

IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

CIRCOLARE N. 24/2004

(pubblicata sulla G.U. del 30 giugno 2004 n. 151)

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. 124 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 riscontri, da parte del personale di vigilanza degli enti previdenziali, la sussistenza di un reato perseguibile d'ufficio, le comunicazioni di legge andranno effettuate direttamente all'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'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 coinvolgono 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 deflative 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 minimali contributivi così come stabiliti dalla legge, pertanto qualora l'accordo in sede conciliativa monocratica si determini su parametri retributivi di misura inferiore ai minimali contrattuali, ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimali di legge, se l'importo oggetto di conciliazione è inferiore ai predetti minimali.

Inoltre, per quanto concerne l'ipotesi di una rateazione del debito previdenziale, l'effetto estintivo è connesso alla verifica del pagamento delle spettanze retributive al lavoratore e alla comunicazione, da parte degli Istituti competenti, della effettiva ammissione al pagamento rateale del debito con attestazione dell'avvenuto versamento della prima rata.

Quanto poi alla conciliazione monocratica contestuale nel corso della attività di vigilanza, si segnala che la procedura può attivarsi nelle ipotesi già evidenziate di questioni riguardanti diritti patrimoniali dei lavoratori, che non presentino profili di rilevanza sanzionatoria di tipo penale, soltanto quando il personale ispettivo, valutate le circostanze di fatto e di diritto e considerato il comportamento delle parti, verifichi l'esistenza dei presupposti per una possibile soluzione conciliativa delle questioni, salvo ovviamente che abbia già acquisito oggettivi, certi e sufficienti elementi di prova delle violazioni amministrative correlate.

La conciliazione contestuale può essere avviata fino alla emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo sanzionatorio.

Si ritiene di dover precisare, inoltre, che nel caso di assegnazione di una richiesta di intervento non ammessa a conciliazione monocratica preventiva, il personale ispettivo assegnatario della stessa non potrà procedere ad avviare la conciliazione contestuale successivamente all'accesso ispettivo.

In entrambe le fattispecie di conciliazione monocratica, l'attivazione della procedura interrompe i termini di cui all'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 omissi, 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 regolamenta 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 l'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