comma 3 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 esclude espressamente l'applicazione di quanto previsto dall'art. 2113 c.c. ai commi 1, 2 e 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.*).

&

*Codice Civile  
Libro Quinto  
Del lavoro  
Sezione III  
Del rapporto di lavoro  
§ 2 - Dei diritti e degli obblighi delle parti*

*Art. 2113.  
Rinunzie e transazioni*

*Le rinunzie e le transazioni, che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, non sono valide.*

*L'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinuncia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima.*

*Le rinunzie e le transazioni di cui ai commi precedenti possono essere impugnate con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, del lavoratore idoneo a renderne nota la volontà.*

*Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla conciliazione intervenuta ai sensi degli articoli 185, 410 e 411 del codice di procedura civile.*

Pertanto il verbale di conciliazione monocratica sottoscritto dalle parti è inoppugnabile, così come previsto dagli artt. 185, 410 e 411 c.p.c.:

&

*Codice Di Procedura Civile Regio Decreto 28 Ottobre 1940, N. 1443  
Libro Secondo: Del Processo Di Cognizione  
Titolo I: Del Procedimento Davanti Al Tribunale  
Capo II: Dell'istruzione Della Causa  
Sezione II: Della Trattazione Della Causa*

*Art. 185.  
(Tentativo di conciliazione)*

*Il giudice istruttore, in caso di richiesta congiunta delle parti, fissa la comparizione delle medesime al fine di interrogarle liberamente e di provocarne la conciliazione. Il giudice istruttore ha altresì facoltà di fissare la predetta udienza di comparizione personale a norma dell'articolo 117. Quando è disposta la comparizione personale, le parti hanno facoltà di farsi rappresentare da un procuratore generale o speciale il quale deve essere a conoscenza dei fatti della causa. La procura deve essere conferita con atto pubblico o scrittura privata autenticata e deve attribuire al procuratore il potere di conciliare o transigere la controversia. Se la procura è conferita con scrittura privata, questa può essere autenticata anche dal difensore della parte. La mancata conoscenza, senza giustificato motivo, dei fatti della causa da parte del procuratore è valutata ai sensi del secondo comma dell'articolo 116. (1)*

*Il tentativo di conciliazione può essere rinnovato in qualunque momento dell'istruzione.*

*Quando le parti si sono conciliate, si forma processo verbale della convenzione conclusa. Il processo verbale costituisce titolo esecutivo.*

*(1) Comma aggiunto dal D.L. 35/2005 e modificato dalla legge 263/2005 con decorrenza dal 1 marzo 2006.*





&

*Codice Di Procedura Civile  
Regio Decreto 28 Ottobre 1940, N. 1443  
Libro Secondo: Del Processo Di Cognizione  
Titolo IV: Norme Per Le Controversie In Materia Di Lavoro  
Capo I: Delle Controversie Individuali Di Lavoro  
Sezione I: Disposizioni Generali*

*Art. 410. <sup>(1)</sup>  
(Tentativo obbligatorio di conciliazione)*

*Chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti previsti dall'articolo 409, e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti e accordi collettivi deve promuovere, anche tramite l'associazione sindacale alla quale aderisce o conferisca mandato, il tentativo di conciliazione presso la commissione di conciliazione individuata secondo i criteri di cui all'articolo 413.*

*La comunicazione della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione interrompe la prescrizione e sospende, per la durata del tentativo di conciliazione e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, il decorso di ogni termine di decadenza.*

*La commissione, ricevuta la richiesta, tenta la conciliazione della controversia, convocando le parti, per una riunione da tenersi non oltre dieci giorni dal ricevimento della richiesta.*

*Con provvedimento del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione è istituita in ogni provincia, presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, una commissione provinciale di conciliazione composta dal direttore dell'ufficio stesso o da un suo delegato, in qualità di presidente, da quattro rappresentanti effettivi e da quattro supplenti dei datori di lavoro e da quattro rappresentanti effettivi e da quattro supplenti dei lavoratori, designati dalle rispettive organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale.*

*Commissioni di conciliazione possono essere istituite, con le stesse modalità e con la medesima composizione di cui al precedente comma, anche presso le sezioni zonalì degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione.*

*Le commissioni, quando se ne ravvisi la necessità, affidano il tentativo di conciliazione a proprie sottocommissioni, presiedute dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione o da un suo delegato, che rispecchino la composizione prevista dal precedente terzo comma.*

*In ogni caso per la validità della riunione è necessaria la presenza del presidente e di almeno un rappresentante dei datori di lavoro e di uno dei lavoratori.*

*Ove la riunione della commissione non sia possibile per la mancata presenza di almeno uno dei componenti di cui al precedente comma, il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro certifica l'impossibilità di procedere al tentativo di conciliazione.*

*(1) Articolo così da ultimo modificato dal Dlgs. 29 ottobre 1998, n. 387.*

*Art. 410-bis. <sup>(1)</sup>  
(Termine per l'espletamento del tentativo di conciliazione)*

*Il tentativo di conciliazione, anche se nelle forme previste dai contratti e accordi collettivi, deve essere espletato entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta.*

*Trascorso inutilmente tale termine, il tentativo di conciliazione si considera comunque espletato ai fini dell'articolo 412-bis.*

*(1) Articolo inserito dal Dlgs. 31 marzo 1998, n. 80.*

&

*Codice Di Procedura Civile  
Regio Decreto 28 Ottobre 1940, N. 1443  
Libro Secondo: Del Processo Di Cognizione  
Titolo IV: Norme Per Le Controversie In Materia Di Lavoro  
Capo I: Delle Controversie Individuali Di Lavoro  
Sezione I: Disposizioni Generali*

*Art. 411 <sup>(1)</sup>  
(Processo verbale di conciliazione)*

*Se la conciliazione riesce, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e dal presidente del collegio che ha esperito il tentativo, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere.*

*Il processo verbale è depositato a cura delle parti o dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione nella cancelleria del tribunale <sup>(1)</sup> nella cui circoscrizione è stato formato. Il giudice <sup>(1)</sup>, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto.*

*Se il tentativo di conciliazione si è svolto in sede sindacale, il processo verbale di avvenuta conciliazione è depositato presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione a cura di una delle parti o per il tramite di un'associazione sindacale. Il direttore, o un suo delegato, accertatane la autenticità, provvede a depositarlo nella cancelleria del tribunale <sup>(1)</sup> nella cui circoscrizione è stato redatto. Il giudice <sup>(1)</sup>, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto.*

*(1) Le parole "pretura" e "pretore" sono state sostituite dalle parole "tribunale" e "giudice" dal Dlgs. 19 febbraio 1998, n. 51.*

§ Si precisa, inoltre, che il verbale di conciliazione monocratica ex art. 11 D.Lgs. n. 124/04 resta agli atti della D.p.I. e, a differenza del verbale di conciliazione ex artt. 410 e 411 c.p.c., non è soggetto al deposito presso la Cancelleria del Tribunale in quanto:

- o fa piena prova scritta del credito spettante al lavoratore (art. 642 c.p.c.);
- o è valido per il riconoscimento del debito (art. 1988 c.c.);
- o è sorretto dalla "fede pubblica" in quanto reso in presenza di un pubblico ufficiale.

&

*Codice Civile  
Libro Quarto  
Delle obbligazioni  
Titolo IV  
Delle promesse unilaterali*

*Articolo 1988.  
Promessa di pagamento e ricognizione di debito.*

*La promessa di pagamento o la ricognizione di un debito dispensa colui a favore del quale è fatta dall'onere di provare il rapporto fondamentale. L'esistenza di questo si presume fino a prova contraria.*

► I Vantaggi della conciliazione monocratica

Ad avviso di chi scrive, la conciliazione monocratica presenta dei reali vantaggi non solo per il lavoratore e per il datore di lavoro ma per tutte le parti interessate dall'applicazione dell'Istituto.

Infatti:

– Vantaggi per il lavoratore:

- possibilità di definire la controversia alla presenza di un funzionario imparziale;
- possibilità di incassare le somme reclamate in tempi più rapidi;
- riconoscimento del rapporto di lavoro;
- versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi.

– Vantaggi per il datore di lavoro:

- estinzione del procedimento ispettivo;
- evitare l'accertamento ispettivo;
- evitare le sanzioni amministrative conseguenti alle eventuali contestazioni;
- versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi sulle somme concordate in sede conciliativa (calcolati sempre con riferimento ai minimali di legge anche se l'importo oggetto della conciliazione è inferiore ai predetti minimali).

– Vantaggi per gli Istituti previdenziali ed assicurativi:

- riscossione dei contributi sulle somme concordate in sede conciliativa (o sui minimali di legge, nel caso tali somme fossero inferiori ai minimali) maggiorati della sanzione civile stabilita dall'art. 116, comma 8, lettera *b*), ultimo periodo, legge n. 388/2000.

Si ritiene includere gli istituti previdenziali e assicurativi tra le parti avvantaggiate dalla positiva conclusione della conciliazione in quanto a differenza della conciliazione monocratica, il tentativo obbligatorio di conciliazione (*di cui agli artt. 410 e 411 c.p.c.*), non determina, nei confronti degli istituti previdenziali e assicurativi, il conseguente versamento dei contributivi poiché la conclusione dell'accordo transattivo avviene "a saldo e stralcio con nulla a pretendere" (*salvo il caso in cui a seguito di indagine ispettiva sia ravvisata la sussistenza ed i periodi di svolgimento di un rapporto di lavoro tra le parti*).

&

Legge 23 dicembre 2000, n. 388

*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"*

*(Pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 302 alla Gazzetta Ufficiale 29 dicembre 2000, n. 302)*

Capo XVIII

INTERVENTI IN MATERIA DI LAVORO

Art. 116.

*(Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare)*

.....  
8. I soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti:

a) nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge;

b) in caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioè nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30 per cento; la sanzione civile non può essere superiore al 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

Qualora la denuncia della situazione debitoria sia effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi e semprechè il versamento dei contributi o premi sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

La riduzione del numero di interventi ispettivi per l'eventuale trattazione delle pratiche definite positivamente dall'intervento della conciliazione monocratica fa sì che anche le Direzioni Provinciali del Lavoro traggano vantaggio dall'applicazione dell'Istituto.

Il coordinatore del Centro Studi

Giovanni Zarcone

## 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"  
pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 12 maggio 2004

---

### 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, al 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, e' composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un sottosegretario 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, al 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 e' 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 dei 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 e' 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

##### COMPETENZE DELLE DIREZIONI DEL LAVORO

#### 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 e' 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, e' 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, e' 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 al lavoratore, 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 e' 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*

#### POTERI DEL PERSONALE ISPETTIVO DELLE DIREZIONI DEL LAVORO

##### 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 e' 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, e' 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 e' 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 e' 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* RICORSI AMMINISTRATIVI

##### 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*  
DISPOSIZIONI FINALI

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.

MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

---

CIRCOLARE N. 24/2004

Roma, 24 giugno 2004

Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro

All'INPS  
Direzione Centrale Ispettorato

All'INAIL  
Direzione Centrale Ispettorato

All'ENPALS  
Direzione Generale – Servizio contributi e vigilanza

All'INPGI  
Direzione per la riscossione dei contributi e vigilanza

All'IPSEMA  
Direzione per la riscossione dei contributi e vigilanza

All'ENASARCO  
Unità Organizzativa Vigilanza e Coordinamento Sedi

e p.c. All'Agenzia delle Entrate  
Direzione Centrale Accertamento  
Comando Carabinieri Ispettorato del Lavoro  
Comando Generale della Guardia di Finanza

LORO SEDI

Alla Direzione Generale per la tutela delle condizioni di lavoro  
Al SECIN

Alla Provincia Autonoma di Bolzano  
Alla Provincia Autonoma di Trento

Alla Regione Siciliana  
Assessorato Lavoro e Previdenza sociale  
Ispettorato Regionale del Lavoro

LORO SEDI  
Prot. 797

OGGETTO: D.lgs. n. 125 del 23 aprile 2004. 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 D.Lgs. 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 di contrasto 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 operative 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.

#### Compiti delle Direzioni regionali del lavoro (art. 4)

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.

#### Compiti delle Direzioni provinciali del lavoro (art. 5)

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 D.Lgs. 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'articolo 78, comma 4, della L. n. 448/1998, è 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 operative 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.

#### Personale ispettivo (art. 6)

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 c.p.p..

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.

#### Competenze delle Direzioni del Lavoro (artt. 7 e 8)

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.

#### Diritto di interpello (art. 9)

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 corredati 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.

#### Razionalizzazione dell'attività di vigilanza (art. 10)

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. del 11 giugno 2001, n. 7832).

### Conciliazione monocratica (art. 11)

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 D.Lgs. 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 comunque 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 D.Lgs. 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'articolo 410 c.p.c..

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 D.Lgs. 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, co. 4) è da intendersi anche con riguardo al rispetto dei minimi contributivi così come stabiliti dalla legge, pertanto qualora l'accordo in sede conciliativa monocratica si determini su parametri retributivi di misura inferiore ai minimi contrattuali, ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimi di legge, se l'importo oggetto di conciliazione è inferiore ai predetti minimi.

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'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione della 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.

#### Diffida accertativa (art. 12)

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, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 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 30 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'articolo 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'articolo 1 del D.L. n.338/1989, come convertito dalla legge n. 389/1989, col pagamento delle eventuali sanzioni civili e degli interessi legali.

#### Diffida (art. 13)

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 48 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'articolo 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'articolo 13 del decreto, sia superiore alla sanzione in misura ridotta, quantificata ai sensi dell'articolo 16 della L. 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.

#### Disposizione (art. 14)

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 15 giorni con ricorso al Direttore della DPL 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").

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 regola fin nei dettagli la singola fattispecie considerata.

Rimangono, peraltro, in vigore gli artt. 10 e 11 del D.P.R. 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.

#### Prescrizione obbligatoria (art. 15)

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, co. 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'inadempienza è sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso).

#### Ricorso alla DRL (art. 16)

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 60 giorni entro i quali la DRL dovrebbe decidere il ricorso.

Nei 30 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 60 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 30 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 60 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 30 giorni, che decorrono dalla notifica del provvedimento di decisione ovvero dalla scadenza dei 60 giorni, il ricorso in opposizione di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981, avente per oggetto l'ordinanza-ingiunzione.

Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (art. 17)

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 30 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 D.Lgs. n. 124/2004, peraltro, precisa che il ricorso è deciso entro 90 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 artt. 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.

IL MINISTRO

Firmato Roberto Maroni



*Servizi ispettivi e attività di vigilanza*

*Direttiva del Ministro*

---

IL MINISTRO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

VISTO l'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30;

VISTO il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124;

VISTO il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, con la legge 6 agosto 2008, n. 133;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 2002 sulla attività ispettiva;

EMANA LA SEGUENTE DIRETTIVA

(ex art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 124 del 2004)

*Finalità*

La presente direttiva, prendendo spunto dal radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori e della loro sostituzione, a far data dal 18 agosto 2008, con il libro unico del lavoro (articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), intende rilanciare la filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

In questa prospettiva, anche al fine di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici e i loro consulenti, essenziale per portare a compimento il processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato con la «legge Biagi», si richiama la centralità di una visione delle attività di vigilanza attenta alla qualità ed efficacia della azione ispettiva.

Azione che deve essere cioè diretta essenzialmente a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale abbandonando, per contro, ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico, che intralcia inutilmente l'efficienza del sistema produttivo senza portare alcun minimo contributo concreto alla tutela della persona che lavora.

Il personale ispettivo e di vigilanza, ministeriale e previdenziale, non può dunque trascurare, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, i profili legati alla attività di verifica e ispezione in senso stretto, ma neppure quelli, altrettanto fondamentali nell'impianto del decreto legislativo n. 124 del 2004, di prevenzione, promozione e informazione che a esso sono stati affidati dalla legge. Nei moderni mercati del lavoro, sempre più complessi e diversificati, l'autorevolezza e credibilità dell'ispettore incaricato degli accertamenti assumerà infatti un ruolo decisivo non solo in relazione al buon esito della singola ispezione, ma anche in funzione del governo attivo e del controllo complessivo del territorio e, più in generale, del contributo che i servizi ispettivi sapranno fornire, per quanto di loro competenza e in coerenza con le indicazioni della Organizzazione Internazionale del lavoro in materia ispettiva, alla implementazione delle *policy* – locali, nazionali, ma anche comunitarie e internazionali – di sostegno a una crescita equilibrata e socialmente sostenibile.

Il conseguimento di un siffatto obiettivo dipenderà non solo dalla competenza tecnica e dalla professionalità degli ispettori nell'applicare fedelmente leggi e regolamenti, secondo le linee guida e gli indirizzi forniti dal livello centrale, coerentemente alla impostazione del decreto legislativo n. 124 del 2004, ma anche dalla capacità di interpretare in modo moderno ed efficace 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.

### *Programmazione*

Fondamentale è 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.

La programmazione della attività rappresenta il momento determinante nella impostazione di una azione ispettiva che intenda essere effettivamente ed efficacemente concentrata su obiettivi concreti e sostanziali di prevenzione e repressione delle violazioni. A essa, pertanto, i titolari degli uffici periferici, con particolare riguardo ai dirigenti delle Direzioni provinciali del lavoro, dovranno pervenire attraverso una puntuale raccolta e analisi degli elementi di valutazione utili a delineare le diverse caratteristiche della realtà territoriale in cui operano, anche in base a una più intensa collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e con le associazioni datoriali, con i consulenti del lavoro, nonché coi rappresentanti istituzionali delle amministrazioni provinciali e comunali, delle Università e dei centri di ricerca, al fine di acquisire la migliore conoscenza dei problemi che connotano le singole realtà aziendali e territoriali e i vari settori merceologici, per un più appropriato e proficuo indirizzo della vigilanza. In questa prospettiva, peraltro, si dovrà tener conto, a livello provinciale, delle risultanze statistiche degli interventi ispettivi svolti sul territorio negli anni precedenti, al fine di indirizzare correttamente le operazioni ispettive in modo da non lasciare aree di insediamento produttivo o zone territoriali che sfuggano completamente ai controlli.

Nell'organizzare le azioni ispettive i dirigenti delle Direzioni provinciali del lavoro dovranno operare in un costante equilibrio tra l'ispezione di iniziativa c.d. "a vista", fondata sulla individuazione di un determinato territorio o di uno specifico insediamento produttivo, e l'ispezione di iniziativa programmata. In particolare si dovrà aver cura di evitare che un eccesso di discrezionalità di ispezionare "a vista" riconosciuta al personale ispettivo possa condurre a una mancanza di sistema nelle ispezioni, coniugando, quindi, una serie di operazioni speciali a obiettivo non singolarmente identificato, con una normale programmazione per singole aziende in apposito ordine di servizio, determinato volta per volta dal dirigente o dal responsabile del servizio ispettivo, al quale non sarà possibile derogare se non per gravi e urgenti ragioni, delle quali gli ispettori dovranno dare avviso immediato. In particolare, il piano delle ispezioni verrà fissato dai direttori delle Direzioni provinciali del lavoro, in base ai criteri che saranno stabiliti dalla Direzione generale per l'attività ispettiva al fine di una regolare organizzazione della vigilanza in modo uniforme su tutto il territorio e secondo precise linee di priorità.

Spetterà poi ai dirigenti delle Direzioni regionali del lavoro svolgere un fondamentale ruolo di coordinamento delle evidenze provinciali, al fine di rendere chiara la strategia ispettiva su tutto il territorio regionale e riferirne alla Direzione Generale per l'attività ispettiva e, per il tramite di questa, alla Commissione centrale di coordinamento della attività di vigilanza.

Mentre su un piano informativo e statistico la competente Direzione regionale del lavoro, in fase di raccordo dei dati sul territorio, e la Direzione generale per l'attività ispettiva dovranno monitorare, a cadenza bimestrale, l'andamento della vigilanza.

Presupposto indefettibile della programmazione della attività ispettiva è altresì il coordinamento con tutti gli altri organismi incaricati della vigilanza nelle materie di competenza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, da attuarsi con reciproci scambi di informazione nei tre livelli (centrale, regionale e territoriale), secondo le specifiche disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

In tal senso si porrà la massima attenzione nello sviluppo di tecnologie informatiche che consentano di superare problematiche note, come quella della sovrapposizione degli interventi ispettivi, indirizzando l'attività di vigilanza su obiettivi sensibili, di particolare rilevanza e frutto di analitiche azioni di *intelligence* legate allo sviluppo di oggettivi indicatori di rischio.

Spetterà, infine, alla Direzione Generale per l'attività ispettiva, nell'esercizio dei compiti suoi propri di direzione e coordinamento delle attività di vigilanza, fornire sulla base delle direttive emanate dal Ministro, specifiche direttive operative, con la duplice finalità di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva e l'uniformità di comportamento dei diversi organi di vigilanza, unica effettiva garanzia di una ispezione del lavoro efficace e credibile che incide sui comportamenti concreti degli operatori economici e dei loro consulenti, vera garanzia del rispetto dell'equilibrio, interpretato dalle norme di legge, tra le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela della persona che lavora.

Nella propria opera di direzione e coordinamento la Direzione Generale per l'attività ispettiva dovrà tenere conto, anche al fine di ottimizzare le risorse disponibili, della presenza di forme di controllo sociale (come gli enti bilaterali) o anche forme di controllo istituzionale alternative (come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto), riservando una particolare attenzione alle situazioni che sono totalmente esenti da controllo o verifica preventiva.

Da ultimo, in termini di programmazione, dovrà essere cura dei funzionari incaricati della ispezione procedere, prima di avviare l'indagine affidata, a una attenta preparazione della stessa, secondo le previsioni dell'articolo 6 del «Codice di comportamento» approvato con decreto direttoriale 20 aprile 2006, in base alle specifiche indicazioni offerte dal responsabile del servizio ispezione lavoro della Direzione provinciale di appartenenza ovvero dai responsabili delle unità operative della vigilanza alle quali sono assegnati.

#### *Richieste di intervento e conciliazione monocratica*

Particolarmente delicata, proprio in ragione di una attenta e coerente programmazione della attività ispettiva, è la valutazione delle richieste di intervento provenienti da uno o più lavoratori ovvero da una organizzazione sindacale nei confronti di una specifica realtà aziendale. In merito, anche al fine di evitare una strumentalizzazione del ruolo dell'ispettore, si ritiene di non dover dare seguito a richieste anonime, presentate a mezzo posta, e-mail, fax o telefono. Di regola, e fatte salve alcune limitate eccezioni in cui emerga con palese e incontrovertibile evidenza la particolare gravità e attendibilità dei fatti denunciati, anche quando circostanziata o dettagliata, la denuncia anonima non può e non deve essere presa in considerazione per la programmazione di interventi ispettivi perché contraria ai principi di correttezza e trasparenza della azione della amministrazione pubblica.

Da sempre il carico di richieste di intervento e di denunce pervenute alle Direzioni provinciali del lavoro, spesso strumentali o infondate, rappresenta del resto un freno alla più efficace vigilanza di iniziativa e un vero e proprio ostacolo alla attuazione di una efficiente programmazione della attività ispettiva in materia di lavoro, specie in talune realtà territoriali segnate da una forte incidenza quantitativa, in termini di densità di insediamenti produttivi.

Proprio su tale dato deve fondarsi una totale ed efficace attuazione dell'istituto della conciliazione monocratica preventiva di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004, rivolgendo una attenzione privilegiata alle richieste di intervento da prendersi a spunto per l'avvio di un tentativo di conciliazione tra il lavoratore denunciante e il datore di lavoro.

La corretta e generale attuazione della conciliazione monocratica nella sua forma preventiva consentirà ai servizi di ispezione del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro di riorganizzarsi, anche in termini di programmazione della attività ispettiva, mantenendo ferma l'iniziativa ispettiva su richiesta di intervento soltanto per le richieste di intervento caratterizzate dalla denuncia di irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale, ovvero quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante, o ancora quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento, anche in considerazione del fatto che l'ispezione su richiesta di intervento segue generalmente un momento di "rottura" dei rapporti interpersonali tra denunciante e denunciato, tanto da mettere in pre-allarme il datore di lavoro rispetto a una

visita ispettiva la quale, pertanto, non potrà mai avere la stessa efficacia della ispezione di iniziativa programmata.

Al fine di meglio orientare l'azione ispettiva a criteri di programmazione degli interventi, secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità della azione amministrativa, si precisa che la semplice presentazione agli uffici di una richiesta di intervento non costituisce una ipotesi riconducibile all'articolo 2, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e dunque di per sé non comporta per l'amministrazione l'obbligo di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva, a meno che i fatti denunciati non siano di natura penale, per cui quest'obbligo sussiste sempre. Pertanto, in caso di richieste di intervento che, pur sottoscritte dal denunciante, tuttavia non presentano i caratteri della oggettiva attendibilità dei fatti esposti e della concreta possibilità di provare quanto viene denunciato, l'ufficio può non dare corso alla richiesta di intervento, che può essere archiviata, qualora non pervengano all'ufficio nuovi elementi, alla fine dell'anno successivo a quello di presentazione della richiesta di intervento stessa, previo avviso scritto al denunciante. Si ritiene che questa disposizione sia particolarmente opportuna soprattutto nelle realtà territoriali che registrano un notevole numero di richieste di intervento rispetto alle risorse ispettive a disposizione.

In questa prospettiva, un equilibrato bilanciamento tra l'ispezione di iniziativa e quella su richiesta, permetterà agli uffici periferici del Ministero di avviare cicli di ispezioni mirate sui singoli ambiti territoriali o sui diversi settori merceologici, in grado di favorire l'emersione del lavoro sommerso e, soprattutto con l'utilizzo dello strumento della diffida obbligatoria (di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004), di avviare il sistema imprenditoriale verso una "emersione guidata", che non abbia effetti devastanti sulla non facile tenuta della iniziativa economica locale, garantendo, in tal modo, la tutela complessiva dei livelli occupazionali e non soltanto del singolo lavoratore.

#### *Accesso ispettivo e verbalizzazione*

Per impostare correttamente l'accesso in azienda occorre oggi considerare, in via preliminare, il radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori e della loro sostituzione, a far data dal 18 agosto 2008, con il libro unico del lavoro (articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

In considerazione delle nuove funzionalità del libro unico del lavoro, l'ispezione del lavoro dovrà declinare una sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati, volti a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza e a contrastare il lavoro sommerso, rilevato sulla base della omessa preventiva comunicazione obbligatoria – per i rapporti di lavoro soggetti a tale regime – e della mancanza di qualsiasi altra scritturazione, documentazione o comunicazione, incoraggiando la emersione e promuovendo la legalità, anche recuperando le azioni di prevenzione e promozione di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

D'altra parte, non soltanto l'accesso ispettivo in sé considerato, ma ancor più la delicata fase di acquisizione delle dichiarazioni dai lavoratori richiede un atteggiamento peculiare da parte dell'ispettore, radicalmente diverso rispetto a quello fin qui generalmente tenuto. L'ispettore dovrà infatti comportarsi e atteggiarsi nei confronti del lavoratore come colui che chiede una collaborazione costruttiva: se è vero che l'ispettore ha necessità e può pretendere, per i poteri a lui conferiti, informazioni dai lavoratori occupati e trovati intenti al lavoro, tuttavia l'atteggiamento relativamente al lavoratore che rilascia la dichiarazione, specie quando trattasi di situazioni di illegalità o di sommerso, deve essere vissuto al contrario, nel senso di "chiedere aiuto" al lavoratore e non già di rivolgersi a lui come a qualcuno che ha bisogno di aiuto.

Si tratta, come è facile intuire, di instaurare un clima psicologico positivo e collaborativo che consenta al lavoratore di sentirsi al sicuro e non in soggezione. In tal senso si dovrà aver cura di acquisire le dichiarazioni in modalità tali che ne preservino la "rispettabilità" nei confronti dei propri colleghi e del datore di lavoro e che consentano al lavoratore di comprendere la utilità dell'intervento ispettivo per la sua condizione di vita e per le caratteristiche del suo lavoro e dei propri colleghi, nonché della stessa azienda.

Tale clima collaborativo andrà altresì instaurato, sempre in una logica di servizio e di trasparenza della Pubblica Amministrazione, anche nei confronti dei datori di lavoro ispezionati, avendo cura, al riguardo, di distinguere il contravventore o il trasgressore occasionale ed episodico, da colui che persegue disegni criminosi o elusivi su larga scala: mentre nella seconda ipotesi (da reprimere ad ogni livello e con la massima collaborazione tra i vari enti ed organismi) verrà presumibilmente incontrata una particolare resistenza, anche tecnico-legale, e un occultamento scientifico e sistematico delle prove degli illeciti, nel primo caso potrà soccorrere un atteggiamento che – pur nella puntuale repressione delle violazioni riscontrate – non sia particolarmente accanito. In tal senso potrà essere utile la ricerca della collaborazione del consulente del lavoro o degli altri professionisti e soggetti abilitati, particolarmente per far comprendere al datore di lavoro i limiti e la qualificazione dell'illecito, spesso radicati, nelle micro e piccole imprese, più in atteggiamenti superficiali o di scarsa consapevolezza che in una reale e persistente volontà elusiva. In tale prospettiva, è auspicabile un atteggiarsi della vigilanza con finalità di prevenzione, di rafforzamento e di identificazione dei comportamenti positivi, o anche di maggiore conoscenza ed attenzione verso le problematiche aziendali (ad esempio, sul versante della sicurezza sul lavoro).

Le dichiarazioni acquisite dai lavoratori soccorreranno l'attività ispettiva solo a valle, nella fase dell'accertamento, mentre nella immediatezza dell'avvio della indagine la prova regina, a fondamento dei successivi eventuali illeciti constatati e riscontrati, rimarrà soltanto la verbalizzazione di primo accesso. Il verbale di primo accesso ispettivo diviene, dunque, vero e proprio obbligo per il personale ispettivo che accede in azienda, il quale dovrà aver cura di indicare esattamente, in questa prima verbalizzazione da consegnare in originale all'ispezionato, le circostanze di fatto oggetto di investigazione, con particolare riguardo ai lavoratori trovati intenti al lavoro, ai luoghi di lavoro, alle situazioni avvenute in presenza degli ispettori.

Particolare rilievo probatorio acquisirà, anche per il prosieguo degli accertamenti, oltretutto per le eventuali fasi di contenzioso amministrativo e giudiziario, la esatta identificazione dei lavoratori (quando possibile attraverso l'esibizione di un documento di identità), la puntuale descrizione delle attività lavorative svolte dai lavoratori individuati all'atto dell'accesso ispettivo (anche con riferimento all'abbigliamento da lavoro, ai cartellini identificativi o alle attrezzature o macchine utilizzate).

Soltanto un verbale di primo accesso ispettivo ben redatto consentirà alla Amministrazione di difendere in ogni sede l'esito degli accertamenti ispettivi. D'altro canto, soltanto con tale verbalizzazione il datore di lavoro potrà conoscere compiutamente i fatti sui quali verrà investigato a garanzia completa del suo diritto costituzionale di difesa.

Sempre nel verbale di primo accesso ispettivo dovranno trovare evidenza le richieste documentali, con particolare riguardo al libro unico del lavoro, che si muovono all'ispezionato o al consulente del lavoro o professionista che lo assiste o al servizio o centro di assistenza dell'associazione di categoria alla quale si è affidato.

Infine, la prima verbalizzazione dovrà fare espressa riserva di contestazione e notificazione degli illeciti amministrativi riscontrati soltanto al termine degli accertamenti e previa diffida obbligatoria ove previsto.

Nella nuova organizzazione dei servizi ispettivi, peraltro, la semplificazione normativa impone anche un alleggerimento degli oneri burocratici connessi alla procedura ispettiva. La Direzione Generale per l'attività ispettiva avrà cura di formalizzare una apposita modulistica semplificata, unica ed unitaria, che garantisca, nel rispetto della legge 24 novembre 1981, n. 689 e del menzionato decreto legislativo n. 124 del 2004, l'obbligo per il funzionario ispettivo di redigere (e per l'ispezionato di vedersi notificato) un unico provvedimento sanzionatorio, il verbale di accertamento e notificazione, che faccia seguito al verbale di primo accesso e che contenga gli esiti dell'accertamento e, contestualmente, la possibilità di estinguere gli illeciti mediante ottemperanza alla diffida e pagamento della sanzione ridottissima ovvero per le violazioni non diffidabili attraverso la conciliazione amministrativa e il pagamento in misura ridotta, nonché la specifica indicazione degli ulteriori strumenti di difesa e degli organi avanti ai quali è possibile proporre ricorso, con adeguata specificazione dei relativi termini di impugnazione.

Restano fermi, naturalmente, gli eventuali provvedimenti di polizia giudiziaria (prescrizione obbligatoria ex articolo 15 del decreto legislativo n. 124 del 2004) ovvero l'eventuale provvedimento di sospensione della attività d'impresa (articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come modificato dal decreto legge n. 112 del 2008), i quali si aggungeranno ai provvedimenti sanzionatori amministrativi semplificati.

Quanto alla sospensione della attività d'impresa, peraltro, sembra opportuno un richiamo sulla opportunità di adottare tale grave provvedimento, penalmente sanzionato in caso di inottemperanza con la pena dell'arresto fino a sei mesi, in maniera tale da non creare intollerabili discriminazioni, ma anche in modo da non punire esasperatamente le microimprese.

In questa prospettiva la discrezionalità dell'ispettore nella adozione del provvedimento dovrà limitarsi esclusivamente alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge e delle condizioni di effettivo rischio e pericolo in una ottica di tutela e prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori. Si ritiene, dunque, che la sospensione possa essere adottata normalmente con decorrenza dalle ore 12 del giorno successivo all'accesso ispettivo ovvero, nell'edilizia e in agricoltura, dalla cessazione della attività in corso che non può essere utilmente interrotta, salvo che non vi sia pericolo imminente o grave rischio per la salute dei lavoratori o di terzi, nel qual caso l'ordine di sospensione dovrà essere impartito con decorrenza immediata. D'altro canto, per quanto concerne la percentuale di lavoratori "in nero", si ritiene che nella micro-impresa trovata con un solo dipendente irregolarmente occupato non siano di regola sussistenti i requisiti essenziali di tutela di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008 idonei a sfociare in un provvedimento di sospensione.

#### *Modalità di accertamento*

Quanto all'accertamento delle violazioni, penali e amministrative, riscontrate durante l'attività di vigilanza il personale ispettivo dovrà aver cura di mantenere l'atteggiamento più sopra evidenziato nel corso di tutta l'ispezione. Compiti dell'ispettore del lavoro sono, infatti, tanto la tutela del prestatore di lavoro, quanto la garanzia di una leale concorrenza tra le imprese, che si coniugano certamente con la puntuale repressione degli illeciti, ma anche, e forse soprattutto, con la prevenzione degli stessi e con la promozione di una più diffusa e radicata cultura della legalità.

Le profonde modifiche e semplificazioni, introdotte dal decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, nel campo degli adempimenti formali, suggeriscono come prerogativa della attività ispettiva l'accertamento delle violazioni sostanziali. In tal senso potrà essere utile, nella fase di accesso ispettivo, valorizzare l'esperienza e la sensibilità dell'ispettore e la sua conoscenza del mondo imprenditoriale (materia su cui sviluppare anche specifiche attività formative). In tal modo gli attori della vigilanza devono essere in grado di percepire e cogliere, con osservazione attenta ed immediata, quegli aspetti peculiari dell'organizzazione del funzionamento aziendale su cui effettuare e indirizzare i successivi riscontri, anche a livello documentale.

In questa prospettiva, abbandonando ogni logica formalistica del passato, fondata sul numero delle violazioni riscontrate e sulla natura formale delle stesse, occorre operare una valorizzazione della qualità della attività di vigilanza e ispettiva in senso stretto, a cominciare dalle modalità di espletamento degli accertamenti in taluni ambiti sensibili.

*Verifiche sulle collaborazioni coordinate e continuative e sulle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro.* Con riferimento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in qualsiasi modalità anche a progetto, e alle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro si dovrà concentrare l'accertamento ispettivo esclusivamente su quelli che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione di cui all'articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003, in quanto positivamente certificati o ancora in fase di valutazione, salvo che non si evinca con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro.

Nei riguardi dei contratti non certificati l'ispettore del lavoro dovrà acquisire, confrontando i contenuti del programma negoziale con le dichiarazioni rese dal lavoratore interessato e dagli altri che eventualmente con lo stesso collaborino, tutti gli elementi utili a valutare la corretta qualificazione del rapporto di lavoro, in linea con quanto precisato nelle circolari n. 1 del 2004 e n. 17 del 2006 (senza tenere conto della elencazione di attività e delle preclusioni contenute nella circolare n. 4 del 2008, da ritenersi complessivamente non coerenti con l'impianto e le finalità della «legge Biagi»), evidenziandoli specificamente nel verbale di accertamento e notificazione col quale si disconosca la natura autonoma del rapporto investigato, contrastando l'uso fraudolento del contratto di collaborazione. Le collaborazioni coordinate certificate saranno oggetto di verifica ispettiva soltanto a seguito di richiesta di intervento del lavoratore interessato e sempreché sia fallito il preventivo tentativo di conciliazione monocratica.

*Verifiche sui rapporti di lavoro flessibile.* Anche nell'ambito della vigilanza relativa ai contratti di lavoro flessibile (lavoro a tempo determinato, a tempo parziale, intermittente, occasionale) l'attenzione degli ispettori dovrà concentrarsi soltanto sui contratti non certificati. Le verifiche dovranno essere mirate a contrastare l'uso distorto degli istituti contrattuali in argomento, con specifico riguardo all'utilizzo del lavoratore al di fuori del regime di flessibilità contrattato e in coerenza con le linee guida e gli indirizzi interpretativi forniti dal Ministero. I contratti certificati potranno formare oggetto di verifica ispettiva solo a seguito di richiesta di intervento del lavoratore e dopo il fallimento del tentativo di conciliazione monocratica.

*Verifiche sull'organizzazione dell'orario di lavoro.* La massima prudenza deve guidare i funzionari ispettivi nell'approccio alla vigilanza nella materia della organizzazione dei regimi di orario di lavoro. L'intervento del legislatore col decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modifiche, con la legge n. 133 del 2008, ha segnato un momento di sicuro ampliamento della flessibilità nei regimi di orario, in coerenza con le direttive comunitarie vigenti in materia, a fronte di una riduzione dell'impatto sanzionatorio per le eventuali violazioni. In questa prospettiva l'ispezione dovrà considerare il quadro normativo accanto a quello contrattuale collettivo, anche aziendale, al fine di contestare legittimamente le violazioni riscontrate rispetto al regime giuridico vigente in azienda.

*Verifiche sugli appalti illeciti.* I contratti di appalto e di subappalto dovranno essere oggetto di specifico e attento esame da parte degli ispettori del lavoro, non soltanto nel contesto del settore edile, ma in ogni settore produttivo di beni e servizi. L'attività investigativa, peraltro, dovrà concentrarsi sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione. Obiettivo assoluto è il contrasto alla interposizione illecita e fraudolenta, mediante la verifica della sussistenza dei criteri di genuinità di cui all'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

*Vigilanza sulle categorie svantaggiate e lavori occasionali accessori.* Non andrà trascurata, inoltre, la vigilanza speciale nei riguardi di quella fondamentale legislazione sociale che è data dal complesso delle leggi a tutela del lavoro dei disabili, dei minori e degli stranieri e anche delle donne specie con riferimento alle lavoratrici in stato di gravidanza e al fenomeno delle c.d. dimissioni in bianco. In questa prospettiva appare quanto mai opportuno che una apposita articolazione organizzativa del servizio ispettivo di ciascuna Direzione provinciale del lavoro sia dedicata a iniziative di vigilanza e di ispezione in queste materie. Analogamente, si dovrà porre attenzione su iniziative di promozione e di accompagnamento a istituti normativi di contrasto al lavoro sommerso, come nel caso del lavoro occasionale accessorio, facendo poi seguire a stretto giro operazioni di vigilanza che reprimano le condotte illecite di chi non coglie l'opportunità di avviare e utilizzare regolarmente forme di lavoro occasionale attraverso l'impiego dei c.d. buoni lavoro.

*Vigilanza per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.* Da ultimo, una particolare attenzione dovrà dedicarsi alla materia della salute e sicurezza sul lavoro. In attesa di ulteriori direttive, alla luce del confronto avviato in materia con le Regioni e le parti sociali, si rileva sin da ora che, per quanto le competenze dei servizi ispettivi del Ministero siano limitate soltanto ad alcuni settori, gli ispettori del lavoro non potranno esonerarsi dal segnalare alla azienda sanitaria locale territorialmente competente, in una logica pro-attiva e di leale collaborazione istituzionale, le situazioni di dubbia regolarità in materia che si appalesano nel corso di un regolare accertamento ispettivo in materia di lavoro nelle aziende che operano in settori e per attività estranee a quelle di cui all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

### *Diffida accertativa*

Sotto altro profilo, va richiamata l'attenzione del personale ispettivo anche alla corretta adozione dello strumento della diffida accertativa per crediti patrimoniali del lavoratore di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 124 del 2004. Si tratta, infatti, di un potere di straordinaria importanza assegnato agli ispettori del lavoro che in tal modo possono riconoscere al lavoratore interessato la soddisfazione più rapida dei crediti pecuniari vantati nei confronti del datore di lavoro in conseguenza del rapporto di lavoro.

### *Sussidi e indennità pubbliche*

Lo sviluppo di un mercato del lavoro trasparente e inclusivo impone un attento controllo non solo sul rispetto dei vincoli normativi, ma anche sull'utilizzo delle (scarse) risorse pubbliche al fine di un loro ottimale e corretto utilizzo in favore dei gruppi deboli e delle categorie di lavoratori realmente svantaggiati. In questa prospettiva l'ispettore del lavoro diviene un arbitro della legalità del mercato del lavoro a 360 gradi, operando con particolare attenzione sulla effettività dei percorsi formativi o dei piani inserimento professionale economicamente incentivati (come nel caso del contratto di apprendistato o del contratto di inserimento al lavoro), ma anche nei riguardi dei lavoratori che fruiscono dei benefici derivanti dalla applicazione degli ammortizzatori sociali, al fine di evitare iniquità di trattamento e di applicare quella elementare regola di responsabilità, introdotta dal decreto legislativo n. 276 del 2003, che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il lavoratore che percepisce un trattamento oppure rifiuta una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale. Analogamente dovrà operarsi con assoluta severità in sede ispettiva, anche rispetto al rilievo delle relative ipotesi di reato, nei confronti dei lavoratori che percependo trattamenti assistenziali, assicurativi o previdenziali si lascino occupare "in nero" presso datori di lavoro conniventi.

Gli organi ispettivi sono pertanto chiamati a dare piena e completa attuazione alla circolare n. 5 del 22 febbraio 2006, la cui attuazione costituisce una fondamentale premessa per una modernizzazione del sistema italiano di Welfare in una logica di *workfare*. Al fine di evitare possibili danni erariali e comportamenti elusivi si richiama la necessità di verificare con particolare attenzione che le agenzie accreditate o comunque autorizzate alla somministrazione di lavoro di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003 abbiano puntualmente comunicato all'INPS e al servizio per l'impiego territorialmente competente i casi in cui i lavoratori abbiano rifiutato una offerta formativa, di lavoro o un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e dell'articolo 1-*quinquies* del decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 291 del 2004.

### *Prevenzione, promozione e trasparenza della azione ispettiva*

La efficacia della azione ispettiva, in un determinato territorio provinciale, si misura in considerazione della stima del lavoro sommerso che in quello stesso ambito viene eliminato, nonché delle situazioni di regolarità gestionale dei rapporti di lavoro che si riscontrano.

A tal fine, sembra indispensabile un serio e costante investimento, da parte delle Direzioni provinciali del lavoro, in un coordinamento diretto con la Direzione regionale competente e con la Direzione generale per l'attività ispettiva, nelle azioni di prevenzione e di promozione di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 124 del 2004. Tali azioni dovranno risolversi in apposite iniziative, a cadenza almeno mensile, anche presso associazioni di categoria o singoli datori di lavoro, con riferimento a questioni e problematiche di rilevanza generale, al fine di garantire e assicurare l'integrale rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza ovvero per diffondere la corretta applicazione dei nuovi istituti legislativi secondo le indicazioni interpretative provenienti dall'Amministrazione. Nel caso invece in cui l'ispettore partecipi a iniziative seminariali o convegnistiche per ragioni non istituzionali o di servizio avrà cura di specificare (e di chiedere che venga specificato nelle relative locandine e brochure promozionali) che l'intervento è svolto a titolo personale e che le opinioni espresse non rappresentano necessariamente quelle dell'istituto di appartenenza.



Sempre in questa prospettiva si ricorda l'importanza di un corretto utilizzo e di una ampia diffusione dell'istituto dell'interpello, nonché la possibilità per le Direzioni regionali, le Direzioni provinciali del lavoro e gli Enti previdenziali, anche d'intesa tra loro, di svolgere attività di informazione e aggiornamento nei confronti di enti, datori di lavoro ed associazioni a cura e spese degli stessi ai sensi di quanto disposto dall'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004. Né, d'altro canto, può essere trascurata la centralità della formazione di tutto il personale ispettivo, ministeriale e previdenziale, rispetto alla quale è onere della Direzione generale per l'attività ispettiva, avvalendosi del Centro Studi Attività Ispettiva istituito al suo interno, garantire iniziative di aggiornamento a cadenza almeno trimestrale, rivolte a tutto il personale ispettivo, anche attraverso strumentazione telematica a distanza, tenendo conto delle novità normative, della prassi e della giurisprudenza.

Particolarmente importante è il coinvolgimento degli altri Enti ed Istituti previdenziali nella realizzazione di tali occasioni formative.

La massima riservatezza e trasparenza della azione dei singoli ispettori – e degli organi dirigenti in particolare – rappresenta infine un profilo di importanza fondamentale. La fiducia e la credibilità che i servizi ispettivi godranno presso le categorie interessate sono infatti le risorse più preziose per l'efficienza e l'efficacia della attività di vigilanza. Per raggiungere tale obiettivo di trasparenza occorrerà che gli incaricati della ispezione operino con la massima trasparenza e correttezza, non solo nel rigoroso rispetto del «Codice di comportamento» approvato con decreto direttoriale 20 aprile 2006 e delle disposizioni di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2000, ma anche 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.

Roma, 18 settembre 2008

Maurizio Sacconi

Editoriale del Centro Studi del Consiglio Provinciale dei Consulenti del Lavoro di Palermo

Anno II° - N. 6 – 20 ottobre 2009

Periodico di Informazione – Formazione – ed Aggiornamento Professionale in materia di Lavoro

---

Questo numero è stato chiuso in redazione il giorno 16 ottobre 2009

*Coordinatore e Responsabile*

Giovanni Zarcone

*Componenti del Centro Studi*

Antonio Alessi

Vincenzo Barbaro

Alessandro Bellavista

Gaetano Bonura

Giuseppe Clemenza

Livio Masi

Vincenzo Silvestri

Gaspare Sollena

Giovanni Zarcone

*Il Comitato Scientifico*

Alessandro Bellavista

Gaetano Bonura

Vincenzo Silvestri

Giovanni Zarcone

---

\*\*\*della stessa collana\*\*\*

- |                                   |                                                                                           |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numero Zero del 31 luglio 2008    | – “ Il libro Unico del Lavoro ” di V.Silvestri e G.Zarcone                                |
| Numero Uno del 21 aprile 2009     | – “ La dichiarazione per benefici contributivi INPS e/o INAIL ” di G.Zarcone              |
| Numero Due del 28 aprile 2009     | – “ L'Apprendistato Professionalizzante ” di V.Silvestri e G.Zarcone                      |
| Numero Tre del 7 maggio 2009      | – “ Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva ” di G.Zarcone               |
| Numero Quattro del 11 maggio 2009 | – “ La dichiarazione per benefici contributivi INPS e/o INAIL ” di G.Zarcone              |
| Numero Cinque del 5 ottobre 2009  | – “ L'accordo nazionale per la formazione in azienda nel settore terziario ” di G.Zarcone |
| Numero Sei del 15 ottobre 2009    | – “ La conciliazione monocratica ” di G.Zarcone                                           |