

2

Diritto & Pratica del Lavoro **ORO**

Rivista on line per l'amministrazione e la gestione delle risorse umane

www.ipsoa.it

Rivista on line
Anno XXV
Marzo-Aprile 2014 n. 2
Prezzo copia: € 28,00
Direzione e Redazione
Strada 1, Palazzo F6
20090 MilanofioriAssago

Pierluigi Rausei

Le ispezioni del lavoro

Procedimento, verbali, conciliazione
e difesa

ESTRATTO

Diritto & Pratica
del
Lavoro
Bimestrale per l'amministrazione, gestione delle risorse umane

ORO

Editrice: Wolters Kluwer Italia S.r.l. – Strada 1,
Palazzo F6, 20090 Milanofiori Assago

Indirizzo Internet: <http://www.ipsoa.it>

Direttore Responsabile: Giulietta Lemmi

Redazione: Federica Calcagno, Antonella Carrara,
Massimo Mutti, Evelin Oneta.

Concessionaria esclusiva pubblicità:

db Consulting srl
EVENTS & ADVERTISING

db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it
www.db-consult.it

Realizzazione grafica: Ipsoa

Fotocomposizione: Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI)
Tel. 02/57789422

Stampa: Geca S.r.l. – Via Monferrato, 54
20098 San Giuliano Milanese (MI)
Tel 02/99952

Distribuzione: Vendita esclusiva per abbonamento

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 851 del 24 novembre 1989 – Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa – Spedizione in abbonamento Postale – D.L. 353/2003 (conv. in L. 27 febbraio 2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano – Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

Abbonamenti: Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare: gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data di sottoscrizione, e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1 Pal. F6 Milanofiori 20090 Assago (MI). Servizio Clienti: tel. 02 824761 – e-mail: servizio.clienti@ipsoa.it – www.ipsoa.it/servizioclienti

Italia Abbonamento annuale:
€ 172,00

Estero Abbonamento annuale:
€ 344,00

Le richieste vanno indirizzate a Ipsoa Ufficio abbonamenti, Casella postale 12055, 20120 Milano, allegando assegno bancario o circolare non trasferibile, oppure ricevuta di versamento su c/c postale n. 583203 intestato a WKI S.r.l. Gestione incassi

Prezzo copia: € 28,00

Arretrati: Prezzo dell'anno in corso all'atto della richiesta

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodo è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e del D.M. 29 dicembre 1989 e successive modificazioni e integrazioni

Redazione

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione Diritto & Pratica del lavoro ORO, Casella postale 12055 – 20120 Milano – Telefono 02.82476.550 – Telefax 02.82476.436

Amministrazione

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo ecc. scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti, Casella postale 12055 – 20120 Milano – Telefono 02.824761 – Telefax 02.82476.799

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

INTRODUZIONE

La riforma dei servizi ispettivi venne avviata con la delega contenuta nell'art. 8 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30, che segnò il passaggio fondamentale a una «nuova era» per la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale in Italia.

Attuando quella delega legislativa, esattamente dieci anni fa, il D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 introduceva nell'ordinamento un sistema razionale, ordinato e coordinato, di programmazione della vigilanza, introducendo istituti di tutela preventiva e successiva rispetto all'ispezione (interpello e ricorsi amministrativi), prevedendo in capo al personale ispettivo poteri totalmente nuovi (diffida accertativa e conciliazione monocratica) e ridefinendo poteri già esistenti, anche se in qualche caso caduti in disuso da molti anni (disposizione, diffida precettiva, prescrizione obbligatoria).

In seguito, con la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 venivano dettati criteri direttivi e linee guida che riprendevano lo spirito riformatore originario, dando il via a una nuova fase di potenziamento delle azioni ispettive e di vigilanza, orientate alla tutela sostanziale dei lavoratori e meno concentrate sui profili meramente formali.

Successivamente la Legge n. 183/2010 (cd. «Collegato Lavoro») dava ulteriore slancio al percorso riformatore, delineando il quadro di un'azione ispettiva che muove sui due binari della totale acquisizione immediata di dati e prove certe già in sede di indagine iniziale in azienda e, contemporaneamente, della trasparenza delle informazioni sull'esercizio dei poteri di vigilanza per l'ispezionato cui va subito rilasciato un verbale di primo accesso ispettivo, semplificando la verbalizzazione conclusiva degli accertamenti con la previsione esplicita di elementi essenziali e sostanziali utili per suffragare, in sede di contenzioso, la bontà e la qualità delle azioni investigative, ma anche al fine di consentire all'ispezionato-trasgressore di attivare senza lesioni il proprio diritto (costituzionalmente garantito) di difesa.

Fra i successi indiscussi e indiscutibili del D.Lgs. n. 124/2004 vi sono gli istituti innovativi dell'interpello, della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, nonché le rivisitate diffida a regolarizzare e prescrizione obbligatoria.

Decisamente indietro, purtroppo, sono rimasti invece istituti non meno rilevanti nel contesto della riforma dei servizi ispettivi, come ad esempio l'attuazione dell'art. 10 in materia di coordinamento ispettivo con gli altri organismi di vigilanza, la disposizione di cui all'art. 14 e i ricorsi amministrativi degli artt. 16 e 17.

Per altro verso, il decennale del D.Lgs. n. 124/2004 giunge in un tempo

difficile per l'ispezione del lavoro. In effetti a seguito della dolorosa e tragica vicenda del suicidio del giovane padre di Casalnuovo di Napoli, titolare del panificio-pizzetteria oggetto di controlli ispettivi da parte del competente ufficio territoriale del Ministero del Lavoro, ha comportato un grave e generalizzato attacco alle funzioni ispettive del lavoro, minando alle fondamenta il sentimento civile che deve accompagnare lo svolgimento della funzione principale dell'amministrazione pubblica posta a garanzia delle tutele dei lavoratori e delle imprese nel mercato del lavoro. Le cronache degli ultimi mesi - sia sulla stampa quotidiana e periodica, sia sulle reti televisive pubbliche e private, ma soprattutto sui social, nei blog e nei forum on line - hanno quasi universalmente puntato l'indice contro i funzionari ispettivi, i quali, invece, nel loro ruolo di «funzionari dello Stato», si limitano a dare applicazione alle norme.

In questo quadro l'8 maggio 2014 è stata convocata la prima - in cento anni di storia - manifestazione nazionale di protesta e di rivendicazione degli ispettori del lavoro.

Nonostante questi dolorosi accadimenti, la fotografia più recente dell'articolato sistema delle ispezioni ci restituisce, sia su un piano funzionale che su un piano strutturale, un'immagine del sistema riformato delle ispezioni, secondo il contributo dal compianto prof. Marco Biagi, che consente di guardare alla vigilanza in materia di lavoro come un reale baluardo di legalità per la tutela del lavoro e dei lavoratori.

In particolar modo sul piano funzionale, rispetto al quale risulta potenziata l'azione di vigilanza sulla libertà, dignità e personalità del lavoratore, così pure è rinvigorita l'azione di lotta ad ogni fattispecie di sommerso, irregolarità e illegalità da cui scaturisce una immediata tutela per il lavoratore, ma, al contempo, la medesima azione comporta il ripristino delle condizioni di legalità del lavoro, in grado di incidere profondamente sul contrasto al dumping e alla competizione sleale fra le imprese, garantendo una equilibrata e corretta concorrenza.

A tali valori si deve guardare oggi nella consapevolezza che occorre mettere tutti gli imprenditori nelle condizioni di accedere pienamente e agevolmente alle condizioni di legalità del lavoro, semplificando il quadro regolatorio che governa i contratti di lavoro, armonizzando il sistema sanzionatorio a tutela dei lavori e snellendo gli adempimenti burocratici che incombono sui rapporti di lavoro, dal momento della loro instaurazione fino a quello della cessazione.

LE ISPEZIONI DEL LAVORO

Pierluigi Rausei - *Adapt Professional fellow*¹

INTRODUZIONE	5
IL SISTEMA DELLE ISPEZIONI	9
Aspetto normativo	11
Il personale ispettivo	12
Compiti, funzioni e poteri	14
Le regole comunitarie e internazionali sull'ispezione del lavoro	19
IL PROCEDIMENTO ISPETTIVO	31
Articolazione del procedimento	33
Programmazione delle ispezioni	34
Coordinamento della vigilanza	44
Razionalizzazione degli interventi ispettivi	52
Uniformità e trasparenza	54
Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro	55
I VERBALI DI ISPEZIONE	75
La verbalizzazione	77
Verbale di primo accesso ispettivo	77
Verbale interlocutorio	87
Verbale di accertamento e notificazione	87
Comunicazione di definizione degli accertamenti	96
LE PROCEDURE SPECIALI	97
Premessa	99
Conciliazione monocratica	99
Diffida accertativa per i crediti patrimoniali	105
Disposizione	111
Diffida precettiva	116
Prescrizione obbligatoria	118

¹ Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Docente di «Diritto sanzionatorio del lavoro» presso la Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT e CQIA dell'Università degli studi di Bergamo. Si segnala che le considerazioni contenute nel presente volume sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene. Inoltre l'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

LA DIFESA E I RICORSI	125
Premessa.....	127
Accesso agli atti dell'ispezione.....	127
Scritti difensivi e audizione.....	133
Ricorso al Comitato Regionale del Lavoro	134
Ricorso al Direttore della Direzione Regionale del Lavoro	149
Ricorso giudiziario in opposizione	159
Azione di accertamento negativo	162

Vigilanza

IL SISTEMA DELLE ISPEZIONI

Il composito e articolato quadro della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale resta ancorato, con gli opportuni correttivi e chiarimenti ministeriali, al D.Lgs. n. 124/2004 di attuazione dell'art. 8 della legge di riforma del mercato del lavoro n. 30/2003, contenente la delega per la riorganizzazione dei servizi ispettivi.

Su un piano strutturale quello delle ispezioni è un sistema complesso in cui opera una pluralità di soggetti (organismi di vigilanza), che oltre ad essere imperniato sulla tradizionale funzione ispettiva, si caratterizza anche pur una effettiva attività di carattere prevenzionale e promozionale e, quel che più rileva, anche per una forte potenzialità degli organi ispettivi di incidere sul rapporto contrattuale sia risolvendo, mediante uno strumento conciliativo, le possibili controversie fra datore di lavoro e lavoratore, sia garantendo al lavoratore gli strumenti per una rapida affermazione dei propri diritti patrimoniali.

Assetto normativo

Su un piano strutturale quello delle ispezioni è un sistema complesso in cui opera una pluralità di soggetti (organismi di vigilanza), regolato attualmente dalla legislazione speciale, che trova, ad oggi, i suoi fondamenti nei seguenti testi normativi, da intendersi nel contesto delle loro successive modificazioni: D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, Legge 22 luglio 1961, n. 628 e, soprattutto, D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124¹.

L'ultimo dei provvedimenti legislativi citati rappresenta una tappa di fondamentale rilievo, trattandosi della prima (decisamente ampia e radicale) riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e del lavoro. Al quadro normativo così richiamato deve aggiungersi, inevitabilmente, la macrodirettiva sui servizi ispettivi e l'attività di vigilanza adottata dal Ministro del Lavoro il 18 settembre 2008².

Su un piano di sistema, dunque, va segnalato in primo luogo che l'*ispezione del lavoro* contempla anche l'ispezione in materia di *previdenza sociale* (affidata pressoché esclusivamente a INPS e INAIL) e quella sulla *igiene e sulla sicurezza del lavoro* (in generale attribuita alle Aziende Sanitarie Locali, anche dopo l'intervento normativo di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come integrato e corretto dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106), ma che la stessa ha anche dei significativi *riflessi di carattere fiscale e tributario*. In secondo luogo va evidenziato che, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005, chiamata a giudicare la conformità al dettato costituzionale del D.Lgs. n. 124/2004, l'ispezione rappresenta una modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza, sebbene la più rilevante³.

¹ L'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 è stato profondamente modificato dalla Legge 4 novembre 2010, n. 183 (cd. «Collegato Lavoro») che ha dato totale implementazione ai profili di innovazione introdotti dalla macrodirettiva del 2008, riformando la diffida precettiva e introducendo, in via legislativa, i nuovi verbali di primo accesso ispettivo e di accertamento e notificazione, ma anche sancendo un ruolo nuovo, e di maggior tutela per il lavoratore, per la conciliazione monocratica.

² Il 18 settembre 2008 (G.U. n. 265, serie generale, del 12 novembre 2008), sulla scorta delle profonde novità normative introdotte dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dal D.M. 9 luglio 2008, attuativo del Libro Unico del Lavoro, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, ha emanato una «storica» direttiva in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza in tema di lavoro e previdenza sociale. La Direttiva, in effetti, ha un solo precedente, vale a dire la 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.

³ L'ispezione del lavoro ha trovato nel corso del biennio 2008-2009 un momento di assoluta innovazione formale e sostanziale. Punto di svolta è stata la Direttiva in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza in tema di lavoro e previdenza sociale del 18 settembre 2008 del Ministro del 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 Legge 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 dell'ispezione del lavoro.

Il personale ispettivo

Diverse sono le figure e gli organismi pubblici che hanno competenza a svolgere ispezioni in materia di lavoro e di previdenza sociale.

Gli ispettori del lavoro

Anzitutto rilevano, per competenza specifica e diretta, ovviamente, gli Ispettori del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (come ora disciplinato a seguito della Legge 13 novembre 2009, n. 172) che operano incardinati negli Uffici Territoriali, attualmente denominati Direzioni Territoriali del Lavoro (in acronimo DTL), nella struttura operativa che a far data dal 1997 (attuazione del D.M. 7 novembre 1996, n. 687) ha assunto il nome di «Servizio ispezione del lavoro». A questa figura professionale è dedicato l'art. 6 del D.Lgs. n. 124/2004 che si volge a delineare e a definire, appunto, il «personale ispettivo» con competenze dirette in materia di vigilanza di lavoro e di previdenza sociale.

La norma, con una formulazione non troppo felice, attribuisce le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale al personale ispettivo, in forza presso le Direzioni del Lavoro e le funzioni ispettive in materia di previdenza e assistenza sociale anche al personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Tuttavia, nel rispetto della normativa già allora vigente, la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria viene riconosciuta esclusivamente al solo personale ispettivo del Ministero del Lavoro.

Ufficiali e Agenti di Polizia giudiziaria

Nel medesimo ambito di attività considerato, rilevano poi, ovviamente, i soggetti che istituzionalmente si vedono riconosciuta dall'Ordinamento la più ampia competenza nell'attività investigativa (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza), che a giusto titolo vengono annoverati dall'art. 13, comma 4, della Legge 24 novembre 1981, n. 689 fra i soggetti che possono svolgere accertamenti circa la sussistenza e la rilevazione di illeciti amministrativi, anche in materia di lavoro e di previdenza sociale. *Nulla quaestio* poi per quanto riguarda l'attività di Polizia giudiziaria per gli illeciti penali nella medesima materia di cui ci si occupa.

Con riferimento a tali soggetti, peraltro, vanno segnalate le recenti intese raggiunte dal Ministero del Lavoro, proprio nella prospettiva innovativa lanciata dalla Legge n. 183/2010 che negli artt. 4 e 33 ha esteso agli Ufficiali e agli Agenti di Polizia giudiziaria i poteri di diffida e gli obblighi di verbalizzazione e di contestazione della maxisanzione contro il sommerso, sia con l'Arma dei Carabinieri (29 settembre 2010) che con la Guardia di Finanza (26 ottobre 2010).

Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro

Rileva in modo del tutto peculiare, per la sua stessa natura e per il suo connotarsi all'interno degli stessi uffici periferici del Ministero del Lavoro il Comando Carabinieri Ispettorato del Lavoro.

L'inserimento di militari appartenenti all'Arma dei Carabinieri presso gli allora Ispettorati del Lavoro risale al R.D.L. 13 maggio 1937, n. 804, il cui art. 2 assegnava per la prima volta dei Carabinieri per lo svolgimento dei servizi istituzionali di vigilanza per l'applicazione delle leggi sul lavoro.

Successivamente, con l'art. 16 del D.P.R. n. 520/1955, recante norme sulla «Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali», veniva riconfermata l'assegnazione del personale dell'Arma con distribuzione su tutto il territorio nazionale.

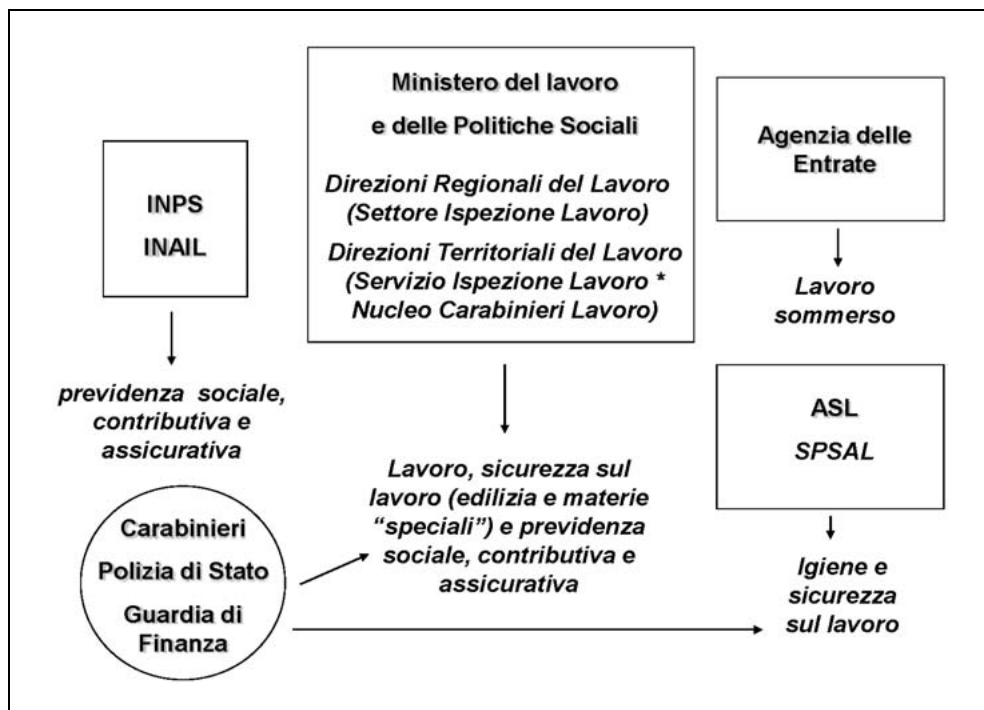
Dal 1° ottobre 1997, in ottemperanza del D.M. 31 luglio 1997, derivato dall'art. 9-bis, comma 14, del D.L. n. 510/1996, convertito dalla Legge 28 novembre 1996, n. 608, il Comando Generale dell'Arma attivava il «Comando Carabinieri Ispettorato del Lavoro», ponendone i Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro, ad esso preesistenti, come gerarchicamente subordinati (si veda sui rapporti funzionali e strutturali l'interpretazione fornita dalle Circolari n. 42 e n. 130/1997 del Ministero del Lavoro, nonché più di recente dalla Lettera Circolare n. 220/2005). Strutturato a livello provinciale nei *Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro* (in acronimo NIL) il Comando rappresenta una realtà autonoma, ma funzionalmente coordinata, all'interno del Ministero del Lavoro, tale per cui in ogni DTL (Servizio Ispezione Lavoro) il Comandante del NIL rappresenta l'autorità gerarchica di riferimento per tutti i componenti del Nucleo, mentre lo stesso è tenuto a coordinare con il Dirigente della DTL l'azione ispettiva che, su impulso o d'intesa col Dirigente medesimo, il Comandante provvederà a programmare in assoluta autonomia. Si ha dunque una dipendenza «funzionale» dal Dirigente della DTL, che si coniuga a una dipendenza «gerarchica» dal Comandante generale del Comando Carabinieri. Peraltro, all'interno del Nucleo provinciale, il personale assegnato è diretto e gestito dal Comandante del Nucleo stesso.

In seguito, con D.M. 2 marzo 2006, il Comando Ispettorato del Lavoro ha mutato il proprio nome in «*Comando Carabinieri per la tutela del lavoro*» (operativamente dal 20 aprile 2006) che ha sede a Roma presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali da cui dipende funzionalmente⁴.

Quanto alla organizzazione periferica l'art. 1, comma 1, lett. b), del D.I. 12

⁴ Da ultimo, poi, con Decreto Interministeriale 12 novembre 2009, emanato di concerto da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Difesa e Ministero degli Interni (pubblicato in G.U. n. 52 del 4 marzo 2010), è stata completamente ridefinita l'organizzazione del Comando Carabinieri Tutela del Lavoro che è attualmente composta, a livello centrale, da: un Comando Centrale con sede a Roma retto da un Colonnello; un Vice Comandante; un Nucleo Comando; una Sezione Analisi con compiti di monitoraggio e di osservazione dei fenomeni connessi al mondo del lavoro.

novembre 2009 istituisce quattro *Gruppi Carabinieri per la Tutela del lavoro*, aventi sede, rispettivamente, nelle città di Milano, Roma, Napoli e Palermo, che sono gerarchicamente dipendenti dal Comando Centrale e diretti da Ufficiali Superiori dell'Arma aventi il grado di Tenente Colonnello⁵. Ancora a livello di articolazione territoriale, il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro dispone di centouno *Nuclei Ispezzione Lavoro (NIL)*, presenti all'interno delle DTL, gerarchicamente dipendenti dal rispettivo Gruppo.



Compiti, funzioni e poteri

Gli ambiti della vigilanza in materia di lavoro sono delineati dall'art. 7 del D.Lgs. n. 124/2004.

La norma riscrive, sostanzialmente, l'art. 4 della Legge n. 628/1961, con un cambiamento epocale di assoluta rilevanza. Nel precedente testo normativo, infatti, le funzioni venivano riconosciute in capo agli Ispettorati del lavoro,

⁵ La competenza territoriale dei Gruppi è macro regionale: il Gruppo di Milano ha competenza sulle regioni del Nord Italia; il Gruppo di Roma ha competenza sulle regioni del Centro Italia; il Gruppo di Napoli ha competenza sulle regioni del Sud Italia; il Gruppo di Palermo ha competenza sulla regione Sicilia e sostituisce il soppresso Nucleo di coordinamento regionale. All'interno di ciascun Gruppo Carabinieri per la Tutela del Lavoro è presente un *Nucleo Operativo* che opera, nell'ambito territoriale di competenza, congiuntamente al personale ispettivo del Ministero del Lavoro.

dal 1997 «Direzioni del Lavoro», ora invece i compiti in materia di vigilanza vengono riconosciuti direttamente in capo al personale ispettivo.

Ciò significa che ciascuna delle attribuzioni riconosciute dalla norma potrà essere legittimamente esercitata da ogni Ispettore del lavoro, salve limitazioni in tal senso da parte dell'amministrazione.

Il personale ispettivo in forza presso le Direzioni Regionali e Territoriali del Lavoro, dunque, ha compiti precipui con riferimento alle seguenti attività di verifica e controllo:

a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato;

b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro;

c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche mediante azioni di prevenzione, promozione e informazione secondo quanto previsto dall'art. 8 dello stesso D.Lgs. n. 124/2004;

d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente;

e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del Lavoro;

f) compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del Lavoro.

La disposizione si segnala, senza dubbio, rispetto al passato, laddove non vengono più prese in considerazione alcuna le eventuali «eccezioni stabilite dalle leggi» all'esplicazione del potere di vigilanza.

Inoltre rilevano per la loro dirompenza i contenuti della lett. a), nella quale si rinviene un riferimento esplicito alla attività di vigilanza e controllo collegata a qualsiasi prestazione di lavoro, sia essa autonoma o subordinata, «*a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato*».

Il Legislatore, quindi, concentra l'azione di indagine sull'applicazione corretta e regolare delle norme concernenti livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali, tutela dei rapporti di lavoro e legislazione sociale, senza minimamente opporre alcuna barriera pregiudiziale rispetto alla qualificazione del rapporto di lavoro oggetto di ispezione.

La vigilanza, dunque, si coniuga in una pluralità di interventi di verifica e controllo che muovono tanto dall'intervento ispettivo vero e proprio, quanto

dalla attivazione di indagini d'ufficio, anche documentali, come anche dalla realizzazione di iniziative di carattere più generale con finalità preventive prima ancora che repressive.

Poteri ispettivi

Ne consegue, sintetizzando, che la vigilanza propriamente ispettiva si può riassumere nei seguenti poteri di azione investigativa e sanzionatoria:

- *potere di accesso e di ispezione*: per accertare le violazioni amministrative e penali, gli ispettori incardinati nelle singole Direzioni del Lavoro, hanno piena facoltà di procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- *potere di accertamento*: vale a dire la facoltà di procedere legittimamente ad accertare e cioè ad osservare situazioni, luoghi e fatti alla ricerca di notizie ed informazioni, anche mediante l'acquisizione di dichiarazioni e di altre fonti di prova;
- *potere di contestazione*: gli ispettori che curano l'accertamento delle violazioni, devono provvedere direttamente alla contestazione/notificazione, e cioè alla comunicazione personale al trasgressore, delle violazioni amministrative riscontrate allo stesso addebitabili;
- *potere di sospensione*: a norma dell'art. 14 del D.Lgs. n. 689/1981 gli ispettori del lavoro possono sospendere temporaneamente l'attività imprenditoriale, con un apposito provvedimento⁶.
- *potere di sequestro*: a norma dell'art. 13, comma 2, della Legge n. 689/1981 gli ispettori hanno la facoltà di procedere al «sequestro cautelare» delle cose (documenti e materiale informativo) che possono formare oggetto di confisca amministrativa;
- *potere di confisca*: a norma dell'art. 20, comma 4, della Legge n. 689/1981⁷ gli ispettori del lavoro procedono alla confisca amministrativa delle cose che servono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, in presenza di violazioni gravi o reiterate, in ma-

⁶ Il provvedimento di sospensione della attività d'impresa è disciplinato dall'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, come modificato dal D.Lgs. n. 106/2009 e dalla sentenza n. 310 del 5 novembre 2010 della Corte costituzionale, in base ai chiarimenti operativi della Circolare n. 33 del 10 novembre 2009. I presupposti oggettivi che consentono di adottare il provvedimento riguardano due distinte fattispecie, lavoro irregolare e gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza: per la prima ipotesi di sospensione rileva il riscontro dell'impiego di personale «non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro», contando il personale sulla scorta dei lavoratori presenti all'atto dell'ispezione e non già sul numero dei lavoratori comunque occupati; le violazioni gravi sono identificate dall'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008, che le classifica per tipologia di rischio, mentre si ha «reiterazione» quando, dopo che sia stata accertata una violazione grave con prescrizione ottemperata o con sentenza definitiva, nel quinquennio successivo lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole.

⁷ La norma è stata introdotta dall'art. 9 del D.L. 12 novembre 2010, n. 187, convertito dalla Legge 17 dicembre 2010, n. 217.

teria di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Ispettore promotore, consulente e informatore

Più complesse e, pertanto, meno definibili, invece, sono le dinamiche che contraddistinguono la *vigilanza non ispettiva*, all'interno della quale assume un ruolo di sicuro primo piano l'attività di prevenzione.

La riforma dei servizi ispettivi ha primariamente confermato tutto l'apparato di poteri già esistenti, rivitalizzandone alcuni, ampliandone altri (potere di accesso, potere di esame e acquisizione documenti, potere di indagine, diffida delle inosservanze amministrative, disposizione, prescrizione degli illeciti penali, contestazione degli illeciti amministrativi) e introducendone di nuovi con caratteristiche peculiari (diffida accertativa per crediti patrimoniali, conciliazione monocratica).

Peraltro, accanto agli ordinari (e ora anche «straordinari») poteri di vigilanza, agli ispettori del lavoro (e a quelli previdenziali) vengono riconosciuti, nel contesto più ampio del coordinamento, dal D.Lgs. n. 124/2004, alcuni nuovi ambiti di attività, a cominciare dalle attività di prevenzione e promozione.

In primo luogo, infatti, ai sensi dell'art. 8, comma 1, le Direzioni del Lavoro possono organizzare d'ufficio, esclusivamente avvalendosi del proprio personale ispettivo, specifiche iniziative di promozione e prevenzione presso i singoli datori di lavoro, con riferimento a questioni e problematiche di rilevanza generale, al fine di garantire ed assicurare l'integrale rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza e assistenza sociale; diffondere la corretta applicazione dei nuovi istituti legislativi; dare diffusione delle nuove indicazioni interpretative provenienti dall'Amministrazione.

Quando l'ispettore veste i panni di «ispettore consulente» egli non esercita in alcun modo le funzioni di vigilanza e di Polizia giudiziaria, pertanto pare di comprendere che debba astenersi da qualsivoglia atto di accertamento o di controllo.

Un secondo ambito di competenze, in materia di informazione, viene riconosciuto al singolo ispettore del lavoro nello svolgimento della ordinaria attività ispettiva, allorché il funzionario ispettivo può fornire chiarimenti operativi con riguardo alla corretta attuazione della normativa, purché esistano determinate condizioni e peculiari presupposti (art. 8, comma 2): non emergono profili sanzionatori, né penali né amministrativi; le informazioni riguardano questioni di ordine generale; i chiarimenti si fondano su indicazioni espresse dal Ministero del Lavoro; non viene integrata nessuna attività di consulenza su casi specifici.

Il terzo profilo innovativo, contenuto nell'art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, riguarda i tre livelli (centrale, regionale e provinciale): le Direzioni del

Lavoro, secondo uno schema di convenzione che deve formare oggetto di un apposito decreto ministeriale, mediante l'intervento del personale ispettivo, possono proporre ad enti, datori di lavoro ed associazioni, specifici programmi o percorsi di informazione e di aggiornamento, che saranno svolti a spese dei destinatari interessati. L'art. 8, comma 3, è la terza delle quattro disposizioni del D.Lgs. n. 124/2004 cancellate per effetto della declaratoria di incostituzionalità dalla sentenza n. 384/2005.

Qui ad essere censurato è il mancato coinvolgimento informativo e conoscitivo dei rappresentanti istituzionali delle Regioni a livello nazionale nell'adozione dello schema di convenzione sulla base del quale viene esercitata legittimamente l'attività di informazione e aggiornamento, sulla quale la Consulta non trova elementi di contrasto con la Carta costituzionale.

Il richiamo che il Giudice delle leggi fa al Legislatore nazionale, ma ora al Ministero del Lavoro, riguarda la necessità di un passaggio consultivo del decreto ministeriale ancora da emanarsi con il quale dovrà essere adottato lo schema di convenzione che, appunto, essere adottato «*sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni, Province autonome*».

Si tratta, infatti, di una attività che, secondo le affermazioni della Corte,

«per i mezzi di cui stabilisce l'utilizzazione rientra anche nella formazione e che viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze»,

da qui l'illegittima mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni, alla quale però si ovvia agevolmente, assicurando pienamente la realizzazione del principio di leale collaborazione, con la preventiva consultazione obbligatoria della Conferenza permanente.

Si segnala, peraltro, che per quanto riguarda le attività di prevenzione e di promozione finalizzate al rispetto della normativa lavoristica e previdenziale, nonché per quanto attiene all'attività di consulenza fornita durante il normale svolgimento delle indagini ispettive, la Circolare n. 24/2004, nel ribadire che il primo ambito (cd. «ispettore promotore») è di competenza dell'ufficio che programma, coordina e dirige le attività, mentre il secondo (cd. «ispettore consulente») è attribuito direttamente al funzionario incaricato dell'ispezione, sancisce che nessuna delle due attività può essere afferente a «singoli casi concreti», né a «problemi particolari di interesse aziendale», confermando la distinzione fra l'attività istituzionale di vigilanza e quella tipicamente consulenziale dei consulenti del lavoro e degli altri professionisti di cui alla Legge 11 gennaio 1979, n. 12. Inoltre con riferimento all'ispettore promotore si sottolinea che lo stesso durante le iniziative di prevenzione-promozione non esercita funzioni di vigilanza e pertanto non può svolgere nessuna attività di accertamento; mentre l'ispettore consulente, che effettua la consulenza durante l'attività ispettiva, deve fondare i propri chiarimenti e

le proprie indicazioni operative «esclusivamente» sugli atti ufficiali (circolari, pareri, note e interpelli) del Ministero del Lavoro.

Le regole comunitarie e internazionali sull'ispezione del lavoro

L'approccio internazionale e gli indirizzi dell'OIL

L'ispezione del lavoro, come la generalità delle questioni attinenti alla protezione dei lavoratori e alle condizioni di tutela del lavoro, è da lungo tempo al centro di interventi normativi e di atti di indirizzo di carattere operativo provenienti dalla intera Comunità Internazionale. Il sistema dell'ispezione del lavoro è destinato sempre più a un felice interscambio di esperienze, operative e giuridiche, in ambito internazionale e comunitario, nella prospettiva di una crescita comune (in termini di civiltà del lavoro) dei Paesi membri dell'OIL da un lato e dell'UE dall'altro. Peraltro, a fini pratici, si deve tener conto che i principi sanciti negli atti normativi internazionali qui richiamati e annotati rappresentano importanti fonti «difensive» (anche di natura strategica) per le aziende che vengano sottoposte a controlli ispettivi in materia di lavoro, sicurezza e previdenza senza il rispetto delle regole generali (di metodo e di comportamento) fissate a livello quasi planetario.

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

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

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

L'importante atto normativo dell'OIL, infatti, non si limita a definire l'ispezione del lavoro e il suo oggetto, ma si propone di garantire e assicurare il rispetto delle leggi e dei regolamenti a tutela delle condizioni di lavoro e per la sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro

(«to secure the enforcement of the laws and regulations relating to the conditions of work and the protection of the workers while engaged in their work»).

La Raccomandazione n. 20/1923 dell'OIL, a ben vedere, descrive già le funzioni, le potestà e le regole minime di organizzazione di un servizio di ispe-

zione in materia di lavoro efficiente, preoccupandosi della organizzazione del personale, della qualificazione degli ispettori, della metodologia corretta per svolgere l'ispezione del lavoro, della necessità di collaborare con il datore di lavoro e con i lavoratori dell'impresa oggetto di ispezione, dei rapporti che il personale ispettivo deve saper instaurare con le parti sociali.

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

Non a caso la stessa Raccomandazione n. 20 comincia proprio col riaffermare la sovranità indipendente degli Stati che aderiscono all'OIL e si offre alla intera comunità internazionale come una sorta di silloge delle «*best practices*» in atto all'epoca della sua promulgazione, vale a dire delle migliori regole pratiche già adottate da alcuni Paesi membri.

Le resistenze degli Stati che non intendevano dare luogo a un pronunciamento internazionale che incidesse, mediante una apposita convenzione, sulle organizzazioni amministrative degli stessi, sia pure nel solo tema dell'ispezione del lavoro, ha condotto ad uno slittamento di oltre venti anni l'approvazione di una vera e propria convenzione in materia di ispezione del lavoro. Finalmente con la Convenzione n. 81 dell'11 luglio 1947, l'OIL procedeva ad adottare una ampia e densa Convenzione sull'ispezione del lavoro, nei settori dell'industria e del commercio, agganciandovi anche la relativa Raccomandazione (Raccomandazione n. 81 di pari data).

La Convenzione (che l'Italia ha ratificato con Legge n. 1305/1952) contiene l'enunciazione dei principi guida ai quali gli Stati membri devono conformare, in modo prioritario, l'organizzazione dei servizi ispettivi nazionali in materia di lavoro.

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

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

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

Un triplice impatto operativo che va dalla vigilanza alla consulenza, dalla prevenzione alla promozione, e che in Italia sembra essersi definitivamente

consacrato soltanto di recente con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 124/2004 che proprio a questi principi affida l'intera riorganizzazione dei servizi ispettivi in materia di lavoro e di previdenza sociale.

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

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

- accedere liberamente, senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento soggetto al controllo dell'ispezione, ma solo se in possesso di un documento giustificativo;
- procedere a qualsiasi esame, controllo o inchiesta ritenuti necessari per sincerarsi che le disposizioni di legge vengano osservate, interrogando, soli o in presenza di testimoni, il datore di lavoro e il personale dell'impresa, richiedendo l'esibizione dei libri, registri e documenti obbligatori di lavoro;
- informare, all'atto dell'accesso ispettivo, dell'avvio di una ispezione del lavoro il datore di lavoro o un suo rappresentante, a meno che ciò pregiudichi l'efficacia del controllo;
- contestare le violazioni riscontrate, ordinare la cessazione delle irregolarità e il ripristino immediato della legalità, disporre le condizioni di migliore adesione alla normativa, diffidare alla esibizione di atti e documenti.

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

Come si è detto, la Convenzione n. 81/1947 riguarda esclusivamente l'ispezione del lavoro nei settori del commercio e dell'industria, mentre si è dovuto attendere altri venti anni perché l'OIL con la Convenzione n. 129 del 25 giugno 1969 (ratificata in Italia con Legge n. 157/1981) si occupasse espressamente dell'ispezione del lavoro in agricoltura (con la relativa Raccomandazione n. 133 di pari data).

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

L'attenzione dell'UE sull'ispezione del lavoro

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

Così dopo aver visto operare, fin dal 1982 un «Gruppo degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro», il 12 luglio 1995 la Commissione delle Comunità Europee, con Decisione n. 95/319/CE, ha proceduto a istituire formalmente un «Comitato degli alti responsabili dell'Ispezione del lavoro - CARIL» («*Comité des hauts responsables de l'inspection du travail*» - CHRIT o anche «*Committee of Senior Labour Inspectors*» - SLIC).

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

In particolare, il Comitato è chiamato espressamente ad assistere la Commissione (art. 3) nel:

- 1) definire principi comuni della funzione di ispettorato del lavoro in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro;
- 2) individuare metodi di valutazione uniformi dei sistemi nazionali d'ispezione, in rapporto ai detti principi;
- 3) promuovere una migliore conoscenza e comprensione reciproca dei vari sistemi e delle pratiche nazionali d'ispezione del lavoro, con consapevolezza di metodi e strumenti d'intervento;
- 4) sviluppare scambi di esperienze fra gli uffici nazionali d'ispettorato del lavoro in materia di controllo dell'applicazione del diritto comunitario derivato sulla salute e la sicurezza sul lavoro;
- 5) promuovere scambi d'ispettori del lavoro tra le amministrazioni nazionali;
- 6) elaborare programmi di formazione destinati agli ispettori del lavoro;
- 7) elaborare e pubblicare documenti destinati a facilitare l'attività degli ispettori del lavoro;
- 8) sviluppare un sistema efficiente di scambio rapido di informazioni fra Ispettorati del lavoro;
- 9) sviluppare una cooperazione attiva con gli ispettorati del lavoro dei paesi terzi per promuovere l'attività della Comunità in materia di salute e sicurezza sul lavoro e contribuire alla risoluzione di eventuali problemi transfrontalieri;

10) studiare l'eventuale impatto delle politiche comunitarie sulle attività degli ispettorati del lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro e sulle condizioni di lavoro.

Questo quadro di riferimento comunitario trova ampie conferme anche in atti successivi e più recenti.

Così, nella Comunicazione COM(2002) 118 dell'11 marzo 2002 la Commissione delle Comunità Europee ribadisce il ruolo fondamentale del Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del lavoro

«al fine di favorire lo scambio di informazioni e di esperienze e di organizzare una cooperazione e un'assistenza reciproche».

Secondo la Commissione Europea, inoltre, nel quadro di un piano d'azione annuale, devono essere

«incoraggiate l'elaborazione di obiettivi comuni di ispezione, la definizione di principi comuni di ispezione del lavoro nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro e la messa a punto di metodi di valutazione dei sistemi nazionali d'ispezione».

Pur nel rispetto della diversità delle strutture istituzionali e delle tradizioni amministrative degli Stati membri, l'attuazione della strategia comunitaria, incentrata sulla qualità e sul benessere sul luogo di lavoro, presuppone una riflessione circa le strutture più adatte a tale impostazione globale, per cui

«l'ispezione sul lavoro deve essere in grado di valutare l'insieme dei rischi, in particolare nei settori ove questi sono più complessi e possono combinarsi», svolgendo, al contempo, «la funzione di controllo ed un ruolo preventivo presso le imprese ed i lavoratori».

L'ispezione del lavoro, d'altronde, secondo la Comunicazione COM(2002) 118 deve essere oggetto di revisioni eseguite utilizzando gli indicatori dei risultati e della qualità affinché i controlli svolti dai servizi d'ispezione conducano a sanzioni «omogenee che siano al tempo stesso dissuasive, proporzionate e applicate in modo efficace».

Più di recente con la Comunicazione COM(2007) 62 del 21 febbraio 2007 la Commissione delle Comunità Europee, invita ad approfondire la cooperazione per il controllo dell'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Secondo la Commissione una applicazione efficace ed equivalente delle legislazioni nazionali che recepiscono l'*acquis* comunitario è condizione indispensabile per garantire livelli di protezione paragonabili in tutti gli Stati membri e in tale direzione si colloca la promozione, a livello comunitario, dei lavori del Comitato degli alti responsabili dell'Ispettorato del lavoro per:

– migliorare l'efficacia del controllo e la sorveglianza dell'applicazione della legislazione;

- facilitare la cooperazione tra gli ispettorati del lavoro;
- intensificare le azioni congiunte a livello di settori o di rischi particolari.

La Comunicazione del 2007, inoltre, rileva l'opportunità che a livello nazionale si prospettino mezzi adeguati per

«permettere agli ispettorati del lavoro di garantire che gli attori interessati rispettino i loro obblighi e siano in grado di esercitare i loro diritti, ivi compresi i controlli che comportano l'applicazione effettiva di sanzioni dissuasive e commisurate al procedimento per inadempienza alle norme in materia di salute e sicurezza».

Conclude poi la Commissione affermando perentoriamente che

«le nuove sfide, fra cui i flussi migratori, giustificano controlli più mirati e l'approfondimento delle conoscenze degli ispettori».

Con riguardo alla strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro rileva la Risoluzione 2007/2146(INI) del 15 gennaio 2008 del Parlamento europeo secondo cui le ispezioni sul lavoro costituiscono un fattore essenziale per l'attuazione della normativa sulla salute e la sicurezza, da cui la richiesta alla Commissione di:

- fornire al Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello le risorse necessarie per consentirgli di operare in modo efficace, dopo avere esaminato i modi in cui può essere più efficace e fornire un valore ottimale;
- sviluppare ulteriormente i sistemi per la condivisione delle conoscenze, in modo da garantire risposte efficaci alle richieste di informazione e cooperazione;
- avviare una ricerca per la valutazione dell'efficienza e dell'impatto delle attività ispettive, come proposto dal Comitato degli ispettori del lavoro ad alto livello, al fine di stabilire obiettivi quantitativi e qualitativi comuni in materia di ispezioni, incoraggiando in tal modo l'utilizzo degli ispettorati come facilitatori per creare un'efficiente ed efficace cultura della salute e della sicurezza presso tutta la forza lavoro;
- stabilire modalità di valutazione dei sistemi d'ispezione nazionali, in particolare mediante quadri di valutazione.

La Risoluzione del Parlamento Europeo menzionata, inoltre, chiede espressamente agli Stati membri di:

- 1) fornire agli ispettorati del lavoro nazionali personale e mezzi finanziari adeguati,
- 2) aumentare il numero degli ispettori del lavoro, in modo da garantire una densità di almeno un ispettore ogni diecimila lavoratori, in linea con le raccomandazioni dell'OIL;

3) migliorare la qualità del lavoro svolto dagli ispettori offrendo una formazione più multidisciplinare in settori come la psicologia, l'ergonomia, l'igiene, i pericoli per l'ambiente e la tossicologia;

4) concentrare le ispezioni su settori prioritari e su comparti e imprese ad alto rischio di incidenti e con elevati livelli di gruppi vulnerabili, come lavoratori migranti, lavoratori interinali, lavoratori con un basso livello di qualifiche e di formazione, lavoratori giovani e anziani e lavoratori disabili.

In questa stessa prospettiva si muove, da ultimo, anche la Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi che soggiornano irregolarmente negli Stati membri.

I «considerando» dal 28 al 32 sono tutti dedicati al ruolo dell'ispezione del lavoro nella Comunità europea. Anzitutto si ritiene espressamente che per garantire un grado di applicazione soddisfacente della direttiva e ridurre, per quanto possibile, divari nei livelli di attuazione della stessa, gli Stati membri

«dovrebbero assicurare che siano effettuate ispezioni efficaci e adeguate nel loro territorio e dovrebbero comunicare alla Commissione dati sulle ispezioni che effettuano» (considerando n. 28).

Non solo perché ogni Stato membro dovrebbe essere incoraggiato

«a determinare ogni anno un obiettivo nazionale per il numero di ispezioni relative ai settori di attività in cui si concentra l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare sul loro territorio» (considerando n. 29).

Ancora più tecnicamente incisivo appare il considerando n. 30, secondo il quale per aumentare l'efficacia delle ispezioni ai fini dell'applicazione della direttiva, gli Stati membri dovrebbero assicurare che:

- «la normativa nazionale conferisca poteri adeguati alle Autorità competenti per lo svolgimento delle ispezioni»;
- «le informazioni relative all'assunzione illegale, inclusi i risultati delle ispezioni precedenti, siano raccolte e trattate» ai fini dell'applicazione efficace della direttiva;
- «siano messe a disposizione risorse umane sufficienti dotate delle competenze e delle qualifiche necessarie per lo svolgimento efficace delle ispezioni».

L'efficacia delle ispezioni, peraltro, non è rimessa solo ad un incremento delle risorse umane e tecnologiche, ma anche a una piena sinergia fra gli Stati membri, giacché il considerando n. 32 prevede espressamente che nel caso

di lavoratori distaccati cittadini di Paesi terzi, le autorità di ispezione degli Stati membri

«possono avvalersi della cooperazione e dello scambio d'informazioni di cui alla Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, al fine di verificare se i cittadini di Paesi terzi siano assunti legalmente nello Stato membro di origine».

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

«non incidano, sul piano quantitativo o qualitativo, sulle ispezioni condotte per valutare le condizioni di assunti e di lavoro».

Da ultimo, l'art. 14 della Direttiva 2009/52/CE, rubricato «Ispezioni», sancisce testualmente che gli Stati membri devono garantire che

«siano effettuate ispezioni efficaci e adeguate sul loro territorio ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare».

Le ispezioni, peraltro, devono basarsi «su una valutazione dei rischi effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri».

Inoltre, allo scopo di rendere più efficaci le ispezioni, gli Stati membri devono identificare

«periodicamente i settori di attività in cui si concentra nel loro territorio l'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare»

e, rispetto a ciascuno di tali settori, ogni Stato membro deve notificare alla Commissione, entro il 10 luglio di ogni anno, il numero di ispezioni effettuate l'anno precedente, espresso come numero assoluto e come percentuale dei datori di lavoro in ciascun settore, riferendo dei risultati conseguiti.

Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 gennaio 2014

La Risoluzione del Parlamento Europeo «sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa» del 14 gennaio 2014⁸ rappresenta il primo intervento di carattere generale, nel contesto delle istituzioni comunitarie (dopo altri di natura settoriale su lavoro

⁸ Il 14 gennaio 2014 il Parlamento Europeo, con 586 voti favorevoli, 58 contrari e 47 astensioni, ha adottato una risoluzione sulle ispezioni sul lavoro ritenute efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa, delineando misure di intervento e principi di azione sia per gli Stati membri, perché rafforzino il sistema delle ispezioni, sia per le Autorità comunitarie, perché adottino iniziative di coordinamento volte a valorizzare il ruolo degli ispettori del lavoro e definire norme europee uniformi in materia di ispezioni.

sommerso, lavoro degli immigrati, sicurezza sul lavoro, appalti, distacco e lavoro interinale), volto a fotografare l'urgenza di una azione coordinata a livello europeo in materia di ispezioni del lavoro.

Su proposta della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, nel richiamare i pronunciamenti fondamentali sul tema dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) - in particolare l'Agenda per il lavoro dignitoso (giugno 1999) e le Convenzioni in materia di ispezione sul lavoro (n. 81 dell'11 luglio 1947 in sulla ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio e n. 129 del 25 giugno 1969 sulla ispezione del lavoro in agricoltura) - il Parlamento Europeo si preoccupa di evidenziare il ruolo dei sistemi d'ispezione del lavoro nella lotta al lavoro sommerso nella UE (la cui entità è stimata nella UE a 27 in misura del 18,8% del PIL, ma in alcuni Stati superiore al 30%), sottolineando come

«attualmente, in molti Stati membri tutte le forme di contrasto al lavoro sommerso che prevedono la partecipazione degli ispettorati del lavoro incontrano difficoltà a causa della riduzione dei finanziamenti per le ispezioni del lavoro nel quadro dei provvedimenti di riduzione dei costi»

(così nelle motivazioni del 12 dicembre 2013). In questa prospettiva si formulano raccomandazioni politiche

«per combattere il lavoro non dichiarato e aiutare gli ispettorati a operare in modo più efficace» e si riconosce che una «ispezione del lavoro efficace in grado di affrontare le sfide di un mercato del lavoro in evoluzione è una componente essenziale di una buona governance».

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

Si sottolinea che le ispezioni sul lavoro devono essere effettuate esclusivamente da uffici pubblici e indipendenti, ma anche che ciò non deve precludere la possibilità per rappresentanti delle parti sociali di assistere gli ispettori del lavoro. Viene evidenziata anche l'importanza di piani nazionali per il rafforzamento dei meccanismi di ispezione del lavoro e per il loro finanziamento anche a carico dei Fondi strutturali europei al fine di assicurare ispezioni a sostegno della coesione sociale e per il rafforzamento della giustizia sul lavoro.

Si afferma il ruolo cruciale delle ispezioni sul lavoro per assicurare copertura e protezione, soprattutto ai lavoratori vulnerabili, ma anche in ottica di prevenzione per il miglioramento delle informazioni e delle competenze internamente alle imprese, invitando gli Stati membri ad accrescere le risorse una-

ne e finanziarie per le ispezioni sul lavoro, fino a raggiungere l'obiettivo di un ispettore ogni 10 000 lavoratori.

Viene sottolineato - come già nell'art. 7 del D.Lgs. n. 124/2004 in Italia - che tutte le categorie di lavoratori dipendenti o autonomi, a prescindere dal loro inquadramento contrattuale devono rientrare nella competenza dei sistemi di ispezione ed essere assoggettati ad un medesimo livello di protezione.

Si esprime preoccupazione per la scarsità di personale che caratterizza i sistemi di ispezione degli Stati membri, rilevando che il loro rafforzamento è aspetto essenziale per far fronte alla crisi economica, ma anche sottolineando che

«le riforme finanziarie in atto in alcuni Stati membri non devono mai comportare la riduzione delle risorse umane, finanziarie, materiali, tecniche e infrastrutturali degli ispettorati del lavoro»,

all'opposto in Italia è in campo una proposta di riorganizzazione dei servizi ispettivi territoriali del Ministero del Lavoro che prevede l'eliminazione di quelli regionali.

Viene poi sottolineata l'efficacia delle ispezioni «*casuali, ripetute e senza preavviso*», utilizzando sistemi di controllo intelligenti, in rete con tutte le autorità interessate (sull'esempio belga), per un agevole e rapido scambio di dati necessari per i controlli degli ispettorati del lavoro. Si insiste anche sulla necessità di una registrazione sistematica e tempestiva dei risultati delle ispezioni.

Si rileva che le parti sociali devono essere coinvolte nella definizione e nella articolazione dei piani ispettivi nazionali e nelle ispezioni stesse, come già in Italia il D.Lgs. n. 124/2004 aveva intuito dieci anni fa con gli organismi nazionale e territoriale di coordinamento.

Vi è poi la sottolineatura delle particolarità legate ai settori produttivi e alle categorie di lavoratori, invitando gli ispettorati del lavoro a elaborare un piano di lotta a contrasto del lavoro sommerso interessando tutte le forme di abuso nel quadro dei rapporti di lavoro subordinati e autonomi; con attenzione speciale per i falsi lavoratori autonomi, l'esternalizzazione e il subappalto. Si richiama l'attenzione sull'attuazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e sulla necessità di attuare un sistema efficace di tutela del lavoro a livello di azienda, in particolare nelle piccole e medie imprese.

Nel sottolineare l'azione positiva svolta dal *Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro* (SLIC o CARIL) per avvicinare le culture nazionali, si chiede di potenziarne le risorse e le competenze. Si valorizza l'iniziativa della Commissione europea volta a creare una piattaforma europea per gli ispettori del lavoro, invitando però la Commissione a favorire lo scambio

di esperienze e buone pratiche, «*fornire informazioni aggiornate, obiettive, affidabili e comparate*», migliorando la cooperazione transfrontaliera, anche per identificare e monitorare società di comodo.

Rilevante è poi l'invito rivolto alla Commissione a considerare l'opportunità di introdurre un documento elettronico europeo nel quale risultino memorizzati «*tutti i dati necessari per la verifica del rapporto di lavoro del suo titolare*».

La Commissione è invitata ad introdurre (come progetto pilota) un meccanismo europeo di allarme rapido che segnali le violazioni del diritto del lavoro e le situazioni di lavoro sommerso (sulla falsariga di quanto già operante per la protezione dei consumatori con il sistema RAPEX).

Si rileva che le Direttive in ambito socio-previdenziale e occupazionale non sottolineano adeguatamente il ruolo delle ispezioni del lavoro e si chiede alla Commissione di proporre un libro verde che valorizzi il ruolo degli ispettori del lavoro, anche definendo norme europee uniformi in materia di ispezioni, per un coordinamento e una armonizzazione che tengano naturalmente conto delle inevitabili differenze tra i mercati del lavoro nazionali.

Si esorta la Commissione anche per l'avvio di campagne europee di ispezione e controllo rivolte alle condizioni di lavoro dei giovani e contro il lavoro minorile. Si sottolinea poi l'importanza delle ispezioni sui lavoratori mobili, e sulle attività delle agenzie di lavoro interinale, nonché sul distacco. La Risoluzione invita, infine, la Commissione ad attivarsi per affrontare meglio i casi di *dumping* sociale nella UE, anche dotandosi di idonei strumenti.