

Osservatorio Diritto sanzionatorio

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

All'interno

«Nel segno della Direttiva Sacconi un'ispezione del lavoro più efficiente e di qualità»

Intervista al Direttore Generale per l'Attività ispettiva, Paolo Pennesi di Danilo Papa e Pierluigi Rausei

pag. 2

Attività di vigilanza: nasce il *Progetto qualità* di Danilo Papa

pag. 6

La conciliazione monocratica di Roberto Camera

pag. 8

La prevenzione come strategia di contrasto al lavoro sommerso di Daniele Palmieri

pag. 10

L'ispezione del lavoro: sintesi storica, programmazione e coordinamento di Pierluigi Rausei

pag. 12

Trasparenza e uniformità dell'ispezione secondo il Ministero del lavoro di Danilo Papa

pag. 18

Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt: www.adapt.it. Alla sezione **Osservatorio** troverete *Diritto sanzionatorio*

L'ispezione del lavoro riformata Le nuove strategie della vigilanza fra prevenzione e sanzione

a cura di Roberto Camera e Daniele Palmieri

Una rete per costruire insieme percorsi di lettura e di conoscenza

di Pierluigi Rausei e Danilo Papa

Da questo *Dossier*, centrato sul profondo cambiamento che ha toccato l'ispezione del lavoro dopo la macrodirettiva del Ministro del lavoro sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008, inauguriamo un nuovo *Osservatorio sul Diritto sanzionatorio del lavoro*.

Si tratta del primo strumento di analisi e di lettura di una materia tanto vasta e delicata, quanto poco specificamente affrontata, qual è il diritto degli illeciti e delle sanzioni in materia di lavoro e, necessariamente, la disciplina della vigilanza e delle ispezioni.

Nelle pagine on-line dell'*Osservatorio* troverà dunque spazio la pubblicazione di materiali e documenti che forniranno ai lettori una utile guida e un valido supporto per la conoscenza e per il corretto approccio nei riguardi del fenomeno del contenzioso ispettivo e sanzionatorio.

Sarà questo un *open space* virtuale dove Ispettori del lavoro e Consulenti del lavoro si incontreranno e si confronteranno per scambiarsi informazioni e valutazioni, perché il mercato del lavoro abbia a trovare sempre nella vigilanza e nella ispezione un caposaldo di tutela miratamente efficace, qualitativamente elevato e funzionalmente efficiente.

In questa prospettiva la documentazione verrà presentata in tre distinte sezioni:

- *Norme e prassi*, dove verranno inserite le novità normative e quelle provenienti dalla prassi amministrativa;
- *Sentenze e decisioni*, dove si avrà modo di inserire le pronunce giurisprudenziali e le decisioni amministrative degli organi destinatari dei ricorsi amministrativi;
- *Studi e commenti*, dove si andranno a posizionare i contributi d'Autore dei

membri della Redazione e di quanti vorranno utilmente collaborare ad arricchire l'Osservatorio.

Quello che ci si assume, dunque, è sicuramente un impegno importante, sia perché innovativo sul piano degli argomenti, sia perché rivoluzionario sul piano del metodo.

Il diritto sanzionatorio del lavoro riceve nel nuovo Osservatorio l'occasione preziosa per costruire una sorta di "vetrina-laborato-

rio", in cui il confronto fra esperienze professionali differenti e il contributo di materiali provenienti da tutte le Regioni italiane sapranno, in piena sinergia, fornire un quadro sempre in evoluzione del sistema della vigilanza, delle sanzioni e del contenzioso amministrativo e giudiziario.

La logica che muove i curatori di questo Osservatorio, peraltro, è proprio quella della "officina", del "laboratorio", dove fatica e creatività si incontrano per dare

vita a sempre nuovi momenti di crescita e per contribuire a costruire, attraverso una discussione franca e aperta, nuovi scenari per un futuro che declini la vigilanza e l'ispezione attraverso i due estremi della prevenzione e della sanzione, mediante un sistema di qualità, uniformità e trasparenza.

*Pierluigi Rausei
Danilo Papa*

«Nel segno della Direttiva Sacconi un'ispezione del lavoro più efficiente e di qualità»

Intervista al Direttore Generale per l'Attività ispettiva Paolo Pennesi di Danilo Papa e Pierluigi Rausei

Un anno fa la Direttiva Sacconi sulla vigilanza, il primo intervento ministeriale di alto livello dopo la storica Circolare Cocco Ortu del 1906. Cosa è cambiato per la "governance" dell'ispezione del lavoro in Italia?

La Direttiva Sacconi rilancia in chiave preventiva e promozionale le funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale, in una logica più di servizio che di esercizio del potere, secondo parametri di correttezza, trasparenza e uniformità sull'intero territorio nazionale.

Finalità dichiarata della Direttiva è quella di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici ed i loro consulenti, essenziale per portare a compimento il processo di mo-



dernizzazione del mercato del lavoro avviato con la riforma Biagi (l. n. 30/2003, d.lgs. n. 276/2003 e d.lgs. n. 124/2004). Obiettivo

primario è quello di promuovere una nuova ispezione del lavoro, attenta alla qualità e all'efficacia, abbandonando il precedente approccio di carattere meramente formale e burocratico, costituente un inutile intralcio al sistema produttivo e non idoneo ad apportare alcun minimo contributo alla tutela sostanziale del lavoratore.

La richiesta di intervento non è più un "totem" e le Direzioni del lavoro possono intervenire sul territorio con una vigilanza programmata finalizzata a contrastare il sommerso attraverso un'azione di conoscenza

e di "intelligence" portata avanti anche mediante tutta una serie di interlocutori sociali e istituzionali. Qual è lo stato di attuazione di tale impostazione nel territorio nazionale?

Nella nuova prospettiva di *governance* dell'ispezione del lavoro, così come evidenziato dalla direttiva ministeriale, costituisce momento determinante la programmazione dell'attività di vigilanza, imperniata al raggiungimento di obiettivi concreti e sostanziali di prevenzione e repressione delle violazioni. L'ispezione cambia volto anche per quanto riguarda la programmazione degli interventi, sintesi sinergica delle azioni programmate di tutti gli organismi incaricati della vigilanza, in modo coordinato e il più possibile uniforme.

Non deve essere peraltro sottovalutato che da sempre il carico di richieste di intervento pervenute

alle Direzioni provinciali, spesso strumentali o infondate, finisce per trasformarsi da risorsa in un “ostacolo” all’attuazione di un’efficiente programmazione dell’attività ispettiva.

Per tale motivo nel nuovo sistema delineato l’attività di iniziativa rappresenta l’ambito preferenziale di intervento, in quanto consente di focalizzare l’attenzione verso quei fenomeni di maggiore rilievo a livello territoriale ritenuti meritevoli di specifica attenzione quali il lavoro “in nero”, l’interposizione di manodopera, il lavoro minorile, ecc.

Con la conciliazione monocratica la riforma Biagi dei servizi ispettivi voleva fornire all’Ispettore del lavoro un ruolo chiave per la soluzione di controversie di lavoro alternative a interventi ispettivi; fino alla Direttiva Sacconi, tuttavia, tale istituto non sembra essere decollato. Nell’ultimo anno la situazione è cambiata? Con quali risultati concreti?

Grazie al c.d. Progetto Qualità che, nella valutazione dell’operato delle Direzioni provinciali del lavoro, ha consentito di dare un maggior risalto proprio alla conciliazione monocratica, il ricorso a tale strumento è in evidente aumento. Secondo le prime stime, nei primi sei mesi di quest’anno è stato portato a termine un numero di conciliazioni monocratiche pari alla totalità delle conciliazioni effettuate durante tutto il 2008.

Occorre ricordare che la corretta attivazione della conciliazione monocratica nella sua forma preventiva produce, come effetto, che si possa focalizzare l’attenzione alle richieste di intervento soltanto per le denunce di gravi irregolarità quali quelle di rilevanza penale o quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante, nonché quelle concernenti fenomeni di elusione particolarmente diffusi nella realtà territoriale di riferimento.

Una vigilanza efficace, efficien-

te e di qualità. Sembra questo lo slogan con cui si sono chiusi i lavori della Commissione Centrale di Vigilanza a seguito della quale il 3 febbraio scorso Lei ha adottato il Programma della Vigilanza per il 2009. Come si misura la qualità e l’efficienza delle Direzioni del lavoro?

La Direzione Generale per l’Attività ispettiva ha individuato, con il c.d. Progetto Qualità, uno strumento che svolge sia una funzione di monitoraggio dei risultati qualitativi dell’azione ispettiva, sia di orientamento della stessa verso quelle finalità ritenute politicamente più meritevoli di attenzione, in quanto di maggiore impatto sul piano sociale ed economico.

Il sistema di valutazione predisposto dall’amministrazione, dunque, viene a fondarsi non più e non solo sulla quantità delle verifiche ispettive effettuate, ma anche sull’ulteriore elemento caratterizzato dalla qualità dell’azione ispettiva, attribuendo peso e valore alle violazioni di natura

Collana Adapt – Fondazione Marco Biagi

n. 7/2005

**Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro
I nuovi contratti: lavoro pubblico e lavoro privato**

a cura di Clara Enrico, Michele Tiraboschi

n. 4/2004

**La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale
Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124**

a cura di Caro Lucrezio Monticelli, Michele Tiraboschi

Sul sito www.adapt.it, sezione **Pubblicazioni**, è possibile consultare gli Indici dei volumi.

sostanziale a tutela dei diritti del lavoratore e non alle inadempienze di tipo meramente formale.

Si è infatti avvertita la necessità di monitorare in modo nuovo e più penetrante l'attività ispettiva cercando di misurarne, attraverso diversi indicatori, l'effettivo impatto sul piano socio-economico. Tali indicatori sono dunque finalizzati a verificare la capacità degli uffici di assicurare una presenza sul territorio, in termini "quantitativi" e "qualitativi", nonché una "produttività" della azione ispettiva in relazione a somme accertate e riscosse a titolo di sanzioni.

La trasparenza e l'uniformità dell'ispezione rappresentano un valore assoluto al quale Lei ha mostrato da sempre di tenere moltissimo. Il 27 aprile scorso ha formalizzato i suoi convincimenti con una nota che ha fatto molto discutere. Quali sono gli obiettivi concreti che ci si attende dagli Ispettori del lavoro in termini di azione ispettiva uniforme e trasparente?

Un importante passaggio della direttiva del Ministro è dedicato al raggiungimento del duplice obiettivo dell'esercizio unitario dell'azione ispettiva e dell'uniformità di comportamento dei diversi organi di vigilanza nell'ambito di tutto il territorio nazionale. È stata a tal proposito predisposta dalla Direzione Generale dell'Attività ispettiva la nota del 27 aprile scorso, il c.d. "Progetto trasparenza ed uniformità". Solo attraverso un'attività di vigilanza che risponda ad entrambi i requisiti si può, infatti, garantire un'ispezione del lavoro efficace e credibile che incida sui comportamenti concreti degli o-

peratori economici e dei consulenti, assicurando al contempo quel difficile equilibrio tra la disciplina regolatoria, le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela della persona che lavora.

La procedimentalizzazione dell'azione ispettiva non è una novità. Fin dagli anni Cinquanta l'allora Ispettorato del lavoro era governato, pur in un contesto diverso presidiato da una generale tutela penale delle violazioni in materia di lavoro, da logiche rigide di controllo gerarchico all'interno dei singoli uffici territoriali. Nel giugno di quest'anno la Sua Direzione Generale ha inteso fare il punto su tale aspetto richiamando tutto il personale ispettivo a un chiaro "iter" di attuazione dell'intervento ispettivo e di controllo dei relativi provvedimenti. La Sua iniziativa non è stata compresa da una parte del mondo sindacale che ha voluto leggerci un "soffocamento" della libertà di intervento dell'Ispettore. Vuole chiarire meglio cosa si attende da questo progetto?

Occorre chiarire che con la nota relativa alla procedimentalizzazione non si è voluta "imbrigliare" l'attività ispettiva nelle maglie di rigidi controlli gerarchici, né l'ineliminabile valutazione da parte dell'Ispettore delle singole fattispecie di violazione della normativa lavoristica. La finalità della procedimentalizzazione è invece quella di favorire, attraverso l'attento vaglio e analisi dell'ispezione, una omogeneità ed uniformità di azione degli organi di vigilanza, nonché una corretta applicazione delle norme a presidio della legalità.

Infine, il 28 ottobre prossimo si celebrerà la seconda Conferenza Nazionale dell'Ispezione in Italia. Lo scorso anno, nella stessa data, Lei in piena sintonia con il Ministro Sacconi ha inteso riprendere una tradizione che si era fermata in anni molto lontani. Perché questa iniziativa? Quale senso dare al ritrovarsi dei vertici dell'ispezione italiana in un evento simbolo?

L'obiettivo dell'iniziativa non è solo quello di dare continuità all'evento tenutosi il 28 ottobre 2008, ma anche di verificare, ad un anno di distanza, l'impatto sul piano operativo della nuova filosofia dell'ispezione delineata nella direttiva del Ministro del 18 settembre 2008, nonché di tracciare gli scenari di carattere più "politico" sul tema del controllo delle condizioni di lavoro nel nostro Paese. L'incontro costituisce poi una occasione di confronto e analisi delle problematiche comuni che caratterizzano tutte le amministrazioni che, secondo diverse competenze, svolgono funzioni di controllo in ambito lavoristico e previdenziale.

Daniilo Papa

Direttore Divisione I D.G.
Attività ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Componente del Centro Studi Attività ispettiva del Ministero e del Comitato scientifico della Fondazione Studi del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro

Pierluigi Rausei

Direttore della Direzione provinciale del lavoro di Macerata
Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro
Scuola di Alta formazione e ricerca sulle Relazioni industriali e di lavoro
Centro Studi Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia



Seconda Conferenza Nazionale sulla vigilanza in materia di lavoro



Roma, 28 ottobre 2009 - **Palazzo Brancaccio** - Viale del Monte Oppio, 7
Ore 9.00 – 17.30

“Il futuro della vigilanza: bilanci e prospettive ad un anno dalla Direttiva Sacconi”

- 9.00 Registrazione partecipanti e Welcome Coffee
- 9.30 Saluti
Paolo Pennesi – Direttore generale per l’attività ispettiva, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
- 9.40 Apertura dei lavori
Francesco Verbaro – Segretario generale, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Michele Tiraboschi – Ordinario di Diritto del lavoro
Marina Calderone – Presidente del Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro
Arturo Maresca – Ordinario di Diritto del lavoro
- 10.10 **Paolo Pennesi** – Direttore generale per l’attività ispettiva, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
- 10.40 **Antonio Mastrapasqua** – Presidente INPS
Marco Fabio Sartori – Presidente INAIL
Paolo Crescimbeni – Presidente INPDAP
- 12.00 Intervento
Maurizio Sacconi Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali
- 12.30 “**Il ruolo della formazione nell’attività del personale ispettivo**”
Intervengono:
Matilde Mancini – Direttore generale delle politiche per l’orientamento e la formazione, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Massimo Pianese - Direttore generale delle risorse umane e affari generali, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Natale Forlani – Presidente e Amministratore delegato di Italia Lavoro SpA
- 13.30 Lunch buffet
- 14.30 “**Il ruolo della vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alla luce delle recenti modifiche normative**”
Intervengono:
Pierluigi Rausei – Direttore provinciale del lavoro di Macerata, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Marco Masi – Responsabile del Coordinamento delle Regioni e delle Province Autonome in materia di prevenzione, igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro
- 15.30 Tavola Rotonda
“**Il ruolo della vigilanza in materia di lavoro tra tutela dei lavoratori e salvaguardia della concorrenza**”
Coordina: **Paolo Pennesi**
Vincenzo Silvestri - Segretario Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro
Maria Magri – Responsabile Area Fisco, Finanza e Welfare - Confindustria
Luigi De Romanis – Responsabile del Settore Lavoro e Relazioni Sindacali - Confcommercio
Paola Agnello Modica – Segretario Confederale CGIL
Fulvio Giacomassi – Segretario Confederale CISL
Guglielmo Loy – Segretario Confederale, Responsabile per le Politiche del Lavoro e della Formazione - UIL
Nazareno Mollicone – Segretario Confederale UGL
- 17.00 Conclusioni
Caro Lucrezio Monticelli - Capo di Gabinetto, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali



**MINISTERO DEL LAVORO,
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI**
Direzione Generale per l’Attività Ispettiva

Attività di vigilanza: nasce il *Progetto qualità*

di Danilo Papa

Un'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale che sia realmente efficace non può prescindere da una selezione dei fenomeni da contrastare o dall'utilizzo degli strumenti che il d.lgs. n. 124/2004 ha introdotto per semplificare la definizione delle richieste di intervento. È noto a tutti che il rapporto aziende/unità produttive e personale ispettivo – da intendersi sia come personale ispettivo del Ministero del lavoro che come personale ispettivo degli istituti previdenziali – non potrà mai consentire una vigilanza “a tappeto”, ragion per cui è proprio sotto il profilo della qualità dell'azione che occorre concentrarsi. Il ragionamento – che nasce già nella direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008, in cui si invita ad abbandonare «ogni logica formalistica del passato, fondata sul numero delle violazioni riscontrate e sulla natura formale delle stesse» valorizzando la «qualità della attività di vigilanza e ispettiva in senso stretto, a cominciare dalle modalità di espletamento degli accertamenti in taluni ambiti sensibili» – è ora esplicitato nel *Progetto qualità* elaborato dalla Direzione Generale per l'Attività ispettiva.

I tre indicatori messi in campo

La Direzione Generale – nell'evvidenziare dunque la necessità di

garantire una «immediata risposta alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati», anche attraverso strumenti “collaterali” a quelli sanzionatori, quali la conciliazione monocratica e la diffida accertativa – introduce nuove forme di monitoraggio dell'attività ispettiva esercitata dalle strutture territoriali del Ministero. Tali forme di monitoraggio tuttavia, come è facile immaginare, non agiscono solo *ex post* quale misuratore delle iniziative ispettive poste in essere ma anche come un efficace stimolo alla selezione dei fenomeni da contrastare ed all'utilizzo degli altri poteri “alternativi” di cui si è detto e che il d.lgs. n. 124/2004 ha affidato al personale ispettivo del Ministero del lavoro.

Indicatore di qualità dell'azione ispettiva

L'indicatore principale messo in campo – il c.d. *indicatore di qualità dell'azione ispettiva* – consiste dunque nel dare un punteggio predeterminato ai fenomeni di violazione accertati ovvero alle attività effettuate, «assicurando esclusivamente alle violazioni sostanziali – ma anche alle conciliazioni espletate o alle diffide accertative impartite – un punteggio significativo, valorizzando pertanto l'impatto dell'azione degli Uffici sul piano socio-economico».

Proprio la diversa quantificazio-

ne dei punteggi stimolerà l'azione ispettiva a concentrarsi verso determinati obiettivi, trascurando forme di controllo sterili, che non sono di alcuna utilità agli interessi dei lavoratori. Ecco allora che nel *Progetto* i massimi punteggi sono assegnati sia alla c.d. massimizzazione per il lavoro “nero”, alle sanzioni in materia di lavoro minorile, a quelle relative ai fenomeni interpositori, sia all'utilizzo della conciliazione monocratica e della diffida accertativa che garantiscono un rapido ed effettivo soddisfacimento delle pretese creditorie dei lavoratori. L'indicatore sarà dunque determinato rapportando il punteggio complessivamente ottenuto con il numero delle ispezioni effettuate, così da ottenere un “punteggio medio” riferibile ad ogni accesso ispettivo. Si tratta, in altre parole, di un indicatore che “qualitativamente” informerà su quanto ogni accesso ispettivo rende in termini di contrasto ai fenomeni più gravi di violazione o in termini di soddisfacimento delle richieste dei lavoratori.

Indicatore di presenza sul territorio e indicatore di redditività

L'azione ispettiva delle Direzioni provinciali del lavoro non può tuttavia non valutarsi – seppur solo secondariamente – anche attraverso altri parametri utilizzati abitualmente, quello della *presenza sul territorio* e quello della *redditività*.

L'*indicatore di presenza sul territorio* fornisce una informazione di massima circa la capacità del-

l'ufficio di presidiare il territorio di competenza. Il *Progetto qualità* chiarisce infatti che «tale indicatore evidenzia la capacità del Servizio Ispettivo di garantire una presenza costante sul territorio; è correlato al numero di accessi annualmente programmati ed evidenzia pertanto un incremento o un decremento rispetto a quest'ultimo». L'indicatore prende dunque in considerazione la quantità di accessi ispettivi effettuati prevedendo un punteggio “premiante” nelle ipotesi di incremento di visite rispetto al dato previsionale e un punteggio penalizzante in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo. La finalità principale è dunque quella di evitare un minor impegno degli uffici sul piano del numero degli interventi – che evidentemente conserva un suo significato – introducendo forme di penalizzazione anche pesanti per le Direzioni provinciali del lavoro che non raggiungono gli obiettivi concordati in sede di programmazione dell'attività di vigilanza.

Il terzo indicatore, quello di *redditività dell'azione ispettiva*, è evidentemente il meno importante in quanto non può rappresentare certamente un obiettivo dell'amministrazione quello di “far cassa”. L'indicatore rapporta dunque il numero degli accessi effettuati rispetto a quanto incassato a titolo di sanzioni amministrative ovvero di somme versate in sede di revoca del provvedimento di sospensione di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008. In tal caso salta all'occhio come si voglia misurare la redditività esclusivamente secondo un principio “di cassa” e non “di competenza”, andando dunque ad escludere tutte quelle somme non incassate dall'amministrazione del lavoro che vengono addebitate, ad esempio, come versamenti contributivi evasi o semplicemente omessi. Sul punto va comunque ricordato che le statistiche utilizzate abitualmente dal Ministero prevedono ancora un monitoraggio degli importi contributivi accertati come evasi o omessi; tale informazione – se-

condo lo spirito che anima gli strumenti messi in campo, certamente permeati di una sostanzialità dei rilievi e dei risultati – non rientrerà tuttavia nell'ambito del *Progetto*.

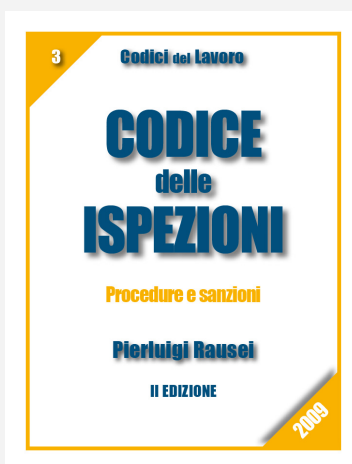
I tre indicatori – di *qualità*, di *presenza sul territorio* e di *redditività* – daranno infine luogo ad un indicatore di sintesi, c.d. *indicatore di efficacia complessiva dell'azione ispettiva*. Tale ultimo indicatore, costruito secondo una particolare formula matematica, sarà evidentemente influenzato in maniera diversa dai tre indicatori che lo compongono, in modo tale che l'indicatore di *qualità*, ad esempio, abbia un peso maggiore – più del doppio, per la precisione – rispetto all'indicatore di *redditività*.

Daniilo Papa

Direttore Divisione I D.G.

Attività ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Componente del Centro Studi Attività ispettiva del Ministero e del Comitato scientifico della Fondazione Studi del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro

Publicazioni



Codice delle ispezioni. Procedure e sanzioni di Pierluigi Rausei Ipsa, 2009

Il *Codice delle Ispezioni* giunge alla sua seconda edizione al fine di dare contezza delle profonde innovazioni e riforme in materia di lavoro degli ultimi due anni e mezzo, sia sotto il profilo della semplificazione e della de-regolazione, sia sotto quello della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (in *Appendice* si riportano le modifiche apportate dal decreto correttivo), sia per quanto attiene al lavoro degli stranieri ma anche riguardo al sistema del collocamento ordinario e obbligatorio, per non dire delle novità che attengono alla massimizzazione contro il sommerso.

Il volume dà anche piena luce alle profonde innovazioni che hanno interessato l'attività ispettiva a partire dalla “Direttiva Sacconi” del 18 settembre 2008 e fino ai progetti qualità, uniformità e trasparenza dell'aprile e giugno 2009.

Corredano il *Codice*, come già per la prima edizione, un indice sistematico completo e gli indici cronologici della normativa, della prassi e della giurisprudenza che consentono una agile e veloce consultazione dell'opera.

La conciliazione monocratica

di Roberto Camera

Con la disposizione contenuta nell'art. 11 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, il Governo ha dato attuazione al principio contenuto nella l. delega n. 30/2003 e precisamente all'art. 8, comma 2, lett. b, ove si parla della creazione di un «raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella della conciliazione delle controversie individuali».

Così facendo, il legislatore delegato ha cercato di combinare le due principali attività dell'organo periferico del Ministero del lavoro, cioè creare un giusto equilibrio fra ispezione in materia di lavoro e conciliazione delle controversie individuali, oltre a svolgere un ruolo significativo in termini di emersione del lavoro sommerso.

La procedura conciliativa è uno strumento di risoluzione extragiudiziale delle controversie basato sull'adesione volontaria delle parti che tentano di raggiungere un accordo bonario.

L'istituto è, essenzialmente, finalizzato a deflazionare il carico di lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro per poter, per così dire, «liberare» risorse umane da destinare alla rapida risoluzione delle pretese avanzate nelle richieste di intervento più complesse o per predisporre visite ispettive di iniziativa programmata (c.d. VIP) verso settori sensibili quali, ad esempio, l'edilizia.

Il comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004 specifica i requisiti per l'avvio della procedura monocratica, affermando che «Nelle ipotesi di richieste di intervento

ispettivo alla Direzione Provinciale del Lavoro *dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia*, la Direzione provinciale del lavoro, territorialmente competente, può, mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva, avviare il tentativo di conciliazione sulle questioni segnalate» (corsivo dell'Autore, ndr).

Le questioni che rilevano devono essere attinenti a diritti patrimoniali del lavoratore, indifferentemente, di origine contrattuale o legale (devono emergere gli elementi idonei ad addivenire ad una possibile e reale soluzione conciliativa).

La «*condicio sine qua non*» per procedere è la mancanza di qualsiasi accertamento di ipotesi di violazione da parte dell'organo di vigilanza, in quanto ciò determinerebbe la necessità di dover procedere in via ordinaria.

In pratica, per aversi il tentativo di conciliazione monocratica non vi deve essere alcuna prova certa circa inadempimenti del datore di lavoro nei confronti del lavoratore, in quanto ciò comporterebbe, da parte della Direzione provinciale del lavoro, la formulazione di un verbale di illecito amministrativo con la richiesta delle relative sanzioni di legge.

Tale presupposto deve sussistere sia che il tentativo di conciliazione scaturisca da una denuncia (c.d. conciliazione preventiva), sia che l'ipotesi di conciliazione sia attivata durante l'accesso ispettivo (c.d. conciliazione contestuale). In entrambi i casi, l'a-

pertura della procedura conciliativa, mediante la convocazione delle parti, interrompe i termini di cui all'art. 14 della l. 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo.

La nascita dell'istituto conciliativo su richiesta di intervento – tra le due previste dalla norma è la modalità più utilizzata – ha una doppia natura: *volontaria*, per quanto attiene al lavoratore, il quale all'atto della formazione della denuncia autorizza l'avvio della procedura conciliativa; *discrezionale*, in quanto non sussiste alcun obbligo in capo al dirigente della Direzione del lavoro di procedere all'effettuazione del tentativo conciliativo per il solo fatto che il lavoratore abbia richiesto tale procedimento.

Passiamo ora ad esaminare rapidamente la procedura. La richiesta di intervento presentata dal lavoratore o dall'organizzazione sindacale che lo rappresenta, pervenuta anche precedentemente la data del 27 maggio 2004 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 124/2004), qualora contenga elementi per una soluzione conciliativa della controversia, viene completata con la richiesta di consenso all'apertura del procedimento conciliativo e successivamente passata al dirigente il quale – in assoluta autonomia – verifica se le inadempienze evidenziate dal lavoratore (ma non ancora accertate) siano passibili di una conciliazione ed assegna la pratica ad uno dei presidenti nominati a questa funzione, il quale provvede a convocare le

parti mediante lettera raccomandata, avvertendo della possibilità di farsi assistere da propri rappresentanti sindacali ovvero da consulenti del lavoro o altri professionisti abilitati.

La richiesta, completa del consenso da parte del lavoratore, non vincola in alcun modo l'organo ispettivo, in quanto non si è ancora arrivati ad al-

cun accertamento circa la veridicità di quanto affermato dal richiedente. Da ciò ne discende che il dirigente può, per motivi anche estranei alla richiesta di intervento, decidere di soprassedere all'instaurazione della procedura conciliativa e di procedere all'accesso ispettivo di propria iniziativa. Queste considerazioni potrebbero nascere da svariati motivi: ad esempio, l'eventuale intervento conciliativo potrebbe porre "a rischio" altri accertamenti, o perché vi è il ragionevole dubbio che possano emergere riferimenti di natura penale.

Una volta riunite le parti, compito del conciliatore monocratico è evidenziare i possibili punti di incontro in base alle divergenze indicate nella richiesta di intervento. L'eventuale accordo, che non potrà avvenire su una dimensione diversa dal rapporto di lavoro intercorso tra le parti (come invece spesso avviene nelle conciliazioni ordinarie), porta all'archiviazione della richiesta di intervento, previo verifica del pagamento dei relativi contributi assicurativi e previdenziali.

Non essendo previsto un termine massimo alla conciliazione, tutto dipenderà dalla mole di lavoro e dal tipo di organizzazione procedurale (vedi informatizzazione)

che il funzionario monocratico decide di avere. In considerazione di ciò, la procedura potrà prevedere anche più riunioni, al fine di ponderare le richieste del-

la controparte o l'eventuale accordo conciliativo proposto dallo stesso conciliatore.

Il mancato accordo, o la mancata comparizione di una delle parti, riporta

la richiesta di intervento nel suo "alveo" naturale e cioè la visita ispettiva.

Numerosi sono i vantaggi di un accordo conseguito in costanza di procedura conciliativa in capo alle parti in causa.

Per il datore di lavoro, quello di potersi "mettere in regola", pur tardivamente, con oneri generalmente meno gravosi, e vedersi così estinguere il procedimento ispettivo in atto da parte dell'organo di vigilanza che avrebbe comportato perdite di tempo e di produttività. In pratica, con il riconoscimento delle inadempienze su diritti patrimoniali in capo al lavoratore, il datore di lavoro dovrà versare esclusivamente le somme retributive e contributive concordate senza alcun pagamento di sanzioni amministrative.

Per il lavoratore, quello di trovarsi immediatamente riconosciuta la sussistenza di un rapporto di lavoro (in caso di rapporto totalmente irregolare) con la relativa corresponsione della retribuzione e la coesistente regolarizzazione assicurativa e previdenziale, senza doversi assoggettare alle lungaggini processuali e senza alcuna spesa a suo carico.

Per la stessa pubblica ammini-

strazione vi sono vantaggi dalla conclusione positiva di una conciliazione monocratica. "In primis" l'accordo conciliativo non svincola l'attività di vigilanza in indagini spesso difficili e complesse, che poi devolvono, in alcuni casi, verso un accordo conciliativo fra le parti o, addirittura, finiscono per essere cancellate, in fase contenziosa, amministrativa o giudiziaria, per vizi di forma o procedurali; ed inoltre la Direzione provinciale del lavoro può concentrare il personale ispettivo verso richieste di intervento o visite di iniziativa più complesse od, anche, verso settori sensibili (vedi edilizia, cinesi, ecc.) consentendo un più pregnante controllo sul territorio.

Un ulteriore *imprimatur* al tentativo conciliativo è stato esplicitato in due documenti di estrema importanza:

- la direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008 richiede la piena attuazione «dell'istituto della conciliazione monocratica preventiva [...], 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 – prosegue il Ministro Sacconi – 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 inte-

ressano 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»;

• la nota 12 giugno 2009 della Direzione Generale per l'Attività ispettiva, del Ministero del lavoro, considera come condizione preliminare di procedibilità delle richieste di intervento l'avvio della conciliazione monocratica. La nota riferisce: «Il canale prioritario di definizione delle richieste di intervento aventi contenuto patrimoniale è la conciliazione monocratica, che si pone quale "condizione preliminare di procedibilità" per l'avvio di eventuali interventi ispettivi in senso stretto». Da ciò ne consegue che solo dopo l'eventuale

mancato accordo o mancata comparizione delle parti al tentativo conciliativo, si potrà intraprendere l'intervento ispettivo in senso stretto. La nota prosegue dicendo che «l'attività di iniziativa, pertanto, rappresenta l'ambito preferenziale di intervento in quanto consente di focalizzare l'attenzione verso quei fenomeni di maggior rilievo a livello territoriale[...]».

Roberto Camera
Funzionario

della Direzione provinciale del lavoro
di Modena

La prevenzione come strategia di contrasto al lavoro sommerso

di *Daniele Palmieri*

“Prevenire è importante quanto sanzionare”, è questo il messaggio che emerge dall'attuale contesto normativo ed amministrativo di riforma del servizio ispettivo e dell'attività di vigilanza, ma procediamo con ordine.

Dopo circa quarant'anni dalla l. n. 628/1961 (*Modifiche all'ordinamento del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale*) con il d.lgs. n. 124/2004 (*Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*) si attribuisce un particolare ruolo al personale ispettivo volto a prevenire gli illeciti mediante la promozione del rispetto della disciplina lavoristica e contrattuale. In relazione a tale aspetto sicuramente non si può parlare di una vera e propria

novità, considerato che già l'art. 4 della l. n. 628/1961 prevedeva sia l'istituzione di un apposito nucleo nell'ambito degli uffici con il compito di fornire “attività di consulenza” sulla materia lavoristica e previdenziale, sia una competenza di carattere generale del personale ispettivo volta a fornire “chiarimenti” sull'applicazione della normativa di legislazione sociale. Tuttavia, sino alla riforma del servizio ispettivo del 2004, tale previsione non sembrava aver avuto un adeguato sviluppo stante la difficoltà di coniugare le prerogative proprie dell'ispezione con una attività di tipo prevenzionale.

L'assetto normativo introdotto dal d.lgs. n. 124/2004, invece, ha saputo conciliare questo doppio ruolo dell'organo di vigilanza. In primo luogo si istituzionalizza

una attività di informazione e aggiornamento nei confronti di enti, associazioni e datori di lavoro, che comporta una inevitabile apertura dell'organo ispettivo che incide notevolmente proprio sul piano del rapporto con i vari interlocutori. Sotto altro profilo si chiarisce esplicitamente che l'organo di vigilanza non esercita poteri e prerogative di natura ispettiva durante lo svolgimento delle attività di prevenzione e promozionali svolte presso le aziende, fugando i possibili dubbi e le eventuali resistenze del mondo datoriale nei confronti dell'organo di controllo. A tale riguardo, occorre però chiarire che l'attività informativa, prevenzionale e promozionale dell'organo di vigilanza non può mai confondersi con l'attività del consulente in senso stretto tipica-

mente riservata ai professionisti abilitati. Ciò presupporrà, una seria preparazione sugli argomenti che dovranno essere trattati senza limitarsi ad una mera ripetizione della normativa di riferimento, ma occorrerà fornire, su una base di carattere generale, linee di comportamento scaturenti dalle disposizioni amministrative. Inoltre il personale ispettivo deve essere molto cauto nel fornire indicazioni e soluzioni in ordine a problematiche specifiche legate a singole situazioni aziendali, in quanto ciò potrebbe poi risultare difficilmente conciliabile con lo svolgimento di una eventuale azione ispettiva avente ad oggetto l'esame della medesima fattispecie oggetto di quesito. Pertanto, i chiarimenti dell'organo di vigilanza devono essere puntuali e circostanziati ed allo stesso tempo formulati in termini generali e fornire altresì i criteri di corretta interpretazione delle previsioni normative, come dettati ufficialmente dall'amministrazione.

Successivamente al d.lgs. n. 124/2004, il ruolo fondamentale della prevenzione con le tipiche attività di informazione e promozione, accanto a quello della repressione con l'irrogazione delle sanzioni, è stato ulteriormente esplicitato. Infatti, dopo poco più di cento anni dalla circolare 26 novembre 1906 dell'allora Ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio Francesco Cocco Ortu, con la quale vennero istituiti i primi "Circoli di ispezione del lavoro" (Milano, Torino, Brescia) e nasceva, di fatto, il ruolo degli Ispettori del lavoro, il

18 settembre 2008 il Ministro Sacconi emana una storica direttiva.

Nella direttiva del 18 settembre 2008 si dà assoluto rilievo non solo alla "forza repressiva" dei Servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, ma anche alla "forza preventivo-promozionale" degli

stessi uffici periferici ministeriali. Di assoluta importanza è, infatti, l'affermazione contenuta nella direttiva secondo cui l'efficacia dell'attività ispettiva nel suo complesso, rispetto ad uno specifico territorio provinciale, va misurata e rilevata con riguardo alla valutazione «del lavoro sommerso che in quello stesso ambito viene eliminato, nonché delle situazioni di regolarità gestionale dei rapporti di lavoro che si riscontrano». Vale a dire che si pongono sul medesimo piano non soltanto il numero dei rapporti di lavoro "in nero" che vengono accertati e regolarizzati e quindi emergono, ma anche le fattispecie di regolare occupazione e di rispetto della normativa lavoristica che si individuano nel corso degli accessi ispettivi. Nel primo caso, il risultato sarà addebitabile alla "forza repressivo-sanzionatoria" dei Servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, nel secondo caso, invece, il contributo sarà offerto dalla "forza preventivo-promozionale" degli stessi uffici territoriali del Ministero. La vigilanza viene ad essere articolata in un presidio del territorio con una mirata programmazione delle ispezioni ed in una presenza attenta nelle aziende e presso le organizzazioni datoriali, sindacali dei lavoratori

e gli ordini professionali con eventi e azioni di prevenzione e promozione, nell'attuazione dell'art. 8 del d.lgs. n. 124/2004. La direttiva a tale riguardo precisa che «a cadenza almeno mensile» le campagne di prevenzione e promozione devono essere, alternativamente o congiuntamente, mirate alla:

- soluzione di problematiche di rilevanza generale che consentano di garantire il rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza;
- diffusione delle informazioni sulla corretta applicazione di nuovi istituti legislativi secondo le indicazioni interpretative provenienti dal Ministero.

Sull'argomento è tornato anche il documento di programmazione della vigilanza per il 2009 che «nella logica di valorizzazione del ruolo della vigilanza» chiama le Direzioni provinciali del lavoro a promuovere una più efficace «attività di diffusione della cultura della legalità mediante la programmazione di specifiche azioni di prevenzione e promozione», ponendosi obiettivi di carattere divulgativo e informativo ovvero di aggiornamento sulle principali novità in materia di tutela delle condizioni di lavoro. Nella stessa logica di prevenzione va ricordata la facoltà prevista dal terzo comma dell'art. 8 del d.lgs. n. 124/2004 per le Direzioni del lavoro e per gli enti previdenziali, anche congiuntamente fra loro, di svolgere attività di informazione e aggiornamento nei confronti di enti, datori di lavoro e associazioni di categoria a cura e spese di questi. A tale riguardo la nota del 3 febbraio 2009 invita anche le organizzazioni datoriali e sindacali, nonché gli ordini professionali a prendere contatti

con i dirigenti delle Direzioni provinciali del lavoro per segnalare l'opportunità di avviare specifiche iniziative di informazione o aggiornamento ovvero di esaminare congiuntamente problematiche di carattere generale legate alle norme di lavoro e legislazione sociale. In conclusione il senso di tutto

quanto sopra è quello da un lato di realizzare una programmazione attenta dell'attività di vigilanza del territorio ed in particolare delle ispezioni nelle aziende e dall'altro di garantire una presenza anche nelle stesse aziende in fase di prevenzione e promozione, in una sorta di sviluppo della cultura della legalità del lavoro

attraverso la diffusione delle informazioni sulla corretta applicazione di nuovi istituti legislativi anche secondo le indicazioni interpretative provenienti dal Ministero.

Daniele Palmieri
Ispettore del lavoro
della Direzione provinciale del lavoro
di Macerata

L'ispezione del lavoro: sintesi storica, programmazione e coordinamento

di Pierluigi Rausei

Il sistema delle ispezioni "del lavoro" è un sistema complesso in cui opera una pluralità di soggetti (organismi di vigilanza). Questo sistema ha trovato nel corso dell'anno 2008 un momento di assoluta innovazione formale e sostanziale. Punto di svolta è stata la direttiva in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza in tema di lavoro e previdenza sociale del 18 settembre 2008 del Ministro del lavoro. Ma vero e proprio crocevia delle nuove metodiche ispettive è stato, prima ancora, il complesso delle disposizioni contenute negli artt. 39 e 40 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, come attuati dal d.m. 9 luglio 2008, che introducendo il Libro unico del lavoro e abrogando, contestualmente, i libri di matricola e paga, e con essi la pletera degli altri libri obbligatori di lavoro (per agricoltori, giornalisti, lavoratori a domicilio, autotrasportatori e lavoratori dello spettacolo), ha determinato un capovolgimento secco delle tecniche ispettive e della stessa natura del-

l'ispezione del lavoro.

Sintesi storica dell'ispezione del lavoro in Italia

Volendo percorrere, pur sinteticamente, la storia dell'ispezione in Italia, va rilevato che una primitiva attribuzione delle competenze in materia di vigilanza sui rapporti di lavoro si rinviene già nella l. 3 aprile 1879, n. 4828, che introduce all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio due posti di Ispettori dell'industria e dell'insegnamento industriale, sebbene nessuna competenza specifica viene assegnata ad essi.

In seguito con la l. 30 marzo 1893, n. 184, si istituiva il Corpo degli Ispettori e Ingegneri delle miniere, cave e torbiere. A seguire la l. 29 giugno 1902, n. 246, istituiva un ufficio del lavoro presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, a livello centrale.

Con la l. 29 settembre 1904, n. 572, era ratificata dall'Italia, che ne dava attuazione, la convenzione fra Italia e Francia del 15 apr-

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

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

Con la l. 19 luglio 1906, n. 380, si autorizza «una maggiore assegnazione per il servizio di vigilanza per l'applicazione delle leggi operaie» e in particolare l'art. 1 della legge prevede una spesa straordinaria per il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio per dare esecuzione alla convenzione italo-francese approvata con la l. n. 572/1904.

Conseguentemente i primi Circoli di ispezione del lavoro a livello territoriale nacquero a Torino, Milano e Brescia per effetto della circolare del 26 novembre 1906 a firma del Ministro dell'agricoltura, industria e commercio Francesco Cocco Ortu (recentemente richiamata dalla direttiva del Ministro del lavoro Maurizio Sacconi del 18 settembre 2008).

Con apposite circolari distinte del 21 novembre 2006 la costituzione dei Circoli di ispezione veniva comunicata dal Ministro personalmente ai Prefetti, alle Camere di commercio, ai sindacati dei lavoratori e alle organizzazioni datoriali.

La legge istitutiva dell'Ispettorato del lavoro è però considerata, unanimemente, la l. 22 dicembre 1912, n. 1361, che istituiva, appunto, l'Ispettorato «dell'industria e del lavoro» e all'art. 2 stabiliva i poteri di visita e di accesso degli Ispettori del lavoro, nonché la sanzionabilità penale del rifiuto «d'obbedienza» agli Ispettori.

Nei lavori parlamentari per l'approvazione della l. n. 1361/1912, peraltro, si rinviene una «accurata» sintesi del profilo professionale dell'Ispettore del lavoro, pronunciata dall'On. Filippo Turati, che afferma, fra l'altro: «trattasi di personale che deve essere dotato di prontezza e resistenza fisica quasi militari, di

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

Unitamente al regolamento approvato con r.d. 27 aprile 1913, n. 431, la l. n. 1361/1912 rappresentò il fondamento normativo dell'attività istituzionale dell'Ispettorato del lavoro, all'epoca ancora strutturato all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio.

In seguito col r.d. 22 giugno 1916, n. 755, veniva istituito il Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro, ma soltanto con r.d. 3 giugno 1920, n. 700, nasceva, in autonomia rispetto al Ministero dell'industria e del commercio, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale che immediatamente dette rilevanza al ruolo del personale ispettivo tant'è che appena dopo la pausa estiva (dal 2 al 5 settembre dello stesso 1920 a Roma) si tenne il primo *Convegno nazionale degli Ispettori del lavoro* (e-

sperienza ripresa il 28 ottobre 2008 con la prima Conferenza nazionale dell'ispezione del lavoro).

Successivamente, in regime corporativo, l'Ispettorato del lavoro trovò disciplina, conservando tutti i poteri già riconosciutigli in materia di «polizia del lavoro» ma mutando il proprio nome in «Ispettorato delle corporazioni», nel r.d. 14 novembre 1929, n. 2183.

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

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

riordinato l'Ispettorato del lavoro.

Proprio dalla l. n. 429/1953 trae origine, su delega esplicita, il d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, che, dapprima coordinato con la l. 22 luglio 1961, n. 628, e, da ultimo, con il nuovo d.lgs. n. 124/2004, rappresenta ancora oggi il testo base dei poteri del personale ispettivo in materia di lavoro, come vedremo trattando delle singole fasi dell'ispezione del lavoro.

Al termine di questa carrellata storica, occorre segnalare, peraltro, che sul finire degli anni Novanta (per effetto degli artt. 5-6 della l. 24 dicembre 1993, attuata con d.m. 7 novembre 1996, n. 687) l'Ispettorato del lavoro ha mutato non soltanto il nome, ma anche la stessa sostanza strutturale e operativa, riducendosi ad uno dei due "servizi" in cui viene suddivisa l'attività istituzionale delle nuove Direzioni del lavoro; l'ex Ispettorato ha perduto in un solo colpo:

- la rilevanza esterna di un corpo di vigilanza che proprio nel suo essere polizia amministrativa e, sia pure limitatamente all'esiguo residuo penalistico, giudiziaria trovava la forza preminente di intervento sanzionatorio ed anche, forse soprattutto, quella di prevenzione;
- l'autonomia funzionale che fin dal 1912, passando attraverso i dettati normativi di età repubblicana, aveva sempre mantenuto, ricevendo dal legislatore e dal potere esecutivo un trattamento normativo ben distinto rispetto agli organismi addetti alle politiche del lavoro.

D'altro canto, a ragione, si può fondatamente sostenere che l'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30 (c.d. "Legge Biagi"), e il conse-

guente d.lgs. n. 124/2004 rappresentano il segno tangibile di una sicura inversione di tendenza e della forte riscoperta del ruolo di autonomia funzionale a rilevanza esterna del personale ispettivo del Ministero del lavoro. Sul punto è sufficiente segnalare i nuovi poteri di coordinamento e di direzione della Direzione Generale per l'Attività ispettiva e di quelli, a cascata, dei Direttori delle Dpl e delle Drl.

La programmazione delle ispezioni

L'attività di vigilanza necessita di un'apposita programmazione e di uno specifico coordinamento. Su entrambi tali profili sono intervenuti, in maniera esplicita, dapprima il d.lgs. n. 124/2004 e più di recente la storica direttiva del 18 settembre 2008.

In primo luogo, occorre considerare che la programmazione dell'attività ispettiva trova la propria matrice nel Ministero del lavoro, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 124/2004 che pone in capo al Ministro del lavoro la titolarità e il coordinamento di tutte «le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare», nonché, più genericamente, della «vigilanza in materia di rapporti di lavoro» e, in termini di sicura novità, della vigilanza specifica sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Tale triplice ambito di competenza generale (l'emersione, i rapporti di lavoro, i diritti civili e sociali) si caratterizza altresì per una concentrazione di assoluto significato con riferimento a quelle particolari «attività di vi-

gilanza mirate alla prevenzione e promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa la applicazione dei contratti collettivi di lavoro, e della disciplina previdenziale».

In buona sostanza, si intende affidare al Ministero del lavoro, senza nessuno "strappo" di competenza, la vigilanza sul mondo del lavoro in tutti suoi poliedrici aspetti, fatta eccezione della sola sicurezza sul lavoro. La programmazione di tali attività è in capo al Ministro del lavoro e al Direttore Generale per l'Attività ispettiva, sul quale incombe anche l'onere del coordinamento.

Preme sottolineare come la programmazione della vigilanza rappresenti «il momento determinante nell'impostazione di un'azione ispettiva che voglia essere concentrata su obiettivi concreti di prevenzione e repressione delle leggi sociali», come esattamente recitava già la circolare del Ministero del lavoro del 24 gennaio 1976, richiamando i titolari degli uffici territoriali, in materia di ispezioni, a raccogliere elementi di valutazione anche in base ad una più intensa collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, al fine di acquisire la migliore conoscenza dei problemi che caratterizzano le diverse realtà aziendali e i vari settori merceologici, per un «più appropriato e proficuo indirizzo della vigilanza».

In questo stesso senso, seguita a muoversi il d.lgs. n. 124/2004 allorché prevede all'interno delle Commissioni di coordinamento a livello nazionale, regionale e provinciale la presenza dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Con la direttiva del 18 settembre

2008 cambia l'approccio metodologico alla programmazione stessa della vigilanza. Si passa da una organizzazione verticistica dei programmi ispettivi da realizzare nel territorio a una impostazione diametralmente opposta per cui il vertice della Direzione Generale per l'Attività ispettiva raccoglie i risultati di un monitoraggio e di una programmazione territoriale per poi diramare la propria direttiva.

Se, infatti, fino al 2008, la vigilanza delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro si basava esclusivamente sulle «indicazioni centralistiche concernenti gli ambiti settoriali e i fenomeni di irregolarità su cui concentrare l'azione ispettiva», la direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 ha spinto a valutare la non adeguatezza di tale metodo rispetto alla esigenza concreta di affrontare le odierne emergenze socio-economiche.

L'opportunità di «ribaltare» (così espressamente il documento di programmazione del 3 febbraio

2009) la prospettiva adottata in precedenza, in effetti, è stata valutata nell'ottica delle indicazioni esplicite della direttiva che espressamente richiamava gli uffici periferici del Ministero ad acquisire reale conoscenza delle peculiarità e delle caratteristiche specifiche delle singole realtà territoriali proprio per una corretta programmazione delle attività di vigilanza e delle ispezioni, realizzando in modalità progettuale una *policy* innovativa che può trovare il proprio sviluppo nella sinergia costante fra i diversi organismi di vigilanza e nella contestuale analisi delle dinamiche del territorio governato, allo scopo di individuarne gli elementi caratterizzanti, a seguito di una più intensa collaborazione con organizzazioni sindacali dei lavoratori e associazioni datoriali, professionisti della consulenza del lavoro, rappresentanti istituzionali delle amministrazioni degli enti locali, università e centri di ricerca.

Il ricorso agli *stakeholders* men-

zionati, peraltro, consente quello specifico approfondimento della conoscenza dei territori, nei suoi distretti economici e nelle sue emergenze sociali, «in modo da poter meglio individuare i fenomeni di maggior rilevanza che alterano le corrette dinamiche del mercato del lavoro di livello locale», secondo quanto compiutamente annotato nel documento di programmazione del Ministero.

La conoscenza delle problematiche che contraddistinguono le diverse realtà aziendali, i singoli distretti economici, i differenti contesti territoriali e i vari settori merceologici, quindi, diviene fulcro essenziale per la programmazione dell'attività di vigilanza del 2009, strutturata in un asse «periferia-centro» che muove dalla dialettica «particolare-generale», consentendo da un lato di tenere conto delle peculiarità dei differenti ambiti locali, dall'altro di «realizzare una più efficace ed incisiva azione di vigilanza» volta a colpire fenomeni «sensibili» risultanti da una apposita «map-

Working Paper Adapt

Per maggiori approfondimenti potete consultare i Working Paper già pubblicati sul tema:

n. 95/2009

Vigilanza ispettiva nel lavoro a titolo gratuito e a titolo oneroso di Temistocle Bussino

n. 94/2009

Il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale dopo il correttivo al TU di Danilo Papa

n. 80/2009

Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale: novità dal CDM di Danilo Papa

n. 79/2009

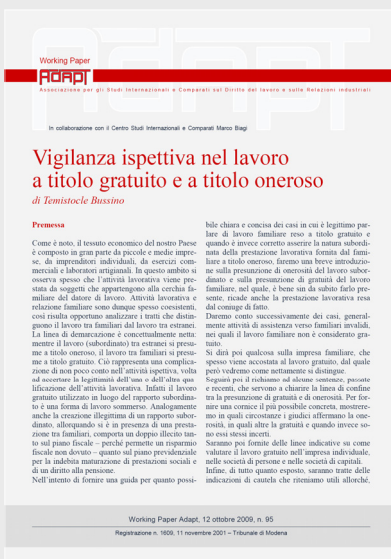
Libro unico del lavoro: nuove specificazioni da FAQ ed interpelli ministeriali di Andrea Asnaghi

n. 65/2008

L'Inps fornisce le nuove linee guida ai propri Ispettori di Temistocle Bussino

n. 57/2008

I servizi ispettivi del lavoro alla ricerca della interposizione illecita perduta di Pietro Capurso



patura” realizzata dagli uffici territoriali del Ministero del lavoro. La pianificazione nazionale della vigilanza e delle ispezioni, dunque, per la prima volta nella storia poco più che centenaria dell’Ispettorato del lavoro, viene elaborata dalla Direzione Generale per l’Attività ispettiva sulla scorta dei fenomeni individuati, in termini qualitativi e quantitativi, dalle Direzioni provinciali del lavoro e assemblati in apposite proposte organiche dalle Direzioni regionali.

L’assetto programmatico della vigilanza che ne deriva si propone per una maggiore aderenza alle effettive problematicità e criticità del territorio, ma consente altresì di riequilibrare la *governance* ispettiva a fronte della difficile e diffusa crisi economica e del conseguente rallentamento dell’attività produttiva che «investe tutti i settori economici incidendo pesantemente sull’attività produttiva e sulla competitività delle imprese operanti sul territorio».

Da qui allora una ispezione di “qualità”, che rileva per la effettiva e sostanziale risultanza degli accertamenti espletati e non già per il rilievo formale di talune violazioni comunque contestate e sanzionate.

L’attività ispettiva, dunque, viene opportunamente ricondotta alle sue scaturigini storiche, culturali e funzionali di sistema di controllo e di promozione della tutela globale del lavoro, declinata nella sua naturale quadripartizione delle tutele contrattuali, retributive, previdenziali-assicurative e prevenzionistiche.

L’obiettivo strategico, dunque, nel segno della maggiore qualificazione delle ispezioni è dato dalla cancellazione di qualsivoglia

impostazione formalistica e burocratica, considerata alla stregua di vero e proprio intralcio per la reale efficienza del sistema produttivo, nonché di inutile orpello, non di rado del tutto inefficace, per la concreta ed efficace tutela dei lavoratori.

Il coordinamento della vigilanza

Quanto al “coordinamento” vero e proprio dell’attività ispettiva, atto presupposto della programmazione, l’art. 2 del d.lgs. n. 124/2004, per rendere concretamente visibile il ruolo complessivo di coordinamento del Ministero del lavoro a livello centrale, istituisce appositamente la nuova Direzione Generale per l’Attività ispettiva, con compiti di “direzione e coordinamento” delle attività di vigilanza, chiamata a fornire sulla base delle direttive emanate dal Ministro specifiche direttive operative, con la duplice finalità di assicurare l’esercizio unitario dell’attività ispettiva e garantire l’uniformità di comportamento dei diversi organi di vigilanza.

Allo scopo di procedere a declinare al meglio il coordinamento, senza che rimanga lettera morta, l’art. 3 dello stesso decreto di riforma prevede l’istituzione della “Commissione centrale di vigilanza”, istituita con d.m. 19 gennaio 2006, modificata nella composizione e nelle funzioni dall’art. 2, comma 110, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, come convertito nella l. 24 novembre 2006, n. 286.

La Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza è chiamata ad operare come sede “permanente” ed esclusiva per la compiuta elaborazione

di «orientamenti, linee e priorità dell’attività di vigilanza», in uno spirito di effettività del coordinamento introdotto dal d.lgs. n. 124/2004. Essa, anche in base agli specifici rapporti annuali (da presentarsi entro il 30 novembre di ogni anno da parte dei suoi componenti) e alle informazioni raccolte ed elaborate dal Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive, con la precipua finalità di monitorare la congruità dell’attività di vigilanza posta in essere, propone «indirizzi ed obiettivi strategici» ed anche «priorità degli interventi ispettivi», segnalando al Ministro del lavoro quegli “aggiustamenti organizzativi” che possano assicurare una maggiore efficacia del sistema complessivo delle ispezioni.

Ai sensi dell’art. 4 del d.lgs. n. 124/2004, inoltre, le Direzioni regionali del lavoro, sentiti i Direttori regionali di Inps e Inail e degli altri enti previdenziali, che devono essere consultati obbligatoriamente almeno ogni 3 mesi, sono chiamate a coordinare operativamente sul territorio di competenza diretta l’attività di vigilanza. Il coordinamento regionale si esprime in primo luogo mediante la specifica individuazione di apposite linee operative, che vengono delineate sulla base delle direttive operative fornite dalla Direzione Generale delle attività ispettive.

Anche a livello regionale, mantenendo intatta la struttura centrale (Direzione e Commissione), viene istituita la Commissione regionale di coordinamento dell’attività di vigilanza.

La Commissione regionale è chiamata ad operare con un parallelismo perfetto che muove la struttura piramidale, nell’asse

Bollettino Adapt

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due newsletter di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

Bollettino ordinario

È una newsletter settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali. Offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazioni di bandi, concorsi e premi, attività Adapt/Centro Studi Marco Biagi.

Bollettino speciale

Attivo dal novembre 2005, è una newsletter di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione. Segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Si veda il sito www.adapt.it.

centro-periferia, della riforma, come confermato dall'art. 5 del d.lgs. n. 124/2004, che chiama le Direzioni provinciali del lavoro a coordinare l'esercizio in concreto delle funzioni ispettive nel territorio provinciale, opportunamente sentiti i Direttori provinciali di Inps e Inail.

Peraltro le modalità operative (direttive) in base alle quali condurre le ispezioni di lavoro e previdenza sono dettate dal solo Direttore della Dpl, secondo le disposizioni generali emanate dalla Direzione Generale e sulla scorta delle linee operative che promano dalla Drl di riferimento.

Sul territorio provinciale, d'altro canto, si fa pressante l'esigenza di razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di eliminare la possibilità di duplicazioni di interventi da parte dei diversi organismi in tempi ravvicinati. Ancora dalla Dpl dovranno pervenire i criteri atti ad uniformare, nella pratica, le modalità di esecuzione dei singoli interventi ispettivi sul territorio.

Permanendo lo schema già sottolineato, dunque, anche all'interno delle Dpl opera un organismo consultivo, a supporto delle iniziative e delle competenze dell'organo monocratico (Dirigente); in ambito provinciale, tuttavia, il legislatore non dà vita ad un nuovo organismo, ma recupera la funzionalità dei Cles (si tratta degli organismi introdotti dal d.l. 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 novembre 2002, n. 266, denominati "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso"), integrati con altre figure di rappresentanza di tutti gli organismi di vigilanza interessati.

Il nuovo quadro del coordinamento della vigilanza attesta un

passaggio epocale da una forma di coordinamento "orizzontale", per effetto della quale il Ministero del lavoro (prima del d.lgs. n. 124/2004) era chiamato a svolgere una azione di coordinamento nei confronti degli organismi di vigilanza in materia ed anche nei riguardi delle strutture territoriali senza alcun carattere di impatto gerarchico, ad un innovativo coordinamento "verticale", in ragione del quale, dal 27 maggio 2004, è posto in capo al Direttore Generale per l'Attività ispettiva un potere di coordinamento sovraordinato, sia nei confronti degli istituti ed enti previdenziali, sia nei riguardi degli uffici territoriali, con struttura gerarchico-piramidale, nell'asse centro-periferia.

Le aziende e i lavoratori, i professionisti del lavoro e il mondo della rappresentanza sindacale, pertanto, all'indomani del d.lgs. n. 124/2004 si trovano ad avere nel Direttore Generale per l'Attività ispettiva un chiaro e sicuro punto di riferimento per qualsiasi azione ispettiva che venga ad essere condotta da qualunque organismo di vigilanza ministeriale o previdenziale: esiste, dunque, nel "new deal" dell'ispezione del lavoro un soggetto individuabile giuridicamente quale responsabile finale di qualsivoglia procedimento ispettivo, destinatario di richieste di chiarimento e di specifici interventi d'autorità.

Pierluigi Rausei

Direttore della Direzione provinciale del lavoro di Macerata

Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro

Scuola di Alta formazione e ricerca sulle Relazioni industriali e di lavoro
Centro Studi Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Trasparenza e uniformità dell'ispezione secondo il Ministero del lavoro

di Danilo Papa

L'uniformità di comportamento del personale ispettivo del Ministero del lavoro costituisce un elemento indispensabile per un corretto svolgimento dell'azione di vigilanza. Senza guardare al d.lgs. n. 124/2004 – che a tal proposito già dice molto, tant'è che ha consentito l'emanazione, con d.d. 20 aprile 2006, di un *Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro* – più recentemente sono il *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche* del 18 gennaio 2007 e la *Direttiva del Ministro ai Servizi ispettivi e attività di vigilanza* del 18 settembre 2008 ad aver sollecitato il *Progetto di trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva* avviato dalla competente Direzione Generale del Ministero.

La necessità del *Progetto* è ben sintetizzata proprio dalla direttiva del Ministro, che assegna alla Direzione Generale per l'Attività ispettiva il compito di fornire «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 i-

stanze di tutela della persona che lavora».

In tal senso il *Progetto* si pone come forma di monitoraggio circa il rispetto della *uniformità e trasparenza* del comportamento ispettivo, proponendosi dunque come strumento *ex post* – ma evidentemente, attraverso il c.d. “effetto annuncio”, anche *ex ante* – per il rispetto di tali criteri.

Va tuttavia chiarito – e questo il Ministero lo ribadisce più di una volta – che il *Progetto* ha carattere esclusivamente interno, «finalizzato, oltre che a prevenire, anche a rilevare situazioni non in linea con i principi che regolano il corretto svolgimento dell'attività ispettiva e l'omogeneità di azione degli organi di vigilanza»; le procedure individuate non potranno dunque sovrapporsi con la disciplina dei ricorsi che l'ordinamento appresta nei confronti degli atti adottati dal personale ispettivo, né sono connessi con l'attivazione di eventuali procedure di carattere disciplinare nei confronti dello stesso personale.

Gli “interlocutori qualificati”

Per una verifica obiettiva, che non sia dunque contaminata da una qualche forma di autoreferenzialità, ecco allora che il *Progetto* coinvolge i c.d. *interlocutori qualificati* che – spiega il Ministero – si faranno carico di fornire alle Direzioni del lavoro «vari input o segnalazioni informali in ordine alla correttezza sul

piano tecnico e comportamentale dell'agire del personale ispettivo di questo Ministero [...] e consentiranno anzitutto di monitorare il corretto funzionamento dell'attività ispettiva e rappresenteranno dei veri e propri sensori sul territorio». Gli *interlocutori* saranno più in particolare: i Segretari provinciali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; i Presidenti provinciali delle organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative; i Presidenti dei Consigli provinciali degli ordini professionali di cui all'art. 1 della l. n. 12/1979.

La scelta di coinvolgere i vertici delle organizzazioni sindacali e datoriali e degli ordini professionali si spiega con la necessità sia di garantire una certa “autorevolezza” delle segnalazioni, sia di instaurare un rapporto più diretto con i Direttori degli uffici territoriali del Ministero.

Uniformità dell'azione ispettiva

Per quanto concerne il rispetto del criterio di uniformità, il Ministero spiega che si tratta di monitorare tutti quei fenomeni che incidono sulla uniformità di azione del personale ispettivo che, inevitabilmente, incidono sulla parità di trattamento delle imprese determinando veri e propri fenomeni di *dumping* sociale.

Gli interlocutori qualificati potranno segnalare quelle «valuta-

zioni ispettive che si discostano in maniera evidente dalle puntuali indicazioni e dai chiarimenti forniti da questo Ministero attraverso circolari, lettere circolari, risposte ad interrogatori o pareri specifici». Tutto ciò è esplicitato peraltro dal modello di segnalazione che il Ministero mette a disposizione, in cui va indicata la disposizione amministrativa disattesa. A questo inevitabilmente occorre però aggiungere che non potranno costituire oggetto di segnalazione – o, meglio, non potranno costituire «parametro di valutazione dell'uniformità dell'azione ispettiva» – quelle attività poste in essere dal personale ispettivo rispetto alle quali già il legislatore prevede margini di discrezionalità, legati quindi ad una necessaria valutazione del singolo caso concreto (ad es. potere di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008). Quanto alla procedura di segnalazione gli interlocutori qualificati potranno rappresentare al Direttore della Direzione provinciale del lavoro e per conoscenza alla Direzione Generale dell'Attività ispettiva nonché alla competente Direzione regionale del lavoro le situazioni ritenute non in linea con gli obblighi di uniformità dell'attività ispettiva, allegando eventuale documentazione da cui si evincano gli elementi sintomatici di non conformità. A sua volta il Direttore dell'ufficio, entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, provvederà a sentire il soggetto istante per approfondire i contenuti della stessa.

Al Direttore dell'ufficio spetterà

dunque l'adozione dei provvedimenti amministrativi – anche in forma di autotutela – ritenuti più opportuni per eliminare gli eventuali vizi dell'atto sanzionatorio.

Inoltre, qualora la segnalazione non abbia trovato a livello territoriale accoglimento o comunque sia ritenuta insufficiente o incongrua la soluzione individuata, l'istante potrà rappresentare nuovamente tale situazione, «per mezzo del corrispondente organismo nazionale dell'associazione sindacale, datoriale o dei professionisti», alla Direzione Generale dell'Attività ispettiva che provvederà ad esprimersi sulla questione.

Trasparenza dell'azione ispettiva

Per quanto riguarda la trasparenza dell'azione ispettiva, il Ministero vuole monitorare tutte quelle fattispecie che in qualche modo non siano in linea con il *Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni* del 28 novembre 2000 e, più in particolare, con i profili deontologici individuati dagli artt. da 20 a 26 del citato *Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro*. Gli interlocutori qualificati potranno dunque segnalare quelle situazioni che possono incidere sul profilo deontologico, sull'obbligo di astensione e sulla dichiarazione di incompatibilità da parte del personale ispettivo, così come sulle disposizioni a tutela della riservatezza e del segreto professionale.

Le procedure di segnalazione so-

no analoghe, fatta eccezione per il fatto che le fattispecie potranno essere segnalate per conoscenza anche al Direttore Generale delle Risorse umane e Affari generali del Ministero (oltre che al Direttore Generale dell'Attività ispettiva e al Direttore della Direzione regionale del lavoro di competenza), «anche omettendo le informazioni relative all'identità dello stesso personale».

Successivamente alla segnalazione il Direttore dell'ufficio territoriale incontrerà l'*interlocutore qualificato* al fine di approfondire le problematiche evidenziate, adottando i provvedimenti che riterrà più opportuni e dandone informazione sia all'istante che ai Direttori Generali del Ministero. Analogamente alle procedure di segnalazione in materia di uniformità dell'azione ispettiva, inoltre, qualora la segnalazione non abbia trovato a livello territoriale accoglimento o comunque sia ritenuta insufficiente o incongrua la soluzione individuata, potranno essere coinvolte direttamente le Direzioni generali, le quali «potranno avviare le opportune iniziative volte ad eliminare le situazioni di criticità segnalate».

Danilo Papa

Direttore Divisione I D.G.

Attività ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Componente del Centro Studi Attività ispettiva del Ministero e del Comitato scientifico della Fondazione Studi del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Assosistema • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • Campagnolo S.r.l. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Modena • CNA Pensionati • Comune di Milano • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA Certificazioni S.r.l. • Electrolux Zanussi Italia S.p.A. • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federdistribuzione • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • Gevi S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • Il Sole 24 Ore S.p.A. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane S.p.A. • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso

Direzione

Pierluigi Rausei (Direttore responsabile), Danilo Papa (co-Direttore)

Redazione

Antonio Allegrini, Adriano Bartolucci, Roberto Caiazza, Roberto Camera (Redattore capo), Daniela Cellauro, Franca Cossu, Rosalba De Chiara, Andrea Del Torto, Simonetta Di Biase, Francesca Filla, Michele Garruti, Angela Giorgio, Niccolò Giuliano, Giuseppe Lella, Bartolo Lentini, Giuseppe Lodato, Maddalena Magni (Art director), Umberto Magrini, Dario Messineo, Alessandro Millo, Giovanna Mirabella, Antonio Moschetta, Massimiliano Mura, Fabrizio Nativi, Roberto Nulli, Daniele Palmieri (Coordinatore di redazione), Sabrina Pietrini, Cristina Pone, Stefania Carmela Prencipe, Antonia Quattrone, Andrea Rapacciuolo, Paolo Righi, Anna Rivara, Iunio Valerio Romano, Antonio Saccone, Carmine Santoro, Aldo Scarcelli, Rossella Schiavone

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 18 del 23 ottobre 2009

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena