

Roma, 15 luglio 2004

Circolare n. 74/2004

Oggetto: Lavoro – Riforma dell'attività ispettiva – DLGVO 23.4.2004, n. 124, su G.U. n. 110 del 12.5.2004 – Circolare Min. Lavoro n. 24 del 24.6.2004, su G.U. n. 151 del 30.6.2004.

In attuazione della *riforma Biagi* (legge n. 30/2003) il decreto in oggetto ha ridisegnato i servizi ispettivi in materia di lavoro e di previdenza allo scopo di coniugare la tradizionale funzione repressiva propria della precedente disciplina (DPR n. 520/55) con una nuova funzione più orientata a prevenire le violazioni. Vanno in questa direzione le disposizioni che attribuiscono al personale ispettivo anche compiti di consulenza e di informazione ai datori di lavoro sulle normative in vigore e che introducono il cosiddetto *diritto di interpello* già applicato in campo fiscale.

Si evidenziano gli aspetti principali del decreto in esame alla luce dei recenti chiarimenti ministeriali.

Organizzazione (artt. da 1 a 6) – Nonostante le spinte federaliste di alcune regioni, sono state mantenute in capo allo Stato le funzioni di vigilanza. In particolare è stato rafforzato il ruolo del Ministero del Lavoro cui spetta la direzione e il coordinamento delle suddette funzioni, sia a livello centrale che periferico, anche se svolte dall'INPS e dall'INAIL; è stata invece lasciata alla competenza delle ASL locali la vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. E' stata inoltre confermata la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale ispettivo delle *Direzioni regionali e provinciali del lavoro* (analoga qualifica viceversa non compete al personale ispettivo dell'INPS e dell'INAIL).

Consulenza (art. 8) – Come già anticipato, al personale ispettivo sono stati attribuiti compiti di consulenza nei confronti dei datori di lavoro su questioni di ordine generale o sulle novità legislative concernenti la disciplina del lavoro e previdenziale. Nello svolgimento di tale attività il suddetto personale non esercita funzioni di vigilanza (e quindi non riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria), né può svolgere alcuna azione di accertamento.

Interpello (art. 9) – E' stato riconosciuto alle associazioni di categoria il cosiddetto *diritto di interpello*, cioè la possibilità di porre quesiti al Ministero del Lavoro sull'applicazione delle normative di sua competenza. Rispetto all'analogo istituto già in vigore per le materie fiscali (legge n. 212/2000), il decreto in esame prevede una disciplina meno incisiva in quanto non fissa un termine entro il quale l'Amministrazione è obbligata a rispondere, né prevede la configurazione del *silenzio-assenso* a favore del richiedente in caso di mancata risposta.

Conciliazione (art. 11) – E' stata attribuita alla *Direzione provinciale del lavoro* la facoltà di promuovere, a fronte della richiesta di un intervento ispettivo da parte del lavoratore, un tentativo di conciliazione tra l'impresa e il lavoratore stesso. Tale tentativo, che può essere svolto sia prima che durante l'ispezione, è ammesso purché la controversia sia limitata a diritti patrimoniali del lavoratore e non presenti indizi di violazioni penalmente rilevanti. Qualora la conciliazione abbia esito positivo il procedimento ispettivo si estingue a condizione che il datore di lavoro provveda al pagamento delle somme dovute.

Poteri degli ispettori (artt. da 13 a 15) – Tra i poteri del personale ispettivo si segnalano la *diffida* e la *prescrizione obbligatoria* operanti il primo nelle ipotesi di illecito amministrativo e il secondo in caso di violazioni di rilevanza penale. I due istituti hanno caratteristiche simili comportando entrambi l'assegnazione di un termine al datore di lavoro per regolarizzare la violazione commessa con la conseguente applicazione di sanzioni ridotte.

f.to dr. Piero M. Luzzati

Per riferimenti confronta *circ.re conf.le n.39/2003*

Allegati due

M/t

DECRETO LEGISLATIVO 23 aprile 2004, n. 124

Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Emana

il seguente decreto legislativo:

Organizzazione

Capo I

Art. 1.

Vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni ed alle province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale. Resta ferma la competenza del Ministero dell'interno in materia di coordinamento e di direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, di cui all'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e di cui all'articolo 10 della legge 31 marzo 2000, n. 78, nonché dei prefetti in sede. Resta altresì ferma la competenza delle aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro.

2. Sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

Art. 2.

Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e' istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali, di seguito denominata: «Direzione generale».

2. La direzione generale fornisce, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, direttive operative e svolge l'attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in materia di lavoro, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti la citata direzione esercita, ai sensi del comma 1, un'attività di direzione e coordinamento.

3. La direzione generale convoca, almeno quattro volte all'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza, di cui all'articolo 4, al fine di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza.

Art. 3.

Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza

1. Qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui al comma 2, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

2. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, e' composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un sottosegretario delegato, in qualità di

presidente; dal direttore generale della direzione generale, dal Direttore generale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); dal Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); dal Comandante generale della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali; dal Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

3. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attivita' di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori degli altri enti previdenziali, i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia, gli ulteriori componenti istituzionali della Commissione nazionale per la emersione del lavoro non regolare ed il comandante del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attivita' di vigilanza possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza.

4. Alla Commissione centrale di coordinamento dell'attivita' di vigilanza puo' essere attribuito il compito di definire le modalita' di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'articolo 10, comma 1, e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza, nei cui confronti la direzione generale, al sensi dell'articolo 2, esercita un'attivita' di direzione e coordinamento.

5. Ai componenti della Commissione di coordinamento dell'attivita' di vigilanza ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 3 non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennita' di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

Art. 4.

Coordinamento regionale dell'attivita' di vigilanza

1. Le direzioni regionali del lavoro, sentiti i Direttori regionali dell'INPS e dell'INAIL e degli altri enti previdenziali, coordinano l'attivita' di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della direzione generale. A tale fine, le direzioni regionali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare l'attivita' di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, secondo le indicazioni fornite dalla direzione generale, il Direttore della direzione regionale del lavoro convoca la commissione regionale di coordinamento dell'attivita' di vigilanza.

3. La Commissione di cui al comma 2, nominata con decreto del Direttore della direzione regionale del lavoro e' composta dal Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede; dal Direttore regionale dell'INPS; dal Direttore regionale dell'INAIL; dal comandante regionale della Guardia di finanza; dal Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

4. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono essere invitati a partecipare i Direttori regionali degli altri enti previdenziali e i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro non regolare di cui agli articoli 78 e 79 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati uno o piu' dirigenti della Polizia di Stato designati dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed il comandante regionale dell'Arma dei carabinieri.

5. La Commissione regionale di coordinamento dell'attivita' di vigilanza convoca, almeno sei volte all'anno, i presidenti dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, di seguito denominati «CLES», di cui al decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266,

al fine di fornire alla direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attivita' di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ai componenti della Commissione di cui al comma 3 ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 4 o convocati ai sensi del presente comma, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennita' di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

Art. 5.

Coordinamento provinciale dell'attivita' di vigilanza

1. La direzione provinciale del lavoro, sentiti i Direttori provinciali dell'INPS e dell'INAIL, coordina l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisce le direttive volte a razionalizzare l'attivita' di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalita' di esecuzione. A tale fine, le direzioni provinciali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attivita' di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i CLES, cui partecipano il Comandante provinciale della Guardia di finanza, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale ed il presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, forniscono, in conformita' con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di cui all'articolo 3, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attivita' di vigilanza. Alle sedute del CLES possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri ed il Questore.

3. Il CLES redige, con periodicitá trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attivita' ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attivita' di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il CLES redige una relazione annuale di sintesi.

4. Ai componenti dei CLES, ed ai soggetti che eventualmente li integrano ai sensi del comma 2, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennita' di missione. Al funzionamento dei CLES si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

Art. 6.

Personale ispettivo

1. Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro.

2. Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui e' destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualita' di ufficiale di Polizia giudiziaria.

3. Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attivita' di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. A tale personale, nell'esercizio delle funzioni di cui al presente comma, non compete la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria.

Capo II

Art. 7.

Vigilanza

1. Il personale ispettivo ha compiti di:

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

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

c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo 8;

d) vigilare sul funzionamento delle attivita' previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle

province e dai comuni per il personale da essi dipendente;

e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

f) compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Art. 8.

Prevenzione e promozione

1. Le direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, eventualmente anche in concorso con i CLES e con le Commissioni regionali e provinciali per la emersione del lavoro non regolare, attivita' di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale, nonche' alle novita' legislative e interpretative. Durante lo svolgimento di tali attivita' il personale ispettivo non esercita le funzioni di cui all'articolo 6, commi 1 e 2.

2. Qualora nel corso della attivita' ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui sopra, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegue l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalita' per la corretta attuazione della predetta normativa.

3. La direzione generale e le direzioni regionali e provinciali del lavoro, anche d'intesa con gli enti previdenziali, propongono a enti, datori di lavoro e associazioni, attivita' di informazione ed aggiornamento, da svolgersi, a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione. Lo schema di convenzione e' definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli organismi preposti, sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, fornisce i criteri volti a uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 75 e seguenti, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

5. Le attivita' di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere svolte, secondo le rispettive competenze, anche dagli enti previdenziali, nel rispetto delle indicazioni e direttive della direzione generale.

Art. 9.

Diritto di interpello

1. Le associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, e gli enti pubblici possono inoltrare alle Direzioni provinciali del lavoro che provvedono a trasmetterli alla direzione generale, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'inoltro dei quesiti e le comunicazioni di cui al presente articolo avvengono esclusivamente per via telematica. Nelle materie previdenziali i quesiti possono essere inoltrati, esclusivamente per via telematica, alle sedi degli enti stessi che li trasmettono alla citata direzione generale.

Art. 10.

Razionalizzazione e coordinamento della attivita' ispettiva

1. Al fine di razionalizzare gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza sul territorio, e' istituita, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse del Ministero stesso, una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonche' informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo. Alla banca dati, che costituisce una sezione riservata della banca dati nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del presente decreto. Con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previo parere del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, vengono definite le modalita' di attuazione e di funzionamento della predetta banca dati, anche al fine di consentire il coordinamento con gli strumenti di monitoraggio di cui all'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003.

2. Per evitare duplicazione di interventi da parte degli organi preposti all'attivita' di vigilanza in materia di lavoro, previdenza

ed assistenza sociale, le amministrazioni interessate provvedono a comunicare a ciascuna delle altre amministrazioni, mediante strumenti telematici, i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, immediatamente dopo le ispezioni stesse.

3. Allo scopo di procedere ad una migliore e piu' efficiente organizzazione dell'attivita' ispettiva in ambito regionale, le Direzioni regionali del lavoro, d'intesa con le Direzioni regionali dell'INPS e dell'INAIL e con il Comando del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro, possono costituire nel territorio di propria competenza gruppi di intervento straordinario, secondo le direttive della direzione generale, per contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatoria.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Direttori generali di INPS e INAIL, e' adottato un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attivita' di direzione e coordinamento.

5. I verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo sono fonti di prova ai sensi della normativa vigente relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate.

Art. 11.

Conciliazione monocratica

1. Nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla direzione provinciale del lavoro dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente puo', mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva, avviare il tentativo di conciliazione sulle questioni segnalate.

2. Le parti convocate possono farsi assistere anche da associazioni o organizzazioni sindacali ovvero da professionisti cui abbiano conferito specifico mandato.

3. In caso di accordo, al verbale sottoscritto dalle parti non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 2113, commi primo, secondo e terzo del codice civile.

4. I versamenti dei contributi previdenziali e assicurativi, da determinarsi secondo le norme in vigore, riferiti alle somme concordate in sede conciliativa, in relazione al periodo lavorativo riconosciuto dalle parti, nonche' il pagamento delle somme dovute al lavoratore, estinguono il procedimento ispettivo. Al fine di verificare l'avvenuto versamento dei contributi previdenziali e assicurativi, le direzioni provinciali del lavoro trasmettono agli enti previdenziali interessati la relativa documentazione.

5. Nella ipotesi di mancato accordo ovvero di assenza di una o di entrambe le parti convocate, attestata da apposito verbale, la direzione provinciale del lavoro da' seguito agli accertamenti ispettivi.

6. Analoga procedura conciliativa puo' aver luogo nel corso della attivita' di vigilanza qualora l'ispettore ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa di cui al comma 1. In tale caso, acquisito il consenso delle parti interessate, l'ispettore informa con apposita relazione la Direzione provinciale del lavoro ai fini dell'attivazione della procedura di cui ai commi 2, 3, 4 e 5. La convocazione delle parti interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo.

Art. 12.

Diffida accertativa per crediti patrimoniali

1. Qualora nell'ambito dell'attivita' di vigilanza emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti.

2. Entro trenta giorni dalla notifica della diffida accertativa, il datore di lavoro puo' promuovere tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro. In caso di accordo, risultante da verbale sottoscritto dalle parti, il provvedimento di diffida perde efficacia e, per il verbale medesimo, non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 2113, commi primo, secondo e terzo del codice civile.

3. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 2 o in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, attestato da apposito verbale, il provvedimento di diffida di cui al comma 1 acquista, con provvedimento del direttore della Direzione provinciale del lavoro, valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo.

4. Nei confronti del provvedimento di diffida di cui al comma 3 e' ammesso ricorso davanti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'articolo 17, integrato con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative a livello nazionale. In mancanza della designazione entro trenta giorni dalla richiesta di nomina, il Comitato decide il ricorso nella sua composizione ordinaria. I ricorsi vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso sospende l'esecutivita' della diffida.

Capo III

Art. 13.

Diffida

1. In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine.

2. In caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro e' ammesso al pagamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio.

3. L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione di cui al comma 1.

4. Il potere di diffida nei casi previsti al comma 1, e con le modalita' di cui ai commi 2 e 3, e' esteso, limitatamente alla materia della previdenza e dell'assistenza sociale, anche agli ispettori degli enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate.

Art. 14.

Disposizioni del personale ispettivo

1. Le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale, sono esecutive.

2. Contro le disposizioni di cui al comma 1 e' ammesso ricorso, entro quindici giorni, al Direttore della direzione provinciale del lavoro, il quale decide entro i successivi quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutivita' della disposizione.

Art. 15.

Prescrizione obbligatoria

1. Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione e' affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto.

2. L'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 758 del 1994, trova applicazione anche nelle ipotesi di cui al comma 1.

3. La procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie e' a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione.

Capo IV

Art. 16.

Ricorso alla direzione regionale del lavoro

1. Nei confronti della ordinanza-ingiunzione emessa, ai sensi dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dalla Direzione provinciale del lavoro, fermo restando il ricorso in opposizione di cui all'articolo 22 della medesima legge, e' ammesso ricorso in via alternativa davanti al direttore della direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, salvo che si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, per il quale si procede ai sensi dell'articolo 17.

2. Il ricorso va inoltrato alla direzione regionale del lavoro ed e' deciso, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutivita' dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione.

3. Il termine di cui all'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione.

Art. 17.

Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro

1. Presso la direzione regionale del lavoro e' costituito il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, composto dal direttore della direzione regionale del lavoro, che la presiede, dal Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL. Ai componenti dei comitati non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennita' di missione ed al funzionamento dei comitati stessi si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

2. Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutivita' dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione.

3. Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali.

Capo V

Art. 18.

Risorse umane, finanziarie e strumentali

1. L'idoneita' allo svolgimento dei nuovi compiti affidati a tutto il personale ispettivo viene garantita attraverso percorsi di formazione permanente, da svolgersi anche mediante corsi telematici appositamente organizzati, che attengano, tra l'altro, alla conoscenza delle seguenti materie: diritto del lavoro e della previdenza sociale, organizzazione aziendale, economia industriale e del lavoro, sociologia economica, statistica, comunicazione, utilizzo dei sistemi informativi, metodologia della ricerca sociale e delle indagini ispettive. La direzione generale definisce i programmi di formazione e di aggiornamento dei diversi Istituti della vigilanza allo scopo di sviluppare un proficuo scambio di esperienze, una maggiore comprensione reciproca e una crescita progressiva del coordinamento della vigilanza. I percorsi di formazione si svolgono nei limiti delle risorse destinate alle predette finalita' dalla legislazione vigente.

Art. 19.

Abrogazioni

1. Alla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le norme incompatibili con le disposizioni in esso contenute.

Art. 20.

Invarianza degli oneri e disposizione finale

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sara' inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Dato a Roma, addi' 23 aprile 2004

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri

Maroni, Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze

La Loggia, Ministro per gli affari regionali

Visto, il Guardasigilli: Castelli

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

CIRCOLARE 24 giugno 2004, n. 24

Decreto legislativo n. 124 del 23 aprile 2004. Chiarimenti e indicazioni operative.

Alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro
All'INPS Direzione centrale ispettorato
All'INAIL Direzione centrale ispettorato
All'ENPALS Direzione generale - Servizio contributi e vigilanza
All'INPGI Direzione per la riscossione dei contributi e vigilanza
All'IPSEMA Direzione per la riscossione dei contributi e vigilanza
All'ENASARCO Unita' organizzativa vigilanza e coordinamento e p.c.
All'Agenzia delle entrate Direzione centrale accertamento
Comando Carabinieri ispettorato del lavoro
Comando Generale della Guardia di finanza
Alla Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro
Al SECIN
Alla provincia autonoma di Bolzano
Alla provincia autonoma di Trento
Alla regione Siciliana Assessorato lavoro e previdenza sociale Ispettorato regionale del lavoro

Il decreto legislativo del 23 aprile 2004, n. 124, introduce nell'ordinamento una organica riforma dei servizi di vigilanza in materia di lavoro, in attuazione della delega legislativa prevista dall'art. 8, legge 14 febbraio 2003, n. 30, con particolare riferimento all'organizzazione complessiva e al coordinamento dell'attivita' ispettiva di tutti gli organismi competenti in materia di lavoro e legislazione sociale, nonche' di quelli comunque impegnati sul territorio in azioni di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, per profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche a mezzo della Direzione generale con compiti di direzione e di coordinamento delle attivita' ispettive, di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 124/2004 e della Commissione centrale di coordinamento dell'attivita' di vigilanza, assume, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni e alle province autonome, le iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, provvedendo a vigilare su tutto il territorio nazionale in materia di rapporti di lavoro e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, anche promuovendo l'osservanza complessiva della normativa di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi e della disciplina previdenziale.

La Direzione generale assume compiti di direzione delle attivita' ispettive, fornisce direttive operative e svolge attivita' di coordinamento nella vigilanza della predetta materia, assicurando l'esercizio unitario dell'attivita' ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e degli Enti previdenziali, nonche' l'uniformita' di comportamento dei relativi organi di vigilanza.

Compiti delle Direzioni regionali del lavoro (art. 4)

Alle Direzioni regionali del lavoro (DRL) spetta il compito di coordinare sul relativo territorio regionale l'attivita' di vigilanza in materia, individuando linee operative e priorita' di azione sulla base delle direttive emanate dalla Direzione generale, anche conformemente agli indirizzi e agli obiettivi individuati dalla Commissione centrale di coordinamento.

I Direttori regionali, nello svolgere tale attivita' di coordinamento, privilegiano un confronto diretto e costante con i Direttori regionali degli Enti previdenziali e assicurativi, favorendo ogni ulteriore attivita' di consultazione e di dialogo e comunque con incontri di coordinamento che abbiano luogo almeno ogni tre mesi.

Quanto alla composizione della Commissione regionale di coordinamento, istituita con decreto del Direttore della DRL, l'individuazione delle rappresentanze sindacali competenti ad effettuare la designazione dei rispettivi rappresentanti avviene, nell'ambito di quelle comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale, fra le organizzazioni che a livello regionale hanno maggiore rappresentativita'.

Compiti delle Direzioni provinciali del lavoro (art. 5)

Alle Direzioni provinciali del lavoro (DPL) spetta il compito di coordinare, nell'ambito territoriale di competenza, l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale fornendo le direttive necessarie a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazioni di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione.

Al fine di garantire una più integrata ed efficace azione complessiva di contrasto del lavoro irregolare sul territorio e di evitare duplicità di interventi, deve ravvisarsi, anche a livello provinciale, l'opportunità di mantenere costanti rapporti con gli Enti impegnati nell'attività di vigilanza, con particolare riferimento a INPS e INAIL.

In tal senso, sulla base delle indicazioni fornite dalle DRL e dalle Commissioni regionali, si ritiene opportuno favorire ogni attività di consultazione e di dialogo con tutti i soggetti interessati, da realizzarsi in particolare mediante incontri almeno trimestrali con i Direttori provinciali di INPS, INAIL, nonché degli altri Enti previdenziali.

In ogni caso in cui sia necessario attivare un più stretto coordinamento operativo di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto al lavoro irregolare, sono convocati i CLES, nella composizione prevista dal decreto legislativo n. 124/2004, che sostituiscono operativamente le commissioni provinciali di coordinamento della vigilanza. A tal proposito si ritiene opportuno precisare che la partecipazione al CLES del Comandante provinciale della Guardia di finanza, del rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate e del presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'art. 78, comma 4, della legge n. 448/1998, è conseguenza automatica della previsione normativa e non necessita di alcun ulteriore atto amministrativo.

A tali organismi spetta, infatti, il ruolo di supporto del Dirigente, supporto che nelle rispettive sedi nazionale e regionali è riservato alle apposite Commissioni centrale e regionali di coordinamento.

Inoltre i CLES dovranno redigere un rapporto trimestrale sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti dell'attività delle Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare.

Ogni anno dovrà essere, altresì, redatta una relazione di sintesi sull'attività svolta.

Le relazioni trimestrali e annuali dovranno essere inviate alle DRL che, a loro volta, trasmetteranno i dati elaborati alla Direzione generale per le valutazioni complessive.

Al fine di predisporre e redigere le relazioni di cui sopra, i CLES potranno articolarsi in sottocommissioni operative che procederanno alla necessaria attività di raccolta dati e alla istruttoria di tali documenti.

Si ritiene opportuno, infine, che il dirigente dell'ufficio, ferma restando la propria autonomia decisionale e le sue prerogative, consulti i responsabili dei Servizi ispezione lavoro e politiche del lavoro, nonché dell'Ufficio legale, onde acquisire i dati statistici e le segnalazioni di merito da portare quali elementi di discussione all'interno dei CLES.

Personale ispettivo (art. 6)

Nulla muta rispetto al passato con riferimento all'esercizio delle funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale da parte del personale in forza presso le DRL e le DPL, nonché del personale di vigilanza di INPS, INAIL, ENPALS e degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi.

Il personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria.

Ove in occasione della attività ispettiva si riscontri, da parte del personale di vigilanza degli enti previdenziali, la sussistenza di un reato perseguibile d'ufficio, le comunicazioni di legge andranno effettuate direttamente all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale.

Restano evidentemente fermi i poteri di contestazione degli illeciti amministrativi in capo a tutto il personale di vigilanza, indipendentemente dal possesso della qualifica di Ispettore del lavoro, delle DRL e delle DPL, nonché degli Enti previdenziali.

Competenze delle Direzioni del lavoro (articoli 7 e 8)

Le Direzioni del lavoro hanno competenza generale in materia di

vigilanza sulla tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attivita' lavorativa, prescindendo dalla specifica tipologia contrattuale adottata dalle parti contraenti.

Al personale delle DPL e' affidato anche il compito di svolgere attivita' di prevenzione e promozione finalizzata al rispetto della normativa lavoristica e previdenziale, su questioni di rilevanza generale, nonche' sulle novita' legislative e interpretative. Tali iniziative sono organizzate dalle DRL e dalle DPL, anche in concorso con i CLES e con le Commissioni regionali e provinciali, che ne stabiliscono le modalita' di svolgimento.

Le problematiche trattate nel corso di tali attivita' non possono riguardare, peraltro, singoli casi concreti o problemi particolari di interesse aziendale, essendo questi prerogativa tipica dei consulenti del lavoro e delle altre figure professionali di cui alla legge n. 12/1979.

Nel corso di tali iniziative, che possono aver luogo anche presso le aziende, il personale, ove rivesta qualifica ispettiva, non esercita funzioni di vigilanza ne' puo' svolgere alcuna attivita' di accertamento.

L'attivita' informativa, promozionale e preventiva puo' essere svolta, altresì, nel corso dell'attivita' ispettiva qualora emergano profili di inosservanza e di non corretta applicazione della normativa, in assenza di rilievi sanzionatori di tipo penale o amministrativo.

Anche in queste situazioni, il personale ispettivo puo' fornire chiarimenti e indicazioni operative che devono fondarsi esclusivamente su circolari e su posizioni ufficiali del Ministero del lavoro (e degli Enti di previdenza per i profili di competenza).

Sulla base di una apposita convenzione, il cui schema sara' definito da successivo decreto ministeriale, la Direzione generale e le DRL e DPL e gli Enti previdenziali, anche d'intesa tra loro, potranno svolgere attivita' di informazione ed aggiornamento nei confronti di enti, datori di lavoro ed associazioni a cura e spese degli stessi, secondo quanto stabilito dal predetto decreto.

La disciplina sopra descritta non trova applicazione sino all'emanazione del decreto ministeriale che stabilira' lo schema delle convenzioni e i relativi profili economici.

Diritto di interpello (art. 9)

Il diritto di interpello compete esclusivamente ad enti pubblici, associazioni di categoria e ordini professionali.

Tale facolta' consiste nella possibilita' di porre alle DPL e agli Istituti previdenziali quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative, nelle materie di rispettiva competenza.

Tali quesiti, inoltrati alle sedi competenti esclusivamente in via telematica, dovranno essere istruiti rispettivamente dalle DPL e dagli Istituti previdenziali destinatari degli stessi e quindi tempestivamente inviati alla Direzione generale corredati da apposita relazione.

Per quanto sopra precisato, in relazione a tale particolare procedura, le DPL e le sedi periferiche degli Istituti non potranno dare seguito a quesiti di carattere particolare o proposti dalle singole aziende.

Peraltro ogni attivita' di carattere «informativo» nei confronti delle aziende e dei lavoratori puo' continuare ad essere svolta dal personale ispettivo, senza che tale attivita' possa integrare i requisiti tipici della consulenza del lavoro, che rimane riservata ai professionisti di cui all'art. 1 della legge n. 12/1979.

Fermi restando gli effetti civili fra le parti e le eventuali conseguenze sul piano previdenziale, nel caso in cui il datore di lavoro provveda ad adeguarsi a quanto forma oggetto della risposta all'interpello, tale comportamento adesivo va valutato ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo (colpa o dolo) nella commissione degli illeciti amministrativi (art. 3 della legge n. 689/1981) nonche' dell'applicazione delle sanzioni civili.

Si fa riserva di comunicare l'indirizzo di posta elettronica della Direzione generale per la trasmissione dei quesiti.

Razionalizzazione dell'attivita' di vigilanza (art. 10)

In attesa del decreto ministeriale che stabilira' le modalita' di attuazione e il funzionamento della banca dati telematica, al fine di evitare duplicazione di interventi ispettivi in materia di lavoro previdenza e assistenza sociale, tutti gli organi di vigilanza interessati provvedono con la massima tempestivita' a comunicare reciprocamente i nominativi dei datori di lavoro ispezionati, secondo modalita' definite sulla base di intese raggiunte a livello regionale o provinciale.

Tali comunicazioni vanno effettuate mediante indirizzo di posta elettronica riservato ad uso dei Dirigenti e dei Responsabili dei servizi ispettivi di DPL, INPS, INAIL e degli altri Enti previdenziali interessati.

Nell'ottica di un maggior coordinamento e cooperazione, i Direttori delle DRL istituiscono Gruppi di intervento straordinario in ambito regionale, nel rispetto delle direttive della Direzione generale,

d'intesa con il Comando nucleo carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro e con le Direzioni regionali di INAIL e INPS.

Il coordinamento del gruppo e' affidato, dal Dirigente o dal responsabile del Settore Ispettivo della DRL, ad uno degli Ispettori del lavoro che lo compongono.

Nelle more della attuazione del modello unificato di verbale ispettivo, che costituisce uno strumento unitario di rilevazione degli illeciti, si sottolinea l'importanza del comma 5 dell'art. 10 per il quale i verbali di accertamento del personale che effettua vigilanza costituiscono fonte di prova in ordine agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere reciprocamente utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori amministrativi e civili di competenza dei relativi organi ispettivi.

L'utilizzabilita' diretta delle acquisizioni effettuate dai vari organi di controllo risulta infatti conforme ai principi di buon andamento ed efficacia della pubblica amministrazione, in quanto rende possibile, ai fini della adozione dei provvedimenti sanzionatori, l'utilizzazione degli elementi acquisiti in sede di vigilanza anche da altri soggetti purché tali elementi siano contenuti nei verbali di accertamento che, come e' noto, godono tutti della medesima fede privilegiata (cfr. ex multis, Cass. Sez. Civ. dell'11 giugno 2001, n. 7832).

Conciliazione monocratica (art. 11)

La conciliazione monocratica rappresenta un istituto di sicuro impatto nell'ambito delle competenze delle Direzioni provinciali del lavoro, anche per lo svolgimento della attivita' ispettiva così come riformata dal decreto legislativo n. 124/2004.

In effetti, tale conciliazione può trovare applicazione proprio in quanto la mera presentazione di una richiesta di intervento o il solo accesso in azienda, con riferimento alla conciliazione contestuale all'ispezione, non vincolano l'organo ispettivo in quanto non si e' ancora proceduto ad alcun accertamento in ordine alla effettiva esistenza o alla veridicità delle situazioni e delle circostanze comunque rappresentate.

D'altro lato, la conciliazione monocratica può attivarsi soltanto quando non emergono evidenti e chiari indizi di violazioni penalmente rilevanti, in quanto in tal caso e' necessario procedere all'accertamento ispettivo.

La conciliazione può attivarsi anche nelle ipotesi nelle quali il lavoratore non sia un lavoratore subordinato ma sia, invece, titolare di un rapporto di lavoro autonomo (es. contratto a progetto o collaborazione coordinata e continuativa nei casi residuali di cui al decreto legislativo n. 276/2003).

Nel caso di rapporti certificati non e' invece possibile procedere mediante conciliazione monocratica in quanto, in questo caso, chi intende presentare ricorso giurisdizionale contro la certificazione deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 410 del codice di procedura civile.

Due sono le forme in cui la conciliazione monocratica può concretamente svilupparsi:

(a) preventiva = a fronte di una richiesta di intervento ispettivo da parte del lavoratore o dell'organizzazione sindacale che lo rappresenta, pervenuta anche precedentemente al 27 maggio 2004 (data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 124/2004), la DPL territorialmente competente, «mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva», ha la facoltà di procedere alla convocazione degli interessati per effettuare un tentativo di conciliazione fra prestatore e datore di lavoro quando emergono «elementi per una soluzione conciliativa della controversia»;

(b) contestuale = nel corso dell'espletamento di un accesso ispettivo, nell'ambito dell'attività di vigilanza, il personale ispettivo può procedere a raccogliere il consenso delle parti per effettuare un tentativo di conciliazione sulle questioni evidenziate dalle quali emergono «elementi per una soluzione conciliativa della controversia», dandone notizia alla DPL di appartenenza mediante apposita relazione ai fini dell'attivazione della procedura conciliativa.

In primo luogo va chiarito che può procedersi alla conciliazione monocratica se le questioni che rilevano attengono a diritti patrimoniali del lavoratore, siano essi, indifferentemente, di origine contrattuale o legale.

La conciliazione monocratica preventiva, peraltro, può avere luogo anche in occasione di richieste di intervento plurime o multiple, vale a dire che coinvolgano più lavoratori, purché le singole posizioni individuali vengano considerate separatamente, ciascuna per la propria specifica.

Ferma restando la discrezionalità del Dirigente della DPL nell'individuazione dei singoli soggetti, i «conciliatori monocratici» sono scelti sia tra i funzionari con adeguata e specifica professionalità maturata in tale ambito, sia tra i funzionari in possesso della qualifica ispettiva in quanto idonei a trattare la fattispecie da conciliare nell'ottica di un possibile

seguito ispettivo.

Quanto alla conciliazione monocratica preventiva si precisa che, valutata dalla DPL la possibilita' di esperire la procedura, il funzionario assegnatario provvede a convocare le parti innanzi a se', nel piu' breve tempo possibile, tenuto conto delle finalita' deflattive dell'istituto.

Nella lettera di convocazione, inviata con raccomandata, si provvede ad avvertire le parti circa la possibilita' di farsi assistere durante la procedura di conciliazione da propri rappresentanti sindacali, ovvero da consulenti del lavoro o dagli altri professionisti abilitati di cui alla legge n. 12/1979, cui abbiano conferito un mandato specifico.

In caso di accordo, il verbale, sottoscritto dal funzionario, acquisisce piena efficacia ed estingue il procedimento ispettivo, a condizione che il datore di lavoro provveda al pagamento integrale, nel termine stabilito nel verbale di accordo, sia delle somme dovute a qualsiasi titolo al lavoratore, sia al versamento totale dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi determinati sulla base della legislazione vigente ma con riferimento alle somme concordate in sede di conciliazione.

In particolare, s'intende evidenziare che il riferimento alle «norme in vigore» (art. 11, comma 4) e' da intendersi anche con riguardo al rispetto dei minimali contributivi cosi' come stabiliti dalla legge, pertanto qualora l'accordo in sede conciliativa monocratica si determini su parametri retributivi di misura inferiore ai minimali contrattuali, ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimali di legge, se l'importo oggetto di conciliazione e' inferiore ai predetti minimali.

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

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

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

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

In entrambe le fattispecie di conciliazione monocratica, l'attivazione della procedura interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo, vale a dire, in caso di esito positivo, fino al momento del pagamento delle somme al lavoratore e del versamento dei contributi e premi a INPS e INAIL, fatto salvo quanto sopra specificato in materia di rateazione del debito previdenziale.

Si segnala, peraltro, che l'accertamento ispettivo prosegue se l'accordo non e' raggiunto, ovvero se anche una sola delle parti convocate non si sia presentata, o ancora se, nell'ipotesi di un'attivita' di vigilanza gia' avviata, entrambe le parti non acconsentono alla conciliazione.

Da ultimo si precisa che nella procedura di conciliazione monocratica contestuale la pratica viene assegnata, per il tentativo di conciliazione, preferibilmente al medesimo funzionario che ha proceduto all'ispezione.

Infine, anche in considerazione della peculiare struttura della conciliazione monocratica, in cui rileva la volonta' non assistita del lavoratore, contrariamente a tutte le altre forme di conciliazione previste dall'ordinamento, il funzionario conciliatore puo' non procedere a sottoscrivere il verbale di un eventuale accordo manifestato dalle parti, nei soli casi in cui risulti evidente la mancanza di una genuina e libera manifestazione del consenso da parte del lavoratore.

Diffida accertativa (art. 12)

La previsione di cui all'art. 12 consente al personale ispettivo delle DPL di «diffidare», in sede di indagine ispettiva, il datore di lavoro a corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultino accertate quali crediti retributivi derivanti dalla

corretta applicazione dei contratti individuali e collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative, nei limiti della loro efficacia soggettiva, in applicazione di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 124/2004.

Pertanto, in primo luogo, l'organo di vigilanza ha la facolta' di procedere ad impartire una diffida accertativa, valutate le circostanze del caso, secondo un prudente apprezzamento dei risultati dell'indagine e degli elementi obiettivi acquisiti.

A tal proposito, in particolare, va sottolineato che l'adozione della diffida accertativa appare possibile anche nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo (collaborazione coordinata e continuativa e lavoro a progetto), almeno in tutte quelle ipotesi in cui l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell'attivita'.

In particolare, con riguardo alle ipotesi di conciliazione monocratica in sede ispettiva, l'organo di vigilanza potra' procedere a diffidare il datore di lavoro quando avra' acquisito elementi obiettivi, certi e idonei a determinare il calcolo delle spettanze patrimoniali del lavoratore, potendo altrimenti acquisire il consenso delle parti ad una conciliazione monocratica.

In seguito alla diffida il datore di lavoro puo' promuovere, nel termine perentorio di trenta giorni dalla notifica dell'atto, un tentativo di conciliazione presso la DPL, conciliazione che, in considerazione delle caratteristiche e delle finalita' dell'istituto, va effettuata secondo le modalita' procedurali previste dall'art. 11 del decreto (conciliazione monocratica), con gli effetti di cui all'art. 12, commi 2. Va peraltro evidenziato che, diversamente da quanto previsto nell'ipotesi della conciliazione monocratica, tale procedura non incide sullo svolgimento del procedimento ispettivo.

Decorso inutilmente il termine per esperire la conciliazione, oppure quando l'accordo fra le parti non venga comunque raggiunto in sede conciliativa, la diffida accertativa «acquista valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo», con apposito provvedimento del Direttore della DPL, il quale deve procedere a verificare la sussistenza dei presupposti e la correttezza del provvedimento di diffida.

Cio' comporta che il lavoratore puo' agire mediante atto di precetto al fine della soddisfazione dei crediti retributivi, potendo fondare le proprie pretese su un provvedimento amministrativo, avente natura di titolo immediatamente esecutivo.

Con riguardo all'eventuale seguito in opposizione la legge riconosce il carattere giuridico di accertamento tecnico alla diffida accertativa e quindi di qualificata ricognizione degli elementi di fatto della fattispecie, da parte di un organismo tecnico competente in materia, che potrebbe consentire all'Autorita' giudiziaria adita di non procedere ad ulteriori accertamenti tecnici d'ufficio in ordine alla quantificazione del credito.

Tuttavia, il datore di lavoro puo' impugnare la diffida accertativa, validata dal provvedimento autonomo del Direttore della DPL, entro trenta giorni dalla notificazione, dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17, integrato dalle parti sociali (un rappresentante dei lavoratori ed uno dei datori di lavoro designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative), il quale decidera' il ricorso entro novanta giorni dalla presentazione.

Si richiama l'attenzione sul fatto che ove le parti sociali non forniscano i nominativi dei rispettivi rappresentanti chiamati ad integrare il predetto Comitato, lo stesso, trascorsi i trenta giorni dalla richiesta di nomina, decide nella sua composizione ordinaria.

In caso di conciliazione la diffida accertativa «perde efficacia» ed il credito vantato dal lavoratore sara' pari alla somma concordata in sede conciliativa. Sotto il profilo contributivo e assicurativo pero', difformemente da quanto avviene per la conciliazione monocratica che non presuppone alcun accertamento da parte dell'organo di vigilanza, i versamenti non possono essere inferiori all'importo retributivo previsto dall'art. 1 del decreto-legge n. 338/1989, come convertito dalla legge n. 389/1989, col pagamento delle eventuali sanzioni civili e degli interessi legali.

Diffida (art. 13)

Il personale ispettivo, anche degli Enti previdenziali per i profili di competenza, che durante un accertamento constata l'inosservanza di norme per inadempimenti cui la legge ricollega sanzioni amministrative, nel verbale di ispezione deve provvedere «a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine».

La diffida opera dunque quale condizione di procedibilita' in ipotesi di illeciti amministrativi che risultano accertati e provati e se le inadempienze risultano sanabili.

In primo luogo sono da ritenersi escluse dall'ambito della diffida tutte le violazioni in cui l'interesse sostanziale (soprattutto

relativo alla tutela dell'integrita' psico-fisica e della personalita' morale) protetto dalla norma non e' in alcun modo recuperabile (ad es. per aver fatto superare le quarantotto ore medie di lavoro settimanale, per non aver rispettato adempimenti, di tipo non meramente documentale, in materia di apprendistato, lavoro minorile e genitori lavoratori, per aver utilizzato lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilita').

Sono invece da ritenersi «sanabili» le violazioni amministrative relative ad adempimenti omessi, in tutto o in parte, che possono ancora essere materialmente realizzabili, anche qualora la legge preveda un termine per l'effettuazione dell'adempimento (illeciti omissivi istantanei con effetti permanenti).

Appare invece possibile attivare la procedura in esame anche nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia, ancor prima dell'adozione della diffida, posto in essere il comportamento dovuto, sia pur tardivamente. In tale circostanza infatti - analogamente a quanto avviene in materia di prescrizione obbligatoria - risulterebbe incongruo penalizzare chi effettua comunque un adempimento dovuto oltre il termine previsto rispetto a chi lo ometta totalmente. Tale fattispecie inoltre rientra, seppur latamente, nella nozione di sanabilita' in quanto la finalita' tutelata dalla disposizione viene comunque salvaguardata mediante un comportamento posto in essere volontariamente dal trasgressore.

Evidentemente, in tale ipotesi, non si avra' un vero e proprio atto di diffida ma un accertamento della condotta posta in essere e conseguente ammissione al pagamento della sanzione ai sensi dell'art. 13 del decreto (diffida ora per allora).

Se il datore di lavoro ottempera alla diffida il procedimento sanzionatorio si estingue mediante il pagamento di una somma agevolata a titolo di sanzione, pari al minimo fissato dalla legge oppure, in caso di sanzioni in misura fissa, a un quarto dell'importo stabilito.

Va comunque rilevato che nelle ipotesi in cui l'ammontare della somma, determinato ai sensi dell'art. 13 del decreto, sia superiore alla sanzione in misura ridotta, quantificata ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, non e' evidentemente conforme alla finalita' dell'istituto procedere con l'atto di diffida.

La nuova diffida, inoltre, interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981, «fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione», pertanto, verificata l'inottemperanza, l'attivita' ispettiva riprende il suo corso.

Si ricorda, da ultimo, che la diffida trova applicazione a decorrere dal 27 maggio 2004 ed e' applicabile anche alle violazioni commesse antecedentemente a tale data.

Disposizione (art. 14)

L'art. 14 del decreto attribuisce efficacia «esecutiva» alle disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, «nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale».

Il provvedimento e' ricorribile entro quindici giorni con ricorso al Direttore della DPL competente per territorio, il quale e' chiamato a decidere nei successivi quindici giorni, in caso di mancata decisione il ricorso si intende respinto (cosiddetto «silenzio-rigetto»).

A differenza della diffida, la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge, specie laddove essa non regola fin nei dettagli la singola fattispecie considerata.

Rimangono, peraltro, in vigore gli articoli 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520; pertanto, l'inottemperanza alla disposizione del funzionario ispettivo seguita ad essere soggetta alle previste sanzioni amministrative e penali, secondo la distinzione per materia.

Prescrizione obbligatoria (art. 15)

La «prescrizione obbligatoria» e' un provvedimento impartito dal personale ispettivo nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conseguente all'accertamento di violazioni che costituiscono reato.

Nel ridefinire l'istituto, il decreto non ha inteso intaccare la struttura originaria dello strumento, gia' ottimamente funzionante e strategicamente efficace, limitandosi ad operare una estensiva applicazione a tutte le ipotesi di reato in cui sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero punite soltanto con ammenda (art. 15, comma 1).

La prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza puo' essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a «condotta esaurita», vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti, nonche' nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione.

La nuova «prescrizione obbligatoria», dunque, si presenta quale

omologo della nuova diffida: l'una opera nelle ipotesi di illecito amministrativo (ma solo se l'inadempimento e' sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso).

Ricorso alla DRL (art. 16)

Avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro e' ammesso ricorso amministrativo, davanti al Direttore della Direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento, ad eccezione dei casi in cui sia controversa la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, laddove e' prevista, ai sensi del successivo art. 17, la competenza a decidere il ricorso del Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Il ricorso puo' essere presentato direttamente alla DRL che ne rilascia ricevuta, oppure mediante raccomandata con avviso di ricevimento, in quest'ultimo caso la data di spedizione vale quale data di presentazione. Dalla data apposta sull'avviso di ricevimento decorreranno invece i sessanta giorni entro i quali la DRL dovrebbe decidere il ricorso.

Nei trenta giorni successivi alla notificazione dell'ordinanza-ingiunzione gli interessati possono quindi, in via facoltativa, proporre ricorso alla DRL oppure, in virtu' della espressa enunciazione testuale dell'art. 16, proporre opposizione davanti al Tribunale, in funzione di giudice unico.

Il Direttore della DRL, ricevuto il ricorso, decide entro i successivi sessanta giorni, senza procedere ad audizioni del privato ricorrente, in ragione della previsione normativa secondo cui la decisione deve essere presa «sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'amministrazione».

Con il provvedimento motivato che decide il ricorso, che deve essere notificato al ricorrente, il Direttore della DRL conferma, in tutto o in parte, ovvero annulla l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

La pratica viene istruita, in primo luogo, dall'Ufficio affari legali e contenzioso della DPL che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione impugnata, il quale e' tenuto a trasmettere una propria nota, unitamente agli atti del proprio fascicolo all'Ufficio affari legali e contenzioso della DRL.

La presentazione del ricorso alla DRL non sospende la esecuzione dell'ordinanza-ingiunzione salvo provvedimento espresso in questo senso del Direttore della DRL; il provvedimento di sospensione puo' avvenire su richiesta del ricorrente e in presenza dei requisiti tipici dei provvedimenti cautelari (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*).

Nel caso di decisione di annullamento dell'ordinanza-ingiunzione la DPL a cui la decisione e' comunicata deve dare luogo alla cessazione delle procedure di riscossione coattiva ove pendenti; nel caso di decisione del ricorso che ridetermina l'importo della sanzione la DPL assegna agli interessati, mediante atto notificato, il termine di trenta giorni per pagare la somma rideterminata, in mancanza attivera' la procedura di riscossione coattiva prevista dalla legge, con riferimento alla somma come ridefinita.

Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).

A seguito della decisione espressa ovvero dopo l'inutile decorso del termine previsto per la decisione stessa, il trasgressore puo' proporre entro trenta giorni, che decorrono dalla notifica del provvedimento di decisione ovvero dalla scadenza dei sessanta giorni, il ricorso in opposizione di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981, avente per oggetto l'ordinanza-ingiunzione.

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

Se l'ordinanza-ingiunzione ha ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro il ricorso va presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, costituito all'interno della DRL, di cui fanno parte: il Direttore della DRL, che lo presiede; il Direttore regionale dell'INPS e il Direttore regionale dell'INAIL.

A tal proposito si ritiene opportuno precisare che non e' necessario alcun atto amministrativo per la costituzione del Comitato il quale, in virtu' della esplicita e diretta formulazione normativa, e' costituito ex lege.

Sia pur in mancanza di uno specifico riferimento in tal senso, poiche' la partecipazione al collegio e' a titolo funzionale, appare conforme ai principi generali e alla esigenza di assicurare la continuita' amministrativa ritenere che, in caso di assenza o legittimo impedimento dei membri del Comitato, lo stesso operi con coloro che esercitano funzioni vicarie dei membri stessi.

Il Comitato, infatti, viene individuato quale destinatario di tutti i ricorsi che abbiano ad oggetto la sussistenza di un rapporto di lavoro ovvero la diversa qualificazione dello stesso, ricorsi presentati avverso:

- (1) contestazioni o notificazioni di illecito amministrativo delle DPL;
- (2) ordinanze-ingiunzione delle DPL;

(3) verbali di accertamento di INPS, INAIL e di altri Enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Sia pur in assenza di una specifica indicazione normativa, si ritiene che il ricorso vada presentato nel termine di trenta giorni dalla contestazione/notifica del provvedimento impugnato, secondo quanto previsto in via generale per i ricorsi gerarchici anche impropri.

L'art. 17, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004, peraltro, precisa che il ricorso e' deciso entro novanta giorni dal ricevimento; decorso inutilmente il termine esso s'intende respinto.

La decisione, come per l'analogo ricorso alla DRL, e' predisposta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e su quella in possesso della DPL interessata, ovvero dell'organo di vigilanza che ha proceduto alla redazione dell'atto impugnato.

L'istruttoria del ricorso e' a cura del Segretario del Comitato individuato dal Direttore della DRL fra i funzionari, anche con qualifica ispettiva, con specifiche competenze tecnico-giuridiche, il quale partecipa alle sedute del Comitato in veste di relatore.

Per le problematiche previdenziali e assicurative il Segretario puo' farsi assistere da funzionari degli Enti appositamente individuati.

In particolare per la decisione dei ricorsi avverso gli atti di accertamento adottati da funzionari degli Enti previdenziali diversi dall'INPS e dall'INAIL (ENPALS, ENASARCO, INPGI, IPSEMA ecc.), il Comitato provvede a convocare, a fini istruttori, un rappresentante dei predetti Istituti che interviene con finalita' consultive per l'approfondimento delle problematiche relative allo specifico regime assicurativo.

Si precisa che il ricorso interrompe i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge n. 689/1981 e quelli previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali nei confronti dei verbali degli Istituti previdenziali.

Si sottolinea, infine, che i ricorsi gia' presentati ai Comitati regionali dell'INPS alla data di entrata in vigore del decreto in questione restano affidati alla competenza decisionale del predetto Organo, mentre il Comitato regionale per il lavoro e' competente per i ricorsi presentati successivamente alla predetta data, anche se relativi a rapporti insorti antecedentemente all'entrata in vigore del decreto.

Roma, 24 giugno 2004

Il Ministro del lavoro
e delle politiche sociali
Maroni