

MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

DIRETTIVA 18 settembre 2008

Rilancio della filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

(GU n.265 del 12-11-2008)

IL MINISTRO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

Visto l'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30;
Visto il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124;
Visto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con la legge 6 agosto 2008, n. 133;
Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 2002 sulla attivita' ispettiva;

E m a n a

la seguente direttiva:
(ex art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 124 del 2004)

Finalita'.

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

In questa prospettiva, anche al fine di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici e i loro consulenti, essenziale per portare a compimento il processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato con la «legge Biagi», si richiama la centralita' di una visione delle attivita' di vigilanza attenta alla qualita' ed efficacia della azione ispettiva. Azione che deve essere cioe' diretta essenzialmente a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarita' sostanziale abbandonando, per contro, ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico, che intralcia inutilmente l'efficienza del sistema produttivo senza portare alcun minimo contributo concreto alla tutela della persona che lavora.

Il personale ispettivo e di vigilanza, ministeriale e previdenziale, non puo' dunque trascurare, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, i profili legati alla attivita' di verifica e ispezione in senso stretto, ma neppure quelli, altrettanto fondamentali nell'impianto del decreto legislativo n. 124 del 2004, di prevenzione, promozione e informazione che a esso sono stati

affidati dalla legge. Nei moderni mercati del lavoro, sempre piu' complessi e diversificati, l'autorevolezza e credibilita' dell'ispettore incaricato degli accertamenti assumerà infatti un ruolo decisivo non solo in relazione al buon esito della singola ispezione, ma anche in funzione del governo attivo e del controllo complessivo del territorio e, piu' in generale, del contributo che i servizi ispettivi sapranno fornire, per quanto di loro competenza e in coerenza con le indicazioni della Organizzazione Internazionale del lavoro in materia ispettiva, alla implementazione delle policy - locali, nazionali, ma anche comunitarie e internazionali - di sostegno a una crescita equilibrata e socialmente sostenibile.

Il conseguimento di un siffatto obiettivo dipenderà non solo dalla competenza tecnica e dalla professionalità degli ispettori nell'applicare fedelmente leggi e regolamenti, secondo le linee guida e gli indirizzi forniti dal livello centrale, coerentemente alla impostazione del decreto legislativo n. 124 del 2004, ma anche dalla capacità di interpretare in modo moderno ed efficace il ruolo istituzionale dell'ispettore. Il tutto in una logica di servizio e non di mero esercizio di potere, secondo parametri di correttezza, trasparenza e uniformità sull'intero territorio nazionale, che potranno utilmente essere esaltati in funzione della esperienza, della sensibilità e delle capacità relazionali del singolo ispettore.

Programmazione.

Fondamentale è la costruzione di una innovativa policy per l'ispezione sul lavoro che, tuttavia, non può fondarsi su una visione centralistica della attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale. Il governo della ispezione del lavoro, infatti, deve sempre piu' divenire sintesi sinergica delle azioni programmate dai diversi organi ispettivi e attuate, in modo coordinato e in linea di principio uniforme, a livello territoriale, anche in considerazione delle specifiche realtà e delle caratteristiche peculiari delle singole aree e dei diversi distretti economici.

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

Nell'organizzare le azioni ispettive i dirigenti delle Direzioni provinciali del lavoro dovranno operare in un costante equilibrio tra l'ispezione di iniziativa c.d. «a vista», fondata sulla individuazione di un determinato territorio o di uno specifico insediamento produttivo, e l'ispezione di iniziativa programmata. In particolare si dovrà aver cura di evitare che un eccesso di discrezionalità di ispezione «a vista» riconosciuta al personale ispettivo possa condurre a una mancanza di sistema nelle ispezioni, coniugando, quindi, una serie di operazioni speciali a obiettivo non singolarmente identificato, con una normale programmazione per singole aziende in apposito ordine di servizio, determinato volta per

volta dal dirigente o dal responsabile del servizio ispettivo, al quale non sarà possibile derogare se non per gravi e urgenti ragioni, delle quali gli ispettori dovranno dare avviso immediato. In particolare, il piano delle ispezioni verrà fissato dai direttori delle Direzioni provinciali del lavoro, in base ai criteri che saranno stabiliti dalla Direzione generale per l'attività ispettiva al fine di una regolare organizzazione della vigilanza in modo uniforme su tutto il territorio e secondo precise linee di priorità.

Spetterà poi ai dirigenti delle Direzioni regionali del lavoro svolgere un fondamentale ruolo di coordinamento delle evidenze provinciali, al fine di rendere chiara la strategia ispettiva su tutto il territorio regionale e riferirne alla Direzione generale per l'attività ispettiva e, per il tramite di questa, alla Commissione centrale di coordinamento della attività di vigilanza. Mentre su un piano informativo e statistico la competente Direzione regionale del lavoro, in fase di raccordo dei dati sul territorio, e la Direzione generale per l'attività ispettiva dovranno monitorare, a cadenza bimestrale, l'andamento della vigilanza.

Presupposto indefettibile della programmazione della attività ispettiva è altresì il coordinamento con tutti gli altri organismi incaricati della vigilanza nelle materie di competenza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da attuarsi con reciproci scambi di informazione nei tre livelli (centrale, regionale e territoriale), secondo le specifiche disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004. In tal senso si porrà la massima attenzione nello sviluppo di tecnologie informatiche che consentano di superare problematiche note, come quella della sovrapposizione degli interventi ispettivi, indirizzando l'attività di vigilanza su obiettivi sensibili, di particolare rilevanza e frutto di analitiche azioni di intelligence legate allo sviluppo di oggettivi indicatori di rischio.

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

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

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

Richieste di intervento e conciliazione monocratica.

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

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

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

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

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

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

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

Accesso ispettivo e verbalizzazione.

Per impostare correttamente l'accesso in azienda occorre oggi considerare, in via preliminare, il radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori e della loro sostituzione, a far data dal 18 agosto 2008, con il libro unico del lavoro (articoli 39 e 40 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112). In considerazione delle nuove funzionalità del libro unico del lavoro, l'ispezione del lavoro dovrà declinare una sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati, volti a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza e a contrastare il lavoro sommerso, rilevato sulla base della omessa preventiva comunicazione obbligatoria - per i rapporti di lavoro soggetti a tale regime - e della mancanza di qualsiasi altra scritturazione, documentazione o comunicazione, incoraggiando la emersione e promuovendo la legalità, anche recuperando le azioni di prevenzione e promozione di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

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

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

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

Le dichiarazioni acquisite dai lavoratori soccorreranno l'attività ispettiva solo a valle, nella fase dell'accertamento, mentre nella immediatezza dell'avvio della indagine la prova regina, a fondamento dei successivi eventuali illeciti constatati e riscontrati, rimarrà soltanto la verbalizzazione di primo accesso. Il verbale di primo

accesso ispettivo diviene, dunque, vero e proprio obbligo per il personale ispettivo che accede in azienda, il quale dovrà aver cura di indicare esattamente, in questa prima verbalizzazione da consegnare in originale all'ispezionato, le circostanze di fatto oggetto di investigazione, con particolare riguardo ai lavoratori trovati intenti al lavoro, ai luoghi di lavoro, alle situazioni avvenute in presenza degli ispettori.

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

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

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

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

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

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

Quanto alla sospensione della attività d'impresa, peraltro, sembra opportuno un richiamo sulla opportunità di adottare tale grave provvedimento, penalmente sanzionato in caso di inottemperanza con la pena dell'arresto fino a sei mesi, in maniera tale da non creare intollerabili discriminazioni, ma anche in modo da non punire esasperatamente le micro-impresе. In questa prospettiva la discrezionalità dell'ispettore nella adozione del provvedimento dovrà limitarsi esclusivamente alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge e delle condizioni di effettivo rischio e pericolo in una ottica di tutela e prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori. Si ritiene, dunque, che la sospensione possa essere adottata normalmente con decorrenza dalle ore 12 del giorno successivo all'accesso ispettivo ovvero, nell'edilizia e in agricoltura, dalla cessazione della attività in corso che non può

essere utilmente interrotta, salvo che non vi sia pericolo imminente o grave rischio per la salute dei lavoratori o di terzi, nel qual caso l'ordine di sospensione dovrà essere impartito con decorrenza immediata. D'altro canto, per quanto concerne la percentuale di lavoratori in nero", si ritiene che nella micro-impresa trovata con un solo dipendente irregolarmente occupato non siano di regola sussistenti i requisiti essenziali di tutela di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008 idonei a sfociare in un provvedimento di sospensione.

Modalità di accertamento.

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

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

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

Verifiche sulle collaborazioni coordinate e continuative e sulle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro.

Con riferimento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in qualsiasi modalità anche a progetto, e alle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro si dovrà concentrare l'accertamento ispettivo esclusivamente su quelli che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione di cui all'art. 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003, in quanto positivamente certificati o ancora in fase di valutazione, salvo che non si evinca con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro. Nei riguardi dei contratti non certificati l'ispettore del lavoro dovrà acquisire, confrontando i contenuti del programma negoziale con le dichiarazioni rese dal lavoratore interessato e dagli altri che eventualmente con lo stesso collaborino, tutti gli elementi utili a valutare la corretta qualificazione del rapporto di lavoro, in linea con quanto precisato nelle circolari n. 1 del 2004 e n. 17 del 2006 (senza tenere conto della elencazione di attività e delle preclusioni contenute nella circolare n. 4 del 2008, da ritenersi complessivamente non coerenti con l'impianto e le finalità della «legge Biagi»), evidenziandoli specificamente nel verbale di accertamento e notificazione col quale si disconosca la natura autonoma del rapporto investigato, contrastando l'uso fraudolento del contratto di collaborazione. Le collaborazioni coordinate certificate saranno oggetto di verifica ispettiva soltanto a seguito di richiesta di intervento del lavoratore interessato e sempreché sia fallito il

preventivo tentativo di conciliazione monocratica.

Verifiche sui rapporti di lavoro flessibile.

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

Verifiche sull'organizzazione dell'orario di lavoro.

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

Verifiche sugli appalti illeciti.

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

Vigilanza sulle categorie svantaggiate e lavori occasionali accessori.

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

Vigilanza per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Da ultimo, una particolare attenzione dovrà dedicarsi alla materia della salute e sicurezza sul lavoro. In attesa di ulteriori direttive, alla luce del confronto avviato in materia con le Regioni e le parti sociali, si rileva sin da ora che, per quanto le

competenze dei servizi ispettivi del Ministero siano limitate soltanto ad alcuni settori, gli ispettori del lavoro non potranno esonerarsi dal segnalare alla azienda sanitaria locale territorialmente competente, in una logica pro-attiva e di leale collaborazione istituzionale, le situazioni di dubbia regolarita' in materia che si appalesano nel corso di un regolare accertamento ispettivo in materia di lavoro nelle aziende che operano in settori e per attivita' estranee a quelle di cui all'art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Diffida accertativa.

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

Sussidi e indennita' pubbliche.

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

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

Prevenzione, promozione e trasparenza della azione ispettiva.

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

A tal fine, sembra indispensabile un serio e costante investimento,

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

Sempre in questa prospettiva si ricorda l'importanza di un corretto utilizzo e di una ampia diffusione dell'istituto dell'interpello, nonche' la possibilita' per le Direzioni regionali, le Direzioni provinciali del lavoro e gli Enti previdenziali, anche d'intesa tra loro, di svolgere attivita' di informazione e aggiornamento nei confronti di enti, datori di lavoro ed associazioni a cura e spese degli stessi ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004. Ne', d'altro canto, puo' essere trascurata la centralita' della formazione di tutto il personale ispettivo, ministeriale e previdenziale, rispetto alla quale e' onere della Direzione generale per l'attivita' ispettiva, avvalendosi del Centro Studi Attivita' Ispettiva istituito al suo interno, garantire iniziative di aggiornamento a cadenza almeno trimestrale, rivolte a tutto il personale ispettivo, anche attraverso strumentazione telematica a distanza, tenendo conto delle novita' normative, della prassi e della giurisprudenza. Particolarmente importante e' il coinvolgimento degli altri Enti ed Istituti previdenziali nella realizzazione di tali occasioni formative.

La massima riservatezza e trasparenza della azione dei singoli ispettori - e degli organi dirigenti in particolare - rappresenta infine un profilo di importanza fondamentale. La fiducia e la credibilita' che i servizi ispettivi godranno presso le categorie interessate sono infatti le risorse piu' preziose per l'efficienza e l'efficacia della attivita' di vigilanza. Per raggiungere tale obiettivo di trasparenza occorrera' che gli incaricati della ispezione operino con la massima trasparenza e correttezza, non solo nel rigoroso rispetto del «Codice di comportamento» approvato con decreto direttoriale 20 aprile 2006 e delle disposizioni di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 novembre 2000, ma anche adottando con tutti i soggetti e le categorie interessate alla ispezione un comportamento complessivo consono al ruolo e alle funzioni rivestite e in ogni caso tale da evitare ogni possibile sospetto di parzialita' e accondiscendenza, vuoi verso le imprese e i loro consulenti, vuoi verso i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali.

Roma, 18 settembre 2008

Il Ministro: Sacconi

Registrata alla Corte dei conti il 16 ottobre 2008
Ufficio di controllo preventivo sui Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali, registro n. 5, foglio n. 328