

Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi

D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124

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

di Pierluigi Rausei

ADAPT Professional Series n. 6



2024

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT Professional Series

ADAPT law school – www.adapt.it

DIREZIONE

Pierluigi Rausei (*direttore responsabile*)

COMITATO DI REDAZIONE

Andrea Asnaghi
Marco Barbizzi
Giada Benincasa
Cinzia Brunazzo
Roberta Caragnano
Andrea Chiriatti
Marco Menegotto
Giovanni Pigliararmi
Nicola Porelli
Giulia Rosolen
Andrea Rotella
Carmine Santoro
Antonio Tarzia
Massimiliano Tavella
Michele Tiraboschi
Federico Ubertis
Angelo Vitale

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)
Maddalena Magni

Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi

D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124

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

di Pierluigi Rausei

ISBN 979-12-80922-38-0

Pubblicato il 23 aprile 2024

© 2024 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

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

Indice

<i>Introduzione</i>	VI
Parte I. Organizzazione (artt. 1-6)	1
Ispettorato Nazionale del Lavoro: funzioni e struttura	2
Parte II. Competenze degli uffici (artt. 7-12)	18
Poteri e funzioni	19
Coordinamento e interpello	26
Conciliazione monocratica	37
Diffida accertativa	56
Parte III. Poteri del personale ispettivo (artt. 13-15)	88
Verbalizzazione e diffida a regolarizzare	89
Disposizione	115
Prescrizione obbligatoria	129
Parte IV. Ricorsi amministrativi (artt. 16-17)	133
Ricorso al Comitato contro i verbali dell'INL	134
Ricorso al Direttore IAM o ITL su verbale degli altri Organi ispettivi	139
<i>Notizie sull'autore</i>	143

Introduzione

Sommario: 1. Una nuova *governance* per ispezioni più efficaci. – 1.1. Profili di coordinamento e organizzativi. – 1.2. Riforma sostanziale e procedimentale. – 2. Verso il futuro del lavoro. – 2.1. Poteri ispettivi novellati. – 2.2. Ricorsi amministrativi nuovi. – 3. Libro Unico del Lavoro e direttiva ministeriale. – 4. “Collegato lavoro” in coerenza con la direttiva. – 5. INL per completare il disegno riformatore. – 6. INL rafforzato. – 7. Agenzia per le ispezioni del lavoro e di sicurezza sul lavoro.

1. Una nuova *governance* per ispezioni più efficaci

Il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 (*Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*), al quale questa monografia è dedicata, rappresenta l’attuazione della delega legislativa contenuta nell’art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30 che può essere a ragione individuato un vero e proprio punto di svolta per la ricostruzione del sistema delle ispezioni in materia di lavoro e di legislazione sociale in Italia.

In effetti, con quella disposizione la legge Biagi delegava il Governo a riformare il “servizio ispettivo” in materia di lavoro e previdenza, sulla base di una integrazione operata sul testo originario del ddl n. 848 del 2001, con l’intento di definire «un sistema organico e coerente di tutela del lavoro», attraverso interventi omogenei da parte delle amministrazioni coinvolte e preposte alla vigilanza.

Ciò nella piena consapevolezza che l’ispezione del lavoro rappresenta, dal punto di vista funzionale, un elemento fondamentale di tutela (costituzionale) del lavoro e dell’impresa: da un lato il contrasto a sommerso, irregolarità e illegalità comporta l’immediata tutela del lavoratore, ma dall’altro, al contempo, il ripristino delle condizioni di legalità del lavoro incide profondamente nel contrasto al *dumping* e alla competizione sleale fra le imprese, garantendo, pertanto, a una equilibrata e corretta concorrenza.

La delega andava esercitata, dunque, per il «riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro», con un primo storico obiettivo di ridare visibilità e respiro, in termini di campo di azione e di operatività, ai servizi ispettivi delle allora Direzioni provinciali del lavoro, sostituite in seguito dagli attuali Ispettorati territoriali del lavoro, articolazioni periferiche dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro istituito dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, sostanziale completamento e rilancio della *Riforma Biagi dei servizi ispettivi*.

D’altra parte, finalità specifica della riforma voleva essere quella di consegnare all’Italia un sistema di programmazione e di intervento per l’attività ispettiva e di vigilanza in materia di lavoro che sapesse distinguere fra le azioni necessariamente repressive, destinate a colpire le fattispecie illecite di maggior rilievo (dal caporalato al lavoro sommerso, dal lavoro illegale dei cittadini extracomunitari a quello dei minori non in età

da lavoro), da quelle di natura preventiva e promozionale, volte ad orientare il comportamento adesivo al dettato normativo da parte dei datori di lavoro.

1.1. Profili di coordinamento e organizzativi

Anzitutto, la delega si dipanava su una strategica operazione di coordinamento necessario fra le diverse attività ispettive e di vigilanza all'epoca attuate dagli organismi più diversi: accanto al Servizio Ispezione della allora Direzione provinciale del lavoro, infatti, concorrevano ad esaminare le fattispecie lavoristiche, senza nessun vincolo di coordinamento preventivo (ma solo di informazione successiva), anche i funzionari ispettivi di INPS (previdenza obbligatoria) e INAIL (assistenza obbligatoria), i funzionari ispettivi delle ASL (in connessione alla materia di igiene e sicurezza), i militari della Guardia di Finanza e i funzionari accertatori dell'Agenzia delle Entrate (nella lotta al lavoro sommerso finalizzata all'emersione), i funzionari della SIAE e dell'ENPALS (per attività relative al lavoro nello spettacolo) e non ultimi Polizia di Stato e Carabinieri (ogniqualevolta in sede di accertamenti di competenza vengano ad individuare rapporti di lavoro).

Così, propriamente in una prospettiva problematica, la prima attenzione che la legge Biagi andava a porsi nel riorganizzare i servizi ispettivi riguardava senza dubbio la pleora degli organismi preposti a considerare e valutare, ciascuno per proprio conto e in modo settoriale, la validità dello svolgimento di un rapporto di lavoro e la correttezza del suo inquadramento normativo.

L'impatto riformatore si poneva accanto all'impresa che poteva essere sottoposta al vaglio di enti plurimi e diversi con riguardo specifico ai rapporti di lavoro instaurati col personale occupato, con esiti non di rado contraddittori circa l'inquadramento delle singole fattispecie esaminate.

Altra questione connessa era rappresentata dalla segnalazione di interventi ispettivi e di indagine, da parte degli Enti citati, che si accavallavano in lassi di tempo anche brevi, con sicuro danno per l'economicità e l'efficienza dell'azione di vigilanza e di controllo della pubblica amministrazione e con evidente disagio per il sistema imprenditoriale.

Su questi profili critici la legge Biagi agiva in chiave di intervento sistematizzante, allo scopo di affrontare e tentare di risolvere gli aspetti di maggiore problematicità.

L'operazione alla quale il Governo era chiamato dalla delega, infatti, riguardava il sistema di vigilanza sulla legislazione sociale in materia di lavoro che nel corso del tempo aveva perduto la sua pure originaria sistematicità, allorché individuava esclusivamente in capo all'allora *Ispettorato del Lavoro* (1906-1912) la competenza generale alle indagini sul mondo del lavoro in tutti i suoi aspetti. Successivamente, tuttavia, il legislatore, per ragioni più di tipo politico, che non per motivi di organizzazione, aveva pensato bene di moltiplicare i soggetti titolari di potestà ispettive e, in senso più generale, di accertamento in materia: nel 1978 fu ceduta pressoché integralmente alle Regioni la vigilanza su igiene e sicurezza sul lavoro; nel 1983 furono implementate le funzioni di vigilanza di INPS e INAIL per gli aspetti previdenziali, assistenziali e assicurativi obbligatori; nel 2002 ad Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza fu assegnata una competenza generalizzata a constatare la correttezza dei rapporti di lavoro presso le aziende soggette a verifica a contrasto dell'evasione e del lavoro sommerso.

A fronte di quella asistematicità del novero dell'attività ispettiva la l. n. 30 del 2003 imponeva una «razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza»: col termine “razionalizzazione” il legislatore delegante sembrava prendere atto dell'insostenibile carenza sistematica dell'esercizio dell'attività ispettiva in materia di lavoro e contestualmente porsi l'obiettivo di ricondurla a sistema.

D'altronde, la legge Biagi si muoveva «nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni», in adesione a quanto previsto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, con ciò, tuttavia, residuando anche al sistema delle ispezioni riformato la presenza di organismi di vigilanza in materia di lavoro distinti da quelli nazionali in Sicilia e in Trentino-Alto Adige.

Sul piano della *governance*, peraltro, quando la legge Biagi entrò in vigore, le funzioni di coordinamento delle sedi territoriali del Ministero del Lavoro (allora Direzioni provinciali e regionali del lavoro) e, quindi, di programmazione indirizzo delle attività di ispezione e vigilanza, erano svolte dalla Divisione VII (Programmazione, coordinamento e controllo dell'attività ispettiva) della Direzione Generale degli Affari Generali. Mancava un referente decisionale a livello apicale nella struttura amministrativa ministeriale, mostrando chiaramente come anche all'interno dello stesso Ministero del Lavoro la funzione ispettiva non fosse meritevole di autonoma evidenziazione.

Anche su questo la l. n. 30 del 2003 si stagliò come un gigante a presidio della valenza delle ispezioni del lavoro, facendo obbligo al Governo di istituire una nuova Direzione Generale presso il Ministero del Lavoro con compiti e funzioni di «direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero», mirando a fornire ai servizi ispettivi a livello regionale e provinciale un riferimento centrale di carattere dirigenziale di primo livello, con sicuro miglioramento, anche sotto il profilo strutturale, dei rapporti e degli scambi informativi fra le sedi territoriali e i vertici ministeriali.

1.2. Riforma sostanziale e procedimentale

Sul fronte dei contenuti riformatori di natura sostanziale e procedimentale, la l. n. 30 del 2003 non si fermava sulla soglia delle affermazioni di principio, ma segnava chiaramente i confini e gli obiettivi della riforma del sistema delle ispezioni, improntato ad un carattere generale di tutela, che mirava non più soltanto alla verifica e all'accertamento della violazione con la conseguente contestazione e applicazione della sanzione, ma soprattutto alla “prevenzione” e alla “promozione” dell'osservanza delle norme su contratto e rapporto di lavoro, obblighi previdenziali e assistenziali, «trattamento economico e normativo minimo» e «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Lo scopo dichiarato della legge Biagi sul punto, in effetti, era quello di garantire «su tutto il territorio nazionale» un identico “zoccolo duro” di tutela minima per tutti i lavoratori, senza eccezioni: a questa finalità di sicuro rilievo sociale si volgeva anche la valorizzazione della «attività di consulenza degli ispettori», per ricondurre il sistema imprenditoriale e l'intorno giuslavoristico in ambito aziendale a canoni di legalità e di correttezza nell'applicazione della normativa di settore, a monte di qualsiasi successivo intervento ispettivo.

Con la riforma si mirava anche a ridefinire il «quadro regolatorio (...) ispirato a criteri di equità ed efficienza», con la finalità specificamente espressa di prevenire le

controversie individuali di lavoro in sede di conciliazione, ciò anche attraverso il raccordo funzionale e operativo fra l'attività ispettiva e quella di conciliazione delle controversie individuali, anche allo scopo (dichiarato) di una semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro attraverso la promozione di idonee soluzioni in sede di conciliazione.

L'art. 8 della l. n. 30 del 2003 si occupava anche della «ridefinizione» di due istituti tipici degli ispettori del lavoro: «prescrizione» e «diffida», andando efficacemente incontro alle esigenze pratiche emerse nel corso dell'attività ispettiva declinata non solo per l'azione necessaria di contrasto al lavoro illegale, sommerso e irregolare, ma anche verso l'obiettivo di fornire alle aziende ispezionate una opportunità di adeguarsi alla normativa, prima di venire effettivamente sanzionate.

I due strumenti presi in considerazione dalla legge Biagi, in effetti, esistevano già nell'ordinamento, seppure modellati in modo da non garantire affatto l'efficacia dell'intervento ispettivo in veste "orientativa" e correttiva.

Infine, la legge Biagi si occupava, sia pure marginalmente, anche della semplificazione dei procedimenti amministrativi di tipo sanzionatorio, attivati ai sensi della l. n. 689 del 1981, prevedendo l'introduzione di un nuovo ricorso amministrativo alla allora Direzione regionale del lavoro.

2. Verso il futuro del lavoro

Il d.lgs. n. 124 del 2004 giungeva a "razionalizzare", allora, nel senso di una migliore e più organica gestione degli interventi ispettivi, anche sotto il profilo dei canoni di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

L'intervento razionalizzatore introdotto dalla legge Biagi condusse con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 124 del 2004 ad una differente organizzazione dell'azione ispettiva, assegnando agli allora uffici territoriali (provinciali e regionali) del Ministero del Lavoro il coordinamento e la programmazione degli accertamenti ispettivi sul rispettivo territorio di competenza, con riferimento ai controlli da svolgere nel singolo contesto aziendale individuato ovvero anche nel settore merceologico o di attività considerato. La riforma in tal modo garantiva che la medesima azienda non venisse subissata, in un arco di tempo anche ristretto, di controlli diversificati in materia di lavoro e previdenza, a garanzia di un nuovo rapporto fra utente (datore di lavoro) e amministrazione (servizi ispettivi), basato su una sinergia tra tutti gli organi ispettivi, che muoveva i propri passi nel quadro di quell'esercizio "unitario" delle funzioni ispettive cui pure lo stesso art. 8 della legge Biagi faceva riferimento esplicito e che ha rappresentato la matrice di quella volontà di implementazione cui era orientato il d.lgs. n. 149 del 2015 nel far nascere l'Agenzia «unica per le ispezioni del lavoro».

D'altronde, la finalità di voler coordinare tutti i soggetti protagonisti delle ispezioni in materia di lavoro e di legislazione sociale fu raccolta dall'art. 3 del d.lgs. n. 124 del 2004 che nella Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza coinvolse anche le Aziende Sanitarie Locali, tuttavia la Corte costituzionale con sentenza n. 384 del 2005 ne dichiarò la parziale illegittimità costituzionale proprio per aver inserito nell'organo di coordinamento centrale anche il Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali.

Quanto alla *governance* delle ispezioni, secondo le indicazioni della legge Biagi si trattava in buona sostanza di ridare agli Ispettori del lavoro quella visibilità istituzionale e sociale che nel tempo gli stessi erano venuti via via perdendo, rispetto agli anni in cui il servizio ispettivo del Ministero del Lavoro costituiva un punto di riferimento assoluto per il mondo dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché delle rispettive organizzazioni sindacali e di categoria. Peraltro, la riforma, di notevole portata, aveva uno scopo dichiaratamente segnalato dal legislatore delegante, ossia intervenire «ai fini dell'esercizio unitario» delle funzioni ispettive, come rilanciato dal Protocollo d'intesa siglato il 7 aprile 2005 fra Ministero del lavoro, Inps e Inail in tema di servizi ispettivi e attività di vigilanza.

Una unitarietà che evocava quell'uniformità del comportamento dei servizi ispettivi su tutto il territorio nazionale che sola avrebbe consentito al sistema imprenditoriale e ai consulenti del lavoro di operare con maggiore certezza giuridica, sicuri che la medesima norma venisse interpretata e applicata da qualsiasi ispettore del lavoro nell'identico ed unico modo.

Uniformità che, malauguratamente, né il d.lgs. n. 124 del 2004, né il d.lgs. n. 149 del 2015 sono riusciti a tutt'oggi a conseguire, e che pure rappresenta ancora una esigenza fortemente avvertita, ponendosi seriamente a contrasto di ogni forma di *dumping* contrattuale ed economico fra le aziende che operano in un determinato territorio rispetto a quelle che svolgono la loro attività in altre realtà territoriali, differenziate da una interpretazione più o meno restrittiva della normativa giuslavoristica.

2.1. Poteri ispettivi novellati

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

Così se l'art. 7 del d.lgs. n. 124 del 2004 replicava sostanzialmente i contenuti dell'art. 4 della l. n. 628 del 1961 (con alcuni assestamenti che ne agevolavano l'operatività e riconoscendo i compiti in materia di vigilanza direttamente in capo agli Ispettori del lavoro e non agli uffici), il decreto riformatore presentava anche una serie di poteri nuovi o profondamente innovati spingendo l'ispezione del lavoro verso il futuro.

Con riguardo al ruolo di prevenzione e promozione degli organi di vigilanza in materia di lavoro, l'art. 8 del d.lgs. n. 124 del 2004 disegna la possibilità di organizzare d'ufficio, avvalendosi del personale ispettivo, iniziative di promozione e prevenzione presso i singoli datori di lavoro, con riferimento a questioni e problematiche di rilevanza generale, al fine di garantire ed assicurare l'integrale rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza e assistenza sociale; diffondere la corretta applicazione dei nuovi istituti legislativi; dare diffusione delle nuove indicazioni interpretative provenienti dall'Amministrazione. Quando l'ispettore veste i panni di "ispettore consulente" egli non esercita in alcun modo le funzioni di vigilanza e di Polizia giudiziaria. Inoltre, in materia di informazione, viene riconosciuto al singolo ispettore del lavoro nello svolgimento della ordinaria attività ispettiva, il compito di fornire chiarimenti

operativi con riguardo alla corretta attuazione della normativa, purché non emergano profili sanzionatori, né penali né amministrativi, le informazioni riguardino questioni di ordine generale e i chiarimenti si fondino su indicazioni espresse dal Ministero del Lavoro, senza alcuna attività di consulenza su casi specifici (art. 8, comma 2, d.lgs. n. 124 del 2004). Si segnala, peraltro, che per quanto riguarda le attività di prevenzione e di promozione finalizzate al rispetto della normativa lavoristica e previdenziale, nonché per quanto attiene all'attività di consulenza fornita durante il normale svolgimento delle indagini ispettive, la circ. n. 24/2004, nel ribadire che il primo ambito (c.d. "ispettore promotore") è di competenza dell'ufficio che programma, coordina e dirige le attività, mentre il secondo (c.d. "ispettore consulente") è attribuito direttamente al funzionario incaricato dell'ispezione, sancisce che nessuna delle due attività può essere afferente a «*singoli casi concreti*», né a «*problemi particolari di interesse aziendale*», confermando la distinzione fra l'attività istituzionale di vigilanza e quella tipicamente consulenziale dei consulenti del lavoro e degli altri professionisti di cui alla l. n. 12 del 1979. Inoltre, l'ispettore promotore durante le iniziative di prevenzione e promozione non esercita funzioni di vigilanza e non svolge attività di accertamento; mentre l'ispettore consulente, che effettua la consulenza durante l'attività ispettiva, deve fondare i propri chiarimenti e le proprie indicazioni operative «*esclusivamente*» sugli atti ufficiali (circolari, pareri, note e interpelli).

Sul piano del raccordo dell'attività ispettiva con l'attività conciliativa, la questione posta dalla legge Biagi non era nuova per gli addetti ai lavori, ma per la prima volta se ne occupava il legislatore, lasciando libero il Governo quando al metodo e al criterio da seguire per ottenere il risultato atteso ed evitare che quel raccordo finisse per rimanere una mera dichiarazione d'intenti.

Una prima ipotesi di lavoro avanzata in dottrina venne attuata dall'art. 12 del d.lgs. n. 124 del 2004 con l'istituto della "diffida accertativa per crediti patrimoniali". La ricostruzione giuridica si muoveva dall'art. 4 della l. n. 628 del 1961, nel punto in cui assegnava agli ispettori del lavoro la vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, immaginando che il legislatore delegato, nell'esercizio della delega, potesse prevedere uno specifico potere di diffida proprio con attenzione alle inadempienze contrattuali che si riverberino in vere e proprie "lesioni giuridiche", di carattere patrimoniale (per menomazione di spettanze di tipo economico o retributive). La tutela ispettiva circa l'attuazione dei contratti collettivi di lavoro avrebbe rafforzato l'efficacia dell'attività sindacale, consentendo all'ispettore che in fase di accertamento abbia riscontrato difformità rispetto alle previsioni contrattuali collettive di "diffidare" il datore di lavoro al pagamento delle spettanze retributive dovute. Se il datore adempie alla diffida non è assoggettato a sanzioni, mentre il lavoratore ottiene immediata ed effettiva soddisfazione dei crediti vantati, con sicuro beneficio per il contenzioso in materia di lavoro.

Altra frontiera del dibattito attuativo del raccordo fra momento ispettivo e quello conciliativo venne attuata dall'art. 11 del d.lgs. n. 124 del 2004 attraverso l'istituto della "conciliazione monocratica". Si trattava di favorire l'introduzione di un nuovo modello conciliativo per considerare e valutare l'intera questione riguardante elementi del rapporto di lavoro controversi, ma possibile oggetto di accordo transattivo fra le parti, che consentisse al datore di lavoro, in caso di esito positivo, e cioè di conciliazione, di

vedersi applicato il beneficio della estinzione delle ipotesi sanzionatorie connesse e rilevate o rilevabili in sede ispettiva.

Quanto alla «ridefinizione» della «prescrizione» e della «diffida» richiesta dalla legge Biagi, il Legislatore delegato si trovò di fronte all'esigenza di intervenire su due strumenti di chiara conoscenza e di utilizzo in parte incerto, fornendo chiarezza operativa e certezza di impiego a personale ispettivo, aziende e consulenti del lavoro.

In particolare, la “diffida” era uno strumento storicamente affidato alle cure degli Ispettori del lavoro: previsto originariamente dall'art. 12 del r.d. n. 431 del 1913 (sebbene denominato “prescrizione”), esso venne in seguito trasferito nel corpo dell'art. 9 del d.P.R. n. 520 del 1955 che conferiva ai funzionari ispettivi del lavoro, ove constatassero l'inosservanza delle norme di legge (penalmente sanzionate), la facoltà, «valutate le circostanze del caso, di diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione». La “prescrizione”, invece, era stata introdotta dall'art. 20 del d.lgs. n. 758 del 1994, prevedendo che di fronte alla constatata inosservanza delle norme prevenzionistiche (in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro) e delle norme penali di carattere permanente l'ispettore del lavoro ha il dovere giuridico di ordinare l'eliminazione della situazione di fatto che determina la violazione: un provvedimento emesso dall'organo ispettivo nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conseguente all'accertamento di alcune contravvenzioni, per impedire che l'illecito abbia qualsiasi prosecuzione. L'esercizio dell'azione penale rimane sospeso finché il trasgressore non ha adempiuto alla prescrizione e, di seguito, corrisposto la sanzione amministrativa pecuniaria per la regolarizzazione.

La legge Biagi consentiva, dunque, di intervenire su entrambi gli istituti, anche alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato il 19 gennaio 1983, che il legislatore delegante faceva proprio, affermando che l'esercizio della potestà di diffida attribuita dall'art. 9 del d.P.R. n. 520 del 1955 fosse legittimo «anche in presenza degli illeciti amministrativi».

In questa prospettiva la diffida poteva divenire per le violazioni amministrative quello che la prescrizione era già per gli illeciti penali di tipo contravvenzionale, così precisamente si orientò l'art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004.

Inoltre, la prescrizione stessa poteva essere ampliata nel suo spettro operativo ricomprendendo la generalità delle contravvenzioni in materia di lavoro, fatta eccezione per quelle punite con la sola pena detentiva, come fece l'art. 15 del d.lgs. n. 124 del 2004. D'altro canto, la legge Biagi apriva sostanzialmente la strada, seppure indirettamente perché non espressamente richiamato, anche per una rivitalizzazione di un altro strumento di ordine e orientativo, quello della “disposizione”, già previsto dall'art. 10 del d.P.R. n. 520 del 1955, volto a imporre ai datori di lavoro ispezionati l'adeguamento per la corretta applicazione delle tutele stabilite dalla legge (così l'art. 14 del d.lgs. n. 124 del 2004).

2.2. Ricorsi amministrativi nuovi

Con riferimento alla “semplificazione” del procedimento sanzionatorio amministrativo che si apre con l'accesso ispettivo in azienda e con la relativa attività di verbalizzazione, prosegue con l'adozione del verbale di accertamento e di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi e si conclude con la emanazione

dell'ordinanza (ingiunzione o archiviazione), la legge Biagi consentiva al legislatore delegato di prevedere un ricorso che riconoscesse al datore di lavoro destinatario del verbale conclusivo degli accertamenti di impugnarlo dinanzi a un organo amministrativo sovraordinato all'ispettore accertatore e verbalizzante.

Così si mosse l'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004 mediante l'introduzione del ricorso amministrativo al Comitato per i rapporti di lavoro contro i verbali di accertamento e (originariamente fino al d.lgs. n. 149 del 2015) contro le ordinanze-ingiunzione.

In secondo luogo, dalla delega legislativa si poteva immaginare un "ricorso" non solo "preventivo" (nei riguardi del provvedimento che notifica l'illecito), ma anche capace di inserirsi in una fase "intermedia" fra l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione e l'opposizione in sede giudiziaria, soluzione che appariva idonea ad operare in senso deflativo per il contenzioso davanti al Tribunale.

In questa direzione venne attuata una ulteriore semplificazione procedimentale in sede contenziosa attraverso l'introduzione del ricorso al Direttore regionale del lavoro contro le ordinanze-ingiunzione con l'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004 (poi abrogato dal d.lgs. n. 149 del 2015).

3. Libro Unico del Lavoro e direttiva ministeriale

Senza la legge Biagi, non avrebbe trovato alcuno spazio, appena quattro anni più tardi rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 124 del 2004, la vasta azione di semplificazione prodotta dal d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla l. n. 133 del 2008, che abolì i libri cartacei obbligatori di lavoro (matricola e paga) ed eliminò molte procedure burocratiche e oneri amministrativi a carico delle imprese, istituendo il più agile Libro unico del lavoro (LUL) che a sua volta determinò uno scenario completamente nuovo per l'ispezione del lavoro come venne prontamente sottolineato dal Ministro del Lavoro, dapprima con la circ. n. 20 del 2008, e successivamente con la macro-direttiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008 (altro passaggio di rilevanza storica che trova un solo precedente nel 1906).

Con il d.l. n. 112 del 2008, infatti, nasce il LUL che, nello spirito di una semplificazione di portata storica, soccorre gli operatori in una auspicata azione di liberazione del lavoro dai lacci e dai laccioli imposti con il peso della regolazione. L'attuazione datane dal d.m. 9 luglio 2008 consentì di definire compiutamente i tratti essenziali dei nuovi obblighi e delle nuove sanzioni, sottolineando un pregio indiscutibile della riforma che è quello di aver operato in modo *tranchant* la semplificazione dei libri obbligatori di lavoro, senza però menomare in alcun modo le soglie di tutela sostanziale dei rapporti di lavoro e dei lavoratori.

Inoltre, nello spirito della legge Biagi, la direttiva del 2008 intervenne a dare rilievo non solo alla "forza repressiva" degli Ispettorati del lavoro, ma anche alla "forza preventivo-promozionale" di essi, affermando che l'efficacia dell'attività ispettiva nel suo complesso, rispetto ad uno specifico territorio, va misurata e rilevata con riguardo alla valutazione *«del lavoro sommerso che in quello stesso ambito viene eliminato, nonché delle situazioni di regolarità gestionale dei rapporti di lavoro che si riscontrano»*. Vale a dire che si pongono sul medesimo piano il numero dei rapporti di lavoro "in nero" che vengono regolarizzati ed emergono e le fattispecie di regolare occupazione e di rispetto della normativa lavoristica che si individuano nel corso degli accessi ispettivi.

Nel primo caso, infatti, il risultato sarà addebitabile alla “forza repressiva” degli Ispettorati del Lavoro, nel secondo caso, invece, il contributo sarà offerto dalla “forza preventivo-promozionale” degli stessi. La logica che muove la vigilanza e l’ispezione, in tal senso, dunque, sembra quella dell’esserci per essere, del governare compiutamente il territorio sia con una attenta programmazione delle ispezioni, sia con una presenza massiccia nelle aziende anche in fase di prevenzione e promozione.

Su questa impostazione, la “macrodirettiva” sui servizi ispettivi semplificava la verbalizzazione, indirizzava la vigilanza su una programmazione più mirata, rilanciava la conciliazione monocratica e snelliva le ispezioni allo scopo di concentrare gli interventi di maggior rilievo sulle situazioni più gravi.

4. “Collegato lavoro” in coerenza con la direttiva

Benché avviato nello stesso anno della direttiva, l’atteso *restyling* del d.lgs. n. 124 del 2004 conseguente alle novità introdotte dalla abrogazione dei libri matricola e paga e dalla direttiva ministeriale del 2008, approdò solo due anni più tardi con la l. n. 183 del 2010 (c.d. *Collegato Lavoro*).

Il legislatore, modificando l’art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004, interveniva a dare forma giuridica a quanto avviato con la “macrodirettiva” che rimaneva un atto di prassi amministrativa dettando i contenuti e la forma del verbale di primo accesso ispettivo e di quello conclusivo (verbale unico di accertamento e notificazione), al contempo riadattando in chiave di efficacia operativa la diffida a regolarizzare, assicurando alla verbalizzazione ispettiva termini certi nella decorrenza degli effetti collegati ai singoli istituti normativi.

Inoltre, il *Collegato Lavoro* interveniva sulla massimizzazione contro il lavoro sommerso, sulla disciplina (anche sanzionatoria) dell’orario di lavoro, sulla certificazione dei contratti di lavoro, sulle omissioni contributive riguardanti i collaboratori coordinati e continuativi, nonché sulla conciliazione monocratica, delineando complessivamente un quadro di regole atte a supportare una vigilanza ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale funzionale a contrastare ogni forma di lavoro illegale, sommerso e irregolare nel segno tracciato dalla l. n. 30 del 2003.

5. INL per completare il disegno riformatore

L’attività di vigilanza in materia di lavoro in Italia è stata ulteriormente rivisitata, sul piano organizzativo e gestionale, per effetto del d.lgs. n. 149 del 2015 che, in attuazione della delega contenuta nella *lettera l)* del comma 7 dell’articolo unico della l. n. 183 del 2014, ha istituito un’agenzia unica per le attività ispettive e di vigilanza sul lavoro, denominata «*Ispettorato Nazionale del Lavoro*», che ha portato a compimento la vasta operazione di riforma dei servizi ispettivi avviata dieci anni prima con il d.lgs. n. 124 del 2004, attuativo dell’art. 8 della legge Biagi.

Il Legislatore del 2015, recuperando lo spirito riformatore del 2003, coltiva l’ambizione di raccogliere sotto un’unica guida tutta l’attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, riunificando, sul piano delle funzioni e delle competenze, i

Servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, Inps e Inail, attraverso una dipendenza funzionale del personale ispettivo previdenziale dall'INL.

Mentre si dispone l'obbligo di preventivo raccordo con l'INL per qualsiasi organismo di vigilanza che intenda svolgere attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi.

Con la creazione dell'INL, dunque, si unificano sotto un'unica egida i servizi ispettivi preesistenti, allo scopo di assicurare una uniformità di azione ispettiva e di vigilanza sull'intero territorio nazionale, autonomie regionali e provinciali incluse, con un radicamento territoriale diffuso.

Tuttavia, l'Agenzia, operativa dal 1° gennaio 2017, nei suoi primi sei anni di attività ha mostrato la debolezza di alcune scelte legislative non coerenti con lo scenario di riferimento, a partire dall'accorpamento di numerose sedi provinciali che ha privato gli ambiti territoriali interessati di un centro decisionale permanente *in loco*, criticità che si aggiunge a quella della previsione di un assetto su base interregionale, che ha lasciato prive di coordinamento diretto la maggior parte delle regioni italiane, rimanendo concentrati i punti di raccordo nelle sole regioni Lombardia, Veneto, Lazio e Campania.

D'altronde, rilevanti sono state le difficoltà nell'integrazione funzionale del personale ispettivo di INPS e INAIL che rimane affidata ad un sistema complesso di commissioni di coordinamento centrale e regionali per la programmazione delle attività di vigilanza e ispezione in materia di previdenza e assicurazione obbligatorie.

Infine, il mancato coordinamento unitario sul piano nazionale segnalato a proposito della legge Biagi rimane problema ereditato anche dal d.lgs. n. 149 del 2015, tuttora persistente in un Paese che ha l'Ispettorato Nazionale del Lavoro soltanto in 18 Regioni, mentre nella Regione Siciliana vede operare il Coordinamento ispettorati territoriali, nella Provincia Autonoma di Trento l'Ufficio Ispettivo del Lavoro e nella Provincia Autonoma di Bolzano l'Ufficio Ispettorato del lavoro, non rendendo quindi evitabili le possibili disparità di trattamento e di *dumping* che ne possono derivare.

6. INL rafforzato

A dare forza all'INL arriva il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, il quale riscrivendo l'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 restituisce all'Ispettorato Nazionale del Lavoro la piena competenza nello svolgimento della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, svolta in modo paritario anche dall'Azienda sanitaria locale competente per territorio.

In seguito con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (c.d. decreto lavoro), convertito dalla l. 3 luglio 2023, n. 85, interviene con gli artt. 15 e 16 per un rafforzamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, a fronte dell'ambizioso obiettivo assegnato all'Agenzia dalle disposizioni attuative del PNRR (Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente C1 - "Politiche del lavoro": al 2025, +20% di ispezioni rispetto alla media del triennio 2019-2021; al 2026 riduzione di almeno il 2% dell'incidenza del lavoro sommerso nel Paese).

La conversione in legge non ha però rimosso dall'art. 7 del d.l. n. 48/2023 il riferimento alla autonomia del personale ispettivo dell'INPS, anticipazione del successivo intervento da parte del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. decreto PNRR-*bis*) che ha in seguito deciso per l'Istituto previdenziale (e anche per l'INAIL) il ritorno ad una operatività autonoma rispetto all'attuale vincolo di appartenenza all'INL, eliminato dal 2 marzo 2024.

Nel merito delle disposizioni del decreto lavoro che si occupano di ispezioni rileva, dunque, anzitutto l'art. 15 del d.l. n. 48/2023, come convertito dalla l. n. 85/2023, fa obbligo a tutti gli enti pubblici e privati (senza distinzione alcuna) di condividere gratuitamente, anche attraverso cooperazione applicativa, le informazioni di cui dispongono con l'INL, allo scopo di rafforzare la programmazione dell'attività ispettiva, orientando l'azione vigilante nei confronti delle imprese che evidenziano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di lavoro irregolare o di evasione/omissione contributiva, così pure di poter disporre con immediatezza di tutti gli elementi utili alla predisposizione e definizione delle pratiche ispettive. La norma prevede poi che alle stesse informazioni abbia accesso la Guardia di finanza anche attraverso cooperazione applicativa, con apposita convenzione da stipulare con l'INL entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 85/2023, vale a dire entro il 3 agosto 2023, ai fini dello svolgimento dei controlli ispettivi in materia di assegno di inclusione e di supporto alla formazione e al lavoro. Il secondo comma stabilisce che le informazioni e i dati oggetto di condivisione, come pure l'elenco degli enti pubblici e privati chiamati a fornire i dati, saranno individuati successivamente da appositi atti amministrativi generali nel rispetto del codice in materia di protezione dei dati personali (ai sensi dell'art. 2-ter, c. 1, d.lgs. n. 196/2003), sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale potrà intervenire imponendo specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti di messa in condivisione dei dati. La mancanza di un termine rischia di dilatare nel tempo l'effettiva operatività della norma. Nel terzo comma dell'art. 15, d.l. n. 48/2023 si colloca la previsione che pone, purtroppo, un'ipoteca sull'effettiva capacità di realizzazione dell'intervento di ampia condivisione dei dati delineata dalla norma, in quanto si dispone che le amministrazioni interessate dovranno provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Ancora più rilevante appariva il tentativo di avviare una storica estensione dell'ambito territoriale di operatività dei servizi ispettivi del lavoro nazionali nelle regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige avviata dall'art. 16 del d.l. n. 48/2023. Per effetto della l. n. 85/2023 di conversione, durante i lavori parlamentari al Senato, è stato espunto il riferimento ai territori delle province autonome di Trento e di Bolzano, che proseguono in una azione di controllo ispettivo in materia di lavoro in larga misura scollegata da quanto disposto a livello nazionale dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con possibili disparità di trattamento nello svolgimento concreto delle attività ispettive nelle diverse realtà territoriali.

La norma, in effetti, non consente all'INL di operare autonomamente con proprie articolazioni funzionali nei vari territori della Sicilia dove la gestione e l'amministrazione della vigilanza e dell'ispezione in materia di lavoro, dopo l'istituzione dell'autonomia regionale, mediante apposita legge costituzionale, è affidato agli organi di governo della Regione siciliana. Il decreto lavoro, nel rispetto dell'attuale quadro

costituzionale di riferimento, si limita a riconoscere all'INL di agire direttamente, per la prima volta, per potenziare le attività di polizia giudiziaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di tutela dei rapporti di lavoro e di controllo sull'applicazione della legislazione sociale nei territori delle province siciliane. Peraltro, la norma, come già sottolineato, non permette all'INL di insediare proprie strutture territoriali autonome, ma consente di attivarsi avvalendosi degli uffici messi a disposizione dall'Inps e dall'Inail, nei quali potrà inviare un contingente di personale ispettivo adeguatamente qualificato già in servizio presso le sedi territoriali e centrali dell'Agenzia.

7. Agenzia per le ispezioni del lavoro e di sicurezza sul lavoro

Sulla struttura organizzativa e sulle funzioni dell'INL il Legislatore è in seguito intervenuto con l'art. 3 del d.l. n. 75/2023, convertito dalla l. n. 112/2023, cui hanno fatto seguito i provvedimenti attuativi del Direttore Generale dell'INL, precisamente il d.d. n. 49 del 27 luglio 2023 (validato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota n. 16283 del 18 settembre 2023) e il d.d. n. 64 del 5 ottobre 2023 che ha delineato i compiti specifici delle nuove strutture in cui è organizzato l'INL (subito modificato dal d.d. n. 88 del 21 dicembre 2023) e il d.d. n. 22 del 29 febbraio 2024 che reca l'articolazione organizzativa delle strutture dell'Ispettorato.

Un assetto organizzativo che dall'ottobre 2023 elimina una sede interregionale (dai preesistenti quattro Ispettorati Interregionali del Lavoro si arriva a tre Direzioni Interregionali del Lavoro) e raggruppa ulteriormente le sedi degli Ispettorati territoriali del lavoro, introducendo un nuovo livello intermedio, denominato Ispettorati di Area Metropolitana, senza assicurare quella prossimità al territorio che più potrebbe rappresentare un elemento di deterrenza accanto ad un alleggerimento delle sedi territoriali rispetto a compiti e funzioni che possono essere accentrate in sede regionale.

Peraltro, nelle more del completamento della riorganizzazione interna dell'INL, il d.l. n. 19/2024 (in corso di conversione in legge mentre questo volume viene chiuso), in occasione dell'ennesima decretazione d'urgenza relativa all'attuazione del PNRR, ha ritenuto necessario dare una ridefinizione strutturale all'INL, rimodulandone l'assetto funzionale, introducendo nuovi istituti normativi ("lista di conformità INL") e, nel contempo, rafforzandone l'organico, ponendo tale operazione accanto a una nuova riscrittura dell'apparato sanzionatorio di natura penale per il lavoro in esternalizzazione, di natura amministrativa per la maxisanzione contro il Lavoro sommerso, ma anche sul piano delle sanzioni civili previdenziali.

In particolare, il decreto PNRR-*bis* contiene una nuova riforma del sistema ispettivo in materia di lavoro e legislazione sociale che si allontana dalla visione di Agenzia "unica" nazionale dell'ispezione del lavoro e di legislazione sociale, fatta propria dal d.lgs. n. 149 del 2015 che interveniva per «*l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e INAIL*» per ridare autonomia ispettiva ai due Istituti previdenziale e assicurativo.

Per effetto delle previsioni contenute nell'art. 31, comma 12, del d.l. n. 19 del 2024, infatti, l'INL cessa di essere il soggetto istituzionale unico per le attività di vigilanza e ispezione in materia di lavoro e previdenziale, cedendo le anime ispettive provenienti dall'INPS e dall'INAIL.

In questa prospettiva, peraltro, il d.l. n. 19 del 2024 raccoglie e dà seguito alle numerose istanze che nel corso del tempo, fin dalle prime ore di vita del *Jobs Act*, si erano manifestate in sede sindacale per restituire a INPS e INAIL l'autonomia della gestione delle attività ispettive in materia previdenziale, rispettivamente contributiva e assicurativa, consentendo al personale amministrativo dei due Istituti, che era rimasto negli stessi senza transitare all'INL, di tornare alle primigenie funzioni ispettive.

Peraltro, va sottolineato che il rientro in INPS e INAIL degli ispettori previdenziali, per espressa previsione normativa, consente agli stessi di mantenere i poteri pieni di accesso in azienda riconosciuti agli ispettori del lavoro e le funzioni di polizia giudiziaria che avevano acquisito con l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2015, il quale continua a prevedere che *«ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria»*, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 124 del 2004.

Nella visione del d.l. n. 19 del 2024, il nuovo INL si presenta quale Agenzia di coordinamento e di decisione circa la programmazione e lo svolgimento delle azioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, chiamata ad occuparsi direttamente della vigilanza in materia di tutela della regolarità dei contratti e dei rapporti di lavoro e di salute sicurezza nei luoghi di lavoro.

D'altro canto, nel lasciare in piedi l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2015, l'art. 31, comma 12, del d.l. n. 19 del 2024, pur riconoscendo un'autonomia funzionale rispetto alle ispezioni previdenziali affidate a INPS e INAIL, assicura all'INL la titolarità di un effettivo potere di coordinamento funzionale e strutturale, su tutto il territorio nazionale, dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, al fine di evitare sovrapposizioni, confermando il potere dell'INL di *«dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, nonché di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento»*.

L'Agenzia nazionale delle ispezioni del lavoro e di legislazione sociale, che potrebbe apparire depotenziata da questo intervento normativo, è chiamata in realtà a riorganizzarsi, a ricentrarsi nelle funzioni proprie di vigilanza e ispezione a tutela della regolarità dei contratti e dei rapporti di lavoro e della salute sicurezza nei luoghi di lavoro e di contrasto al sommerso, coordinando in forma esecutiva tutti gli altri organismi di vigilanza per le materie di competenza (non solo INPS e INAIL, ma anche Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Carabinieri e Polizia di Stato).

A tal fine, l'art. 31, commi 1-9, del d.l. n. 19 del 2024 prevede un incremento di organico dell'INL mediante l'assunzione straordinaria di ispettori del lavoro, sia autorizzando le assunzioni non utilizzate e previste da precedenti interventi legislativi del 2019 e 2021 (466 posizioni), sia autorizzando nuove assunzioni di ispettori del lavoro (250 ispettori tecnici) e di Carabinieri dei Nuclei Ispettorato Lavoro del Comando generale tutela del Lavoro (50 carabinieri).

Inoltre, il d.l. n. 19 del 2024, oltre ad assicurare l'efficacia delle misure incentivanti già destinate al personale dell'Ispettorato, destina una somma pari a 20 milioni di euro per l'efficientamento dell'INL, *«al fine di garantire un adeguato presidio del territorio attraverso il potenziamento del coordinamento e dello svolgimento su tutto il territorio nazionale dell'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e di contrasto al lavoro sommerso e irregolare»* (art. 31, comma 10).

Sotto altro piano, la nuova dimensione delle funzioni ispettive differenziate fa da sfondo alla introduzione della «*Lista di conformità INL*» di cui l'art. 29, comma 7, del d.l. n. 19 del 2024, per cui «*all'esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in caso non emergano violazioni o irregolarità*», l'Ispettorato deve rilasciare un apposito attestato e iscrivere, «*previo assenso*», il datore di lavoro nell'elenco informatico (consultabile pubblicamente, tramite il sito istituzionale dell'INL) che costituisce la lista di conformità.

L'iscrizione nella lista determina per i datori di lavoro il non essere sottoposti, per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione, ad ulteriori verifiche da parte dell'INL «*nelle materie oggetto degli accertamenti*», fatta eccezione per le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per quelle programmate in forza di richiesta di intervento e per le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica.

Potranno ovviamente svolgere accertamenti tutti gli altri organismi di vigilanza (compresi INPS e INAIL) e in caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova acquisiti dagli altri organi di vigilanza, l'INL cancella il datore di lavoro dalla Lista di conformità.

Parte I.
Organizzazione (artt. 1-6)

Ispettorato Nazionale del Lavoro: funzioni e struttura

Sommario: 1. INL come Agenzia unica e poi Agenzia di coordinamento. – 2. Regia unitaria per la vigilanza. – 3. Organi dell'INL: individuazione e compiti. – 4. Funzioni e poteri dell'INL. – 5. Organizzazione e struttura. – 5.1. Struttura centrale. – 5.2. Struttura territoriale. – 6. Personale ispettivo.

1. INL come Agenzia unica e poi Agenzia di coordinamento

L'ispezione del lavoro rappresenta, dal punto di vista funzionale, un elemento fondamentale di tutela (costituzionale) del lavoro e dell'impresa: da un lato il contrasto a sommerso, irregolarità e illegalità comporta l'immediata tutela del lavoratore, ma dall'altro, al contempo, il ripristino delle condizioni di legalità del lavoro incide profondamente nel contrasto al *dumping* e alla competizione sleale fra le imprese, garantendo, pertanto, a una equilibrata e corretta concorrenza.

D'altronde, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005, l'ispezione rappresenta la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza.

Su un piano strutturale quello delle ispezioni è un sistema complesso, regolato dalla legislazione speciale, che trova i suoi fondamenti, oltreché nel richiamato decreto di riforma dei servizi ispettivi (d.lgs. n. 124/2004) e nel decreto istitutivo dell'INL (d.lgs. n. 149/2015), anche in disposizioni contenute nei seguenti testi normativi: d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 (artt. 8-11) e l. 22 luglio 1961, n. 628 (art. 4), per quanto attiene agli ispettori del lavoro, nonché al d.l. n. 463/1983, convertito dalla l. n. 638/1983, per le ispezioni previdenziali. A queste norme si aggiungevano i profili procedurali il Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro adottato con d.m. 15 gennaio 2014, abrogato dal d.d. n. 4 del 24 gennaio 2022, recante *Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato del Lavoro*, che non contiene più norme di dettaglio sullo svolgimento dell'attività ispettiva.

In effetti, l'ispezione del lavoro in Italia è stata rivisitata, sul piano organizzativo e gestionale, per effetto del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 che, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 183/2014, ha istituito un'**Agenzia unica per le attività ispettive e di vigilanza sul lavoro**, denominata «**Ispettorato Nazionale del Lavoro**» (INL), operativa dal 1° gennaio 2017, che ha portato a compimento la vasta operazione di riforma dei servizi ispettivi avviata con il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, attuativo dell'art. 8 della l. n. 30/2003.

Il nome della nuova Agenzia riecheggia come un ritorno alle origini della storia delle ispezioni del lavoro in Italia, giacché dopo la circ. 26 novembre 1906 dell'allora Ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio con la quale vennero istituiti i primi Circoli di ispezione del lavoro (Milano, Torino, Brescia), con l. 22 dicembre

1912, n. 1361, veniva istituito l'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro, dapprima strutturato all'interno del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (r.d. 27 aprile 1913, n. 431), in seguito organizzato nel Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (r.d. 3 giugno 1920, n. 700), come Ispettorato del Lavoro.

Sulla struttura organizzativa e sulle funzioni dell'INL il Legislatore è recentemente intervenuto con gli artt. 15 e 16 del d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. n. 85/2023 (incentivando coordinamento fra enti e disponibilità di informazioni e banche dati), nonché con l'art. 3 del d.l. n. 75/2023, convertito dalla l. n. 112/2023, cui hanno fatto seguito i provvedimenti attuativi del Direttore Generale dell'INL (d.d. n. 49 del 27 luglio 2023 (validato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota n. 16283 del 18 settembre 2023) e il d.d. n. 64 del 5 ottobre 2023 che ha delineato i compiti specifici delle nuove strutture in cui è organizzato l'INL (subito modificato dal d.d. n. 88 del 21 dicembre 2023) e il d.d. n. 22 del 29 febbraio 2024 che reca la nuova articolazione organizzativa delle strutture dell'Ispettorato.

Da ultimo, l'art. 31, comma 12, del d.l. n. 19 del 2024 ha ridisegnato il perimetro dell'INL che dal 2 marzo 2024 finisce di essere l'Agenzia unica per le attività di vigilanza e ispezione in materia di lavoro e previdenziale, in quanto il personale ispettivo di INPS e INAIL torna nei rispettivi Istituti per lo svolgimento autonomo delle attività ispettive in materia previdenziale, assistenziale e assicurativa.

Volendo inquadrare le novità normative nel contesto giuridico ed amministrativo di riferimento, occorre evidenziare anzitutto che spetta comunque all'INL definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL.

Se, tuttavia, il d.lgs. n. 149/2015 nutrive l'ambizione di raccogliere sotto un'unica guida l'intera attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, riunificando sul piano funzionale i servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, attraverso una dipendenza funzionale del personale ispettivo previdenziale dall'INL, il d.l. n. 19/2024 ha restituito autonomia ispettiva a entrambi gli Istituti.

Una dipendenza funzionale rimane delineata, attraverso protocolli e convenzioni, con i servizi ispettivi della Regione Siciliana (Protocollo 3 maggio 2018) e delle Province Autonome di Trento e Bolzano (accordi attuativi mai sottoscritti). Sul punto, l'art. 16, d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. n. 85/2023, ha previsto che nei territori dell'autonomia regionale siciliana l'INL possa agire per potenziare le attività di polizia giudiziaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di tutela dei rapporti di lavoro e di controllo sull'applicazione della legislazione sociale con personale ispettivo adeguatamente qualificato già in servizio (avvalendosi delle strutture messe a disposizione dall'INPS e dall'INAIL). Nei territori provinciali di Trento e Bolzano neppure questa presenza di supporto è stata facoltizzata all'INL.

Mentre con l'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 149/2015 si dispone l'obbligo di preventivo raccordo con l'INL per qualsiasi Organismo di vigilanza che intenda svolgere attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale: *«Al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, ogni altro organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale è tenuto a raccordarsi con le sedi centrale e territoriali dell'Ispettorato».*

L'INL in effetti si propone di assicurare una uniformità di azione ispettiva e di vigilanza sull'intero territorio nazionale, autonomie regionali e provinciali incluse, con un radicamento territoriale diffuso, inglobando, con totale assorbimento di funzioni, le preesistenti Direzioni interregionali e territoriali del Lavoro.

Così se le funzioni ispettive erano in precedenza affidate al personale ispettivo degli uffici periferici del Ministero del Lavoro e al personale degli Enti di previdenza obbligatoria per la verifica della regolarità degli adempimenti in materia previdenziale (art. 6, d.lgs. n. 124/2004), dal 1° gennaio 2017, per effetto del d.lgs. n. 149/2015, tutto il personale ispettivo (ministeriale e previdenziale) veniva parificato nella globalità delle funzioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, e «*nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria*» (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 124/2004).

2. Regia unitaria per la vigilanza

L'INL attraverso il suo portale istituzionale www.ispettorato.gov.it opera con il proposito dichiarato di fornire una comunicazione sistematica e tempestiva sulle attività dell'Agenzia e sulle sue funzioni e competenze, allo scopo di favorire, in ottica chiaramente preventiva e promozionale, un'azione di *moral suasion* nei confronti dei datori di lavoro per un esito dissuasivo rispetto alla commissione degli illeciti.

Dopo il **d.P.R. 26 maggio 2016, n. 109** di approvazione del Regolamento recante lo **Statuto** della nuova Agenzia istituita per una regia unica delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza, si è avuta l'adozione del **d.P.C.M. 23 febbraio 2016** (su proposta del Ministro del Lavoro, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e della Difesa ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 149/2015, modificato dal d.d. 13 febbraio 2019, n. 8 e integrato dal d.d. 27 marzo 2019, n. 20, recante le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali e l'articolazione organizzativa interna degli Ispettorati interregionali e territoriali) che contiene le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento del nuovo Ente, e del **d.P.C.M. 25 marzo 2016** (su proposta del Ministro del Lavoro, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e della Difesa ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 149/2015), che disciplina la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale dell'INL.

A seguire con la **circ. del Ministero del Lavoro n. 29 del 26 settembre 2016** ha formalmente e ufficialmente preso avvio l'Agenzia, fino al **d.I. 28 dicembre 2016** (attuativo dell'art. 22, comma 4, del d.P.C.M. 23 febbraio 2016) con il quale è stata individuata la data del **1° gennaio 2017** per l'effettivo avvio della operatività dell'Ispettorato.

Invero, l'INL ha mosso i primi passi, in regime transitorio, nell'autunno 2016, a seguito di **Protocollo di Avvalimento del 14 settembre 2016** («*Protocollo d'intesa concernente l'avvalimento delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento*») sottoscritto dal Ministro del Lavoro e dal Direttore dell'INL) diffuso mediante la circ. n. 29/2016, ad un anno di distanza dal decreto istitutivo. Alla sottoscrizione del Protocollo di Avvalimento aveva fatto seguito l'insediamento (15

settembre 2016) degli organi che affiancano il Capo dell'INL e precisamente: il Consiglio di amministrazione (d.m. 14 giugno 2016); il Collegio dei Revisori (d.m. 29 luglio 2016 e d.m. 24 ottobre 2017).

Con d.d. del Capo dell'INL del 14 novembre 2016 è stato adottato il **logo** dell'INL ed è stato approvato il fac-simile della nuova **tessera di riconoscimento** del personale ispettivo (che contiene oltre ai dati identificativi dell'ispettore, anche un QR Code antifrode per la tracciabilità del titolare).

3. Organi dell'INL: individuazione e compiti

Gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 149/2015 e gli artt. 3-6 dello *Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro* di cui al d.P.R. n. 109/2016 si occupano di individuare gli organi di gestione e controllo del nuovo Ispettorato e di delinearne le specifiche attribuzioni, oltre alle modalità di esercizio delle funzioni e alla composizione, relativamente ai due organi collegiali.

Precisamente, in base alle previsioni contenute nell'art. 3 del d.lgs. n. 149/2015 e nell'art. 3 dello *Statuto*, gli organi dell'Ispettorato - che possono restare in carica per 3 anni, con incarico rinnovabile per una sola volta - sono: il Direttore; il Consiglio di amministrazione (CdA); il Collegio dei Revisori (CdR). L'art. 4 del d.lgs. n. 149/2015 e l'art. 4 dello *Statuto* definiscono i compiti e le attribuzioni dei singoli organi dell'INL.

Il **Direttore** (cui spetta il trattamento economico e normativo riconosciuto a un Capo dipartimento) è scelto tra esperti, oppure tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche o altro personale espressamente indicato (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari), in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Ispettorato. Il Direttore è denominato Capo dell'Ispettorato (art. 2, d.P.C.M. 23 febbraio 2016). È nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro ed è sottoposto alla disciplina in materia di responsabilità dirigenziale.

Il Direttore è il rappresentante legale dell'Ispettorato e a lui sono assegnati i poteri e la responsabilità della gestione in uno con la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal Ministro del Lavoro, rispetto ai quali è chiamato a provvedere all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il CdA e approvate dal Ministro del Lavoro (art. 4, *Statuto*). Sempre al Capo dell'Ispettorato spetta proporre alla Commissione centrale di coordinamento (art. 3, d.lgs. n. 124/2004) gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive. Ai fini dell'esercizio della vigilanza da parte del Ministero competente, la norma prevede che il Direttore deve riferire periodicamente al Ministro del Lavoro e al CdA circa l'attività svolta dall'Ispettorato, in merito alla quale ha anche l'obbligo di presentare una relazione annuale. Al Direttore compete la titolarità a proporre per l'approvazione del Ministro del Lavoro, di concerto con il MEF, modifiche ai regolamenti interni di contabilità. In base all'art. 4 dello *Statuto* il Direttore dell'INL: presenta al Consiglio di amministrazione gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto

consuntivo e i piani di spesa ed investimento di ammontare superiore a un milione di euro; adotta regolamenti interni, approvati dal Ministro vigilante, e altri atti di organizzazione di livello inferiore, al fine di adeguare l'organizzazione, nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali dell'Ispettorato; stipula la convenzione con il Ministro del Lavoro sugli obiettivi attribuiti all'INL; determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla convenzione e attribuisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti; determina, anche in attuazione della convenzione con il Ministro del Lavoro sugli obiettivi attribuiti all'INL, le scelte strategiche dell'Ispettorato; provvede, nei limiti e con le modalità previsti dalle norme di legge, dai contratti collettivi e dai d.P.C.M., al conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale; determina le forme e gli strumenti di collaborazione con le altre Amministrazioni pubbliche, ivi inclusa la sottoscrizione dei protocolli di intesa previsti dal decreto istitutivo; definisce linee di condotta e programmi ispettivi periodici e gestisce le spese di funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.

Questo l'elenco dei d.g. nominati dalla istituzione dell'INL: Paolo PENNESI (Dirigente I fascia Ministero del Lavoro) d.P.R. di nomina 30 novembre 2015 e 3 marzo 2017, periodo dal 1° dicembre 2015-3 ottobre 2018; Leonardo ALESTRA (Generale di Brigata Arma Carabinieri) d.P.R. di nomina 4 ottobre 2018 periodo dal 4 ottobre 2018 al 18 maggio 2021; Bruno GIORDANO (Magistrato di Cassazione) d.P.R. di nomina 16 luglio 2021 periodo dal 16 luglio 2021-20 dicembre 2022; Paolo PENNESI (Dirigente I fascia Ministero del Lavoro) d.P.R. di nomina 16 dicembre 2022 periodo dal 21 dicembre 2022 a tutt'oggi.

Il **Consiglio di Amministrazione** (CdA) è nominato con decreto del Ministro del Lavoro (d.m. 26 luglio 2019 e d.m. 6 luglio 2020) ed è composto da quattro dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche (ovvero magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari) di provata esperienza e professionalità nelle materie affidate all'Ispettorato. Di questi: due sono nominati dal Ministero del Lavoro e uno ciascuno da INPS e da INAIL, uno su designazione del Ministro del Lavoro assume le funzioni di Presidente. Appare di tutta evidenza come l'estromissione dall'INL del personale ispettivo di INPS e INAIL faccia divenire del tutto inopportuna la designazione da parte di INPS e di INAIL di due componenti del CdA dell'Ispettorato, stante l'estraneità istituzionale dei due Istituti.

Il CdA è convocato dal suo Presidente che stabilisce l'ordine del giorno delle sedute, alle quali partecipa di diritto il Direttore Generale dell'Ispettorato (art. 5, *Statuto*).

Il Consiglio coadiuva il Direttore Generale dell'INL nell'esercizio delle attribuzioni allo stesso assegnate, oltre a deliberare il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa e di investimento. Inoltre, secondo l'art. 5 dello Statuto il CdA: delibera, su proposta del Direttore Generale dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento superiori ad un milione di euro; coadiuva il direttore nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite; valuta ogni questione posta all'ordine del giorno su richiesta del Direttore Generale dell'Ispettorato.

Il **Collegio dei revisori** (CdR) è nominato con decreto del Ministro del Lavoro (d.m. 29 luglio 2016, d.m. 24 ottobre 2017, d.m. 17 settembre 2019 e d.m. 4 marzo 2020) ed è composto da tre membri effettivi (due in rappresentanza del Ministero del Lavoro e uno in rappresentanza del MEF) e tre membri supplenti. I componenti del Collegio sono scelti tra i dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale delle Amministrazioni pubbliche, in possesso di specifica professionalità. L'assegnazione delle funzioni di presidente del Collegio avviene secondo le modalità stabilite dallo Statuto. Ai componenti del Collegio dei revisori spetta un compenso determinato con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il MEF. Il **CdR** svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile sull'attività dell'Ispettorato ai sensi del d.lgs. n. 123/2011, nonché, in quanto applicabili, degli artt. 2397-2409 c.c. (art. 6, *Statuto*).

Per la partecipazione alle sedute del CdA e del CdR non spettano gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo dovuti.

4. Funzioni e poteri dell'INL

Con **d.P.R. 26 maggio 2016, n. 109** (adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988) è stato definito lo Statuto dell'INL.

All'Ispettorato sono assegnate le funzioni e le attribuzioni già in essere in capo al Ministero del Lavoro (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 149/2015; art. 1, d.P.C.M. 23 febbraio 2016; art. 2, Statuto), vale a dire, precisamente:

- svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, gli accertamenti in materia di infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle direttive di prodotto;
- proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del Lavoro) e adottare direttive operative per il personale ispettivo;
- curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;
- svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, d.lgs. n. 124/2004);
- svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;
- gestire le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;

- svolgere ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, demandata dal Ministro del Lavoro;
- riferire al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse Amministrazioni.

Da ultimo, sul piano delle funzioni, sebbene il d.lgs. n. 149/2015 abbia una portata generale rispetto alle materie e alle attività, l'art. 3, comma 1, *lett. b)*, del d.lgs. n. 185/2016 - raccogliendo le specifiche richieste in tal senso avanzate dalle Commissioni Lavoro del Senato e della Camera nei rispettivi pareri espressi sul provvedimento del Governo - precisa che le direttive emanate dal Ministro del Lavoro nei confronti del Direttore dell'INL devono contenere anche «*specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio*», mentre le attività dell'Ispettorato oltre a concentrarsi sul contrasto del lavoro sommerso e irregolare devono occuparsi espressamente anche dell'uso non corretto dei tirocini.

5. Organizzazione e struttura

Dal 1° gennaio 2017 (d.i. 28 dicembre 2016) sono stati attribuiti alle sedi territoriali dell'Ispettorato i compiti in materia di vigilanza e ispezioni già assegnati al Ministero del Lavoro, come pure è stato trasferito nei ruoli dell'Ispettorato il personale di ruolo del Ministero, in servizio presso gli uffici del territorio e presso la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, nonché il personale ispettivo in servizio presso le sedi centrali del Ministero che non aveva optato di rimanere nei ruoli ministeriali.

Con riferimento alle attività di verifica del funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, d.lgs. n. 150/2009), l'Ispettorato si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* del Ministero del Lavoro (art. 15, d.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Gli artt. 18, 19 e 20 del d.P.C.M. 25 marzo 2016 e l'art. 22 del d.P.C.M. 23 febbraio 2016 individuano le **risorse strumentali e finanziarie** disponibili, comprese quelle destinate al trattamento accessorio del personale, trasferite all'INL, che subentra nella titolarità dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

Sono in ogni caso **trasferite all'Ispettorato** le risorse di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL destinate alle dotazioni strumentali, nonché quelle di cui all'art. 14, comma 1, *lett. d)*, n. 2), del d.l. n. 145/2013, convertito dalla l. n. 9/2014, utilizzate per finanziare l'incentivazione del personale ispettivo. Sono trasferite all'INL anche le risorse di Ministero, INPS e INAIL finalizzate alla formazione del personale ispettivo.

L'art. 19 del d.P.C.M. 23 febbraio 2016 **ridetermina in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo**, alla luce dell'utilizzo abituale del proprio mezzo di trasporto da parte degli ispettori per svolgere ordinariamente la propria attività istituzionale, portando con sé trasporto di strumenti informatici, fotocamere e altre attrezzature di lavoro (sebbene l'Ispettorato sia chiamato a stipulare specifici protocolli d'intesa con Regioni ed enti locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale per facilitare la mobilità del personale ispettivo). La rideterminazione del trattamento di missione avviene mantenendo la misura dell'indennità chilometrica (art. 15, comma 1, l. n. 836/1973; art. 8, l. n. 417/1978), ma anche prevedendo

una specifica indennità per favorire la messa a disposizione del mezzo proprio e introducendo coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'INAIL (art. 20, d.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Sono garantiti inoltre l'**omogeneizzazione delle dotazioni strumentali** (anche informatiche) del personale ispettivo (art. 17, d.P.C.M. 23 febbraio 2016) e lo svolgimento dell'**attività ispettiva con modalità flessibili e semplificate** (art. 7, d.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Al personale civile dell'INL si aggiunge il personale militare del **Comando Carabinieri per la tutela del lavoro** (istituito presso la sede nazionale dell'Ispettorato alle dipendenze del Ministro del Lavoro) che opera presso le sedi interregionali e territoriali dell'INL con un contingente di Carabinieri, in seno all'articolazione propria dei **Nuclei Carabinieri Ispettorato Lavoro** (NIL), funzionalizzati attraverso il coordinamento interregionale dei **Gruppi Carabinieri per la tutela del lavoro**, il cui personale assegnato dipendente funzionalmente, rispettivamente, dal dirigente dell'Ispettorato Interregionale e dell'Ispettorato Territoriale di riferimento, mantenendo la dipendenza gerarchica esclusivamente dal Comandante dell'articolazione del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (art. 10, d.P.C.M. 23 febbraio 2016).

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

L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri e il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato con la definizione di linee di condotta e programmi ispettivi periodici, da parte del Direttore dell'INL (art. 16, d.P.C.M. 23 febbraio 2016). I Carabinieri delle strutture del Comando per la tutela del lavoro, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno gli stessi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione monocratica (art. 11, d.lgs. n. 124/2004). All'INL sono riconosciuti personalità di diritto pubblico, autonomia di bilancio e autonomi poteri di organizzazione e funzionamento, ma esso è posto sotto la vigilanza del Ministro del Lavoro e sotto il controllo della Corte dei conti, rispetto alla quale l'INL con nota 10 febbraio 2020, n. 2641 ha dettato **linee guida e indicazioni operative in materia di segnalazioni e denunce di danno erariale**, oltre che di esecuzione delle sentenze di condanna della stessa Corte.

Il d.P.C.M. 23 febbraio 2016 (tenendo conto del piano di razionalizzazione del Ministero del Lavoro *ex* art. 2, comma 222-*quater*, della l. n. 191/2009) individuava la **dislocazione sul territorio** nazionale degli Uffici territoriali dell'INL, che fino al 30 settembre 2023 erano pari a 4 Ispettorati interregionali (art. 3) e a 74 Ispettorati territoriali (art. 4), confermando l'articolazione su due livelli interregionale e territoriale delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre a definire gli assetti e gli organici del personale del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e i contenuti della dipendenza funzionale delle unità territoriali dal dirigente preposto all'Ispettorato (art. 16).

Tuttavia, l'art. 3, comma 15, del d.l. n. 75/2023, convertito dalla l. n. 112/2023, nel dettare disposizioni urgenti in materia di organizzazione della pubblica amministrazione, ha previsto la modifica dell'assetto organizzativo dell'INL (modificando l'art. 6 del d.lgs. n. 149/2015).

In particolare, nelle more di una più ampia riorganizzazione dell'Agenzia, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR (aumento del numero delle ispezioni di almeno il 20% rispetto al triennio 2019/2021; riduzione di almeno il 2% dell'incidenza del lavoro sommerso in Italia), si stabilisce che, con proprio decreto direttoriale, previa approvazione del Ministro del Lavoro, il Direttore dell'INL individua l'articolazione centrale e territoriale dell'Agenzia stessa.

La dotazione organica dell'INL si rafforza al vertice passando da quattro a otto posizioni dirigenziali di livello generale (mentre si riduce il numero dei dirigenti di seconda fascia, che passano da 94 a 86). Il d.P.C.M. 23 febbraio 2016 rimane in vigore solo per le norme non incompatibili con il decreto direttoriale adottando in forza del d.l. n. 75/2023.

Con i decreti direttoriali n. 49 del 27 luglio 2023, n. 64 del 5 ottobre 2023 (modificato dal d.d. n. 88 del 21 dicembre 2023) e n. 22 del 29 febbraio 2024, è stata approvata la riorganizzazione dell'INL.

Nel disegno organizzativo delineato dal d.d. n. 49/2023 l'INL si trova ora strutturato in quattro Direzioni Centrali (Vigilanza e sicurezza del lavoro; Coordinamento giuridico; Innovazione tecnologica e pianificazione strategica; Personale, amministrazione e bilancio), tre Direzioni Interregionali del Lavoro (DIL), undici Ispettorati di Area Metropolitana (IAM) e cinquantacinque Ispettorati territoriali del lavoro (ITL).

Per quanto attiene specificamente all'assetto territoriale dell'Ispettorato, rilevano dunque al vertice, in sede di coordinamento interregionale, le nuove DIL, strutturate come segue:

- **Direzione interregionale del Nord** (sede di Milano) che coordina le attività delle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia;
- **Direzione interregionale del Centro** (sede di Roma) che coordina le attività delle regioni Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise;
- **Direzione interregionale del Sud** (sede di Napoli) che coordina le attività delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna.

Sono istituiti gli **Ispettorati d'Area Metropolitana** presso i seguenti capoluoghi di provincia: Bari-BAT, Bologna, Cagliari-Oristano, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio-Calabria, Roma, Torino-Aosta, Venezia.

Gli Ispettorati Territoriali del Lavoro sono istituiti nei seguenti capoluoghi di provincia: Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno-Fermo, Asti-Alessandria, Avellino-Benevento, Bergamo, Biella-Vercelli, Brescia, Brindisi, Campobasso-Isernia, Caserta, Catanzaro-Crotone, Chieti-Pescara, Como-Lecco-Sondrio, Cosenza, Cuneo, Foggia, Frosinone, Grosseto, L'Aquila, La Spezia, Latina, Lecce, Livorno-Pisa, Lucca-Massa-Carrara, Macerata, Mantova-Cremona, Modena, Novara-Verbania, Nuoro, Padova-Rovigo, Parma-Reggio Emilia, Pavia-Lodi, Perugia, Pesaro-Urbino, Piacenza, Potenza-Matera, Prato-Pistoia, Ravenna-Ferrara, Rimini-Forlì-Cesena, Salerno, Sassari, Savona-Imperia, Siena, Taranto, Teramo, Terni-Rieti, Treviso-Belluno, Trieste-Gorizia, Udine-Pordenone, Varese, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Viterbo.

5.1. Struttura centrale

A livello centrale la struttura dell'INL presenta quattro Direzioni Centrali e un Ufficio Comunicazione (d.d. 6 aprile 2020, n. 22; artt. 2 e 6, d.P.C.M. 23 febbraio 2016):

Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro: pianifica e coordina su tutto il territorio nazionale l'attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale nonché sicurezza del lavoro, assicurando l'uniformità di comportamento e l'unitarietà di azione anche da parte delle Direzioni interregionali del lavoro e di altre Amministrazioni; definisce le direttive di carattere operativo e le linee di condotta per tutto il personale che svolge attività ispettiva; promuove e gestisce i protocolli e le convenzioni in materia di vigilanza e tutela del lavoro; cura le attività di rilevanza internazionale e l'attuazione dei progetti in materia di vigilanza e tutela del lavoro, a valere su fondi nazionali, comunitari o internazionali; fornisce indicazioni di carattere operativo in relazione alle competenze degli Ispettorati territoriali in materia di immigrazione e regolazione dei rapporti di lavoro; definisce le vigilanze nazionali e speciali curandone l'esecuzione sul territorio; cura i rapporti con il Sistema delle Regioni, il coordinamento con i servizi ispettivi delle Aziende Sanitarie Locali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale; coordina le attività di prevenzione e promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro; coordina le verifiche amministrative e contabili e gli accertamenti tecnici; definisce i criteri per l'attribuzione degli incentivi al personale ispettivo; prospetta i fabbisogni formativi e di aggiornamento del personale ispettivo; definisce i fabbisogni informatici ai fini dell'intelligence e dello svolgimento dell'azione di vigilanza; propone e gestisce le misure organizzative volte al coordinamento con l'attività del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e al relativo monitoraggio; provvede al rilascio dei provvedimenti autorizzativi di cui all'art. 4 della l. n. 300/1970 con riferimento alle imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni;

Direzione centrale coordinamento giuridico: fornisce supporto tecnico giuridico in ordine ai profili interpretativi e applicativi della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale; predispose circolari e note interpretative in materia di lavoro e legislazione sociale; coordina le attività relative alla predisposizione della convenzione tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Direttore dell'Ispettorato nazionale del lavoro, di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 109/2016; coordina il Centro studi attività ispettiva di cui all'art. 9 del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 4 novembre 2014; coordina e monitora il contenzioso degli Uffici territoriali connesso alla attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale; provvede al coordinamento tecnico-giuridico in relazione agli atti demandati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, agli atti parlamentari di sindacato ispettivo nonché alle eventuali proposte di modifica normativa; coordina, sotto il profilo giuridico, i servizi all'utenza finalizzati alla tutela e regolazione dei rapporti e delle condizioni di lavoro; cura gli adempimenti in materia di protezione dati personali; gestisce gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione ai sensi della l. n. 190/2012; gestisce gli adempimenti in materia di diritto di accesso civico, pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni ai sensi del d.lgs. n. 33/2013; gestisce l'attività di Audit interno e di risk

management in applicazione delle relative linee guida e delle indicazioni fornite dal Direttore generale;

Direzione centrale innovazione tecnologica e pianificazione strategica: cura la progettazione, lo sviluppo, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture tecnologiche; cura la progettazione, lo sviluppo, la gestione e la manutenzione del parco applicativo dell'Ispettorato; pianifica e gestisce le procedure per l'affidamento di appalti e contratti di lavori, servizi e forniture informatiche, anche sulla base delle esigenze rappresentate dalle altre Direzioni centrali e presidia la sicurezza informatica; sviluppa e coordina le attività di analisi e di studio al fine di migliorare i processi strategici, gestionali ed operativi nonché i servizi da fornire; coordina le attività connesse alla pianificazione strategica; provvede al controllo di gestione; assicura l'attuazione del ciclo della performance, curando i rapporti con l'Organismo Indipendente di Valutazione; predispone il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) dell'Ispettorato con il supporto delle altre; Direzioni centrali per le materie di competenza;

Direzione centrale risorse umane, amministrazione e bilancio: coordina e gestisce il reclutamento, la formazione e la mobilità territoriale del personale; gestisce l'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD); gestisce la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali; gestisce il contenzioso interno; svolge attività di prevenzione in materia di salute e sicurezza nella sede centrale dell'Ispettorato con il supporto della Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro; verifica l'adeguatezza dell'organizzazione dell'Ispettorato e degli organici delle strutture, proponendo eventuali interventi correttivi; cura le attività in materia di pianificazione, programmazione e gestione del bilancio e tutte le attività affidate alla struttura competente di cui all'art. 1, comma 4, del d.P.C.M. 25 marzo 2016; gestisce il trattamento economico del personale, i pagamenti della sede centrale ed i flussi finanziari curando i rapporti con l'Istituto di credito cassiere; cura l'attività di segreteria del Collegio dei Revisori dell'Ispettorato; gestisce le procedure per l'affidamento di appalti e contratti di lavori, servizi e forniture non informatiche della sede centrale; gestisce la logistica, i beni e servizi della sede centrale e l'Ufficio del consegnatario.;

Segreteria del Direttore dell'Ispettorato: cura le attività di segreteria del Direttore dell'INL, si occupa dei rapporti istituzionali e della comunicazione interna ed esterna, anche attraverso il sito web istituzionale.

5.2. Struttura territoriale

A livello di raccordo territoriale interregionale operano le tre *Direzioni Interregionali del Lavoro* (DIL) che esercitano, nell'ambito del territorio di riferimento, le competenze assegnate ai soppressi Ispettorati interregionali del lavoro e provvedono al coordinamento dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale ai sensi del d.lgs. n. 124/2004, sulla base della pianificazione della competente Direzione centrale; allo sviluppo dei rapporti con il Sistema delle Regioni e degli Enti locali e degli altri organismi per la realizzazione di interventi sinergici in materia di salute e sicurezza sui

luoghi di lavoro; alla programmazione ed al coordinamento delle attività operative demandate dalle competenti Direzioni centrali.

Le DIL sono strutturate in una *Unità gestionale legislazione lavoro* e in sei *Processi*: Processo coordinamento vigilanza; Processo coordinamento attività legale; Processo gestione servizi territoriali; Processo pianificazione; Processo funzionamento e servizi all'utenza; Processo attività informatiche. I processi possono articolarsi al loro interno in *Team*.

Vi sono poi gli undici *Ispettorati di Area Metropolitana (IAM)* i quali esercitano le competenze affidate agli Ispettorati territoriali e, nell'ambito di competenza, svolgono le attività di raccordo territoriale individuate con provvedimento del Direttore dell'INL, sentite le organizzazioni sindacali. Gli IAM si articolano in tre *Unità gestionali* e cinque *Processi*, articolati in *Team*: Unità gestionale legislazione lavoro; Unità gestionale di sede; Unità raccordo regionale; Processo vigilanza tecnica; Processo vigilanza ordinaria; Processo legale; Processo pianificazione, controllo e funzionamento; Processo servizi all'utenza.

Infine, vi sono i cinquantacinque *Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL)* che svolgono funzioni operative tese a realizzare a livello locale le attività istituzionali, assicurando un adeguato standard qualitativo dei servizi erogati, la tutela dei lavoratori sul territorio di riferimento e l'attuazione delle disposizioni in materia di pari opportunità, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Gli ITL si articolano in *Unità gestionali* e *Processi*, articolati in *Team*: Unità gestionale di sede; Unità raccordo regionale; Processo vigilanza tecnica; Processo vigilanza ordinaria; Processo legale; Processo pianificazione, controllo e funzionamento; Processo servizi all'utenza.

Quanto alle attività in concreto svolte da IAM e ITL nel contesto delle singole articolazioni strutturali, rilevano le seguenti:

Processo Vigilanza ordinaria: accertamenti, verifiche, ispezioni e regolazione in materia di lavoro e di ammortizzatori sociali; accertamenti, verifiche, ispezioni in materia previdenziale ed assicurativa; programmazione (riunioni CRP, raccordo con INPS e INAIL per l'istruttoria delle pratiche, verifica precedenti programmazioni congiunte, raccordo con la GDF); monitoraggio attività ispettive e di vigilanza; distacco transnazionale e sistema IMI; autotrasporto e sistema TIS WEB; vigilanza Istituti di Patronato; vigilanza Ammortizzatori Sociali; vigilanza Collocamento Obbligatorio; vigilanza Pari Opportunità e rapporti con le Consigliere provinciale e regionale; Osservatorio Provinciale della Cooperazione, segreteria e funzionamento; tutela dei crediti patrimoniali dei lavoratori (diffida accertativa); prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale; accertamento sul numero dei dipendenti occupati nell'impresa ai fini dell'ottenimento di agevolazioni creditizie e di contributi; contestazione di illecito amministrativo; prescrizione obbligatoria; diffida a regolarizzare; disposizione; sospensione dell'attività imprenditoriale; altri accertamenti demandati al personale ispettivo (agenzie per il lavoro, finanziamenti pubblici, ecc.).

Processo Vigilanza tecnica: vigilanza e accertamenti tecnici per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro; programmazione (Gruppi Interforze, Organismo Provinciale d.lgs. n. 81/2008 e raccordo con Azienda Sanitaria Locale); contestazione di illecito amministrativo; prescrizione obbligatoria; disposizione; sospensione dell'attività imprenditoriale.

Processo Legale: adozione delle ordinanze di ingiunzione o archiviazione sui rapporti a seguito di contestazione di illeciti amministrativi; annullamento o revoca del provvedimento di ordinanza di ingiunzione; rateazione ordinanze di ingiunzione; rimborso somme indebitamente versate a titolo di sanzioni amministrative; procedura di riscossione coattiva; scarico/sgravio (parziale/totale) somme iscritte a ruolo; rappresentanza e difesa in giudizio; ricorsi amministrativi avverso illeciti amministrativi (art. 16, d.lgs. n. 124/2004); ricorsi amministrativi avverso le diffide accertative (art. 12, d.lgs. n. 124/2004); ricorsi amministrativi avverso le disposizioni (art. 14, d.lgs. n. 124/2004); ricorsi amministrativi avverso diffide INAIL (art. 16 d.P.R. n. 1124/1965).

Processo Servizi all'utenza: relazioni esterne ed interne dell'ITL (URP) e Ispettore di turno; interdizione anticipata/post partum dal lavoro, per lavoratrici madri addette a lavori vietati o pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino; abilitazione alla conduzione dei generatori di vapore (1): rilascio certificato; abilitazione alla conduzione dei generatori di vapore/impianti termici (2): rinnovo/duplicato/rilascio per equipollenza; autorizzazione installazione sistemi di controllo a distanza; autorizzazione impiego minori nel settore dello spettacolo; autorizzazione riduzione del riposo intermedio nell'orario di lavoro di bambini e adolescenti; autorizzazione adibizione degli adolescenti a lavori pericolosi, faticosi e insalubri; autorizzazione impiego adolescenti nelle lavorazioni effettuate con il sistema dei turni a scacchi; autorizzazione frazionamento del riposo settimanale in due periodi da 12 ore nei pubblici spettacoli; sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo determinato in deroga; convalida dei contratti di lavoro a tempo parziale agevolato (art. 1, comma 284, l. n. 208/2015; d.i. 7 aprile 2016); convalida dimissioni delle lavoratrici e dei lavoratori in caso di matrimonio; convalida dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri di figli fino a 3 anni; dimissioni telematiche; parere sulle richieste di nulla osta all'assunzione di lavoratori extracomunitari Sportello unico per l'immigrazione (procedure ordinarie e procedure di emersione); attestato di conducente per cittadini extracomunitari; autorizzazioni e certificazioni in materia di ingresso "fuori quote" di lavoratori extracomunitari previsti (art. 27 d.lgs. n. 286/1998 e d.P.R. n. 394/1999: minori stranieri ad attività e manifestazioni sportive; contratti di lavoro autonomo o ingresso di amministratori ecc.); autorizzazione visite personali di controllo; vidimazione registri tirocini formativi; istruttoria Interrogazioni parlamentari; istruttoria proposte Cavalieri del Lavoro; attestazione dei debiti del datore di lavoro deceduto nei confronti dei propri dipendenti; vidimazione prospetti retributivi per contribuzione figurativa INPS in caso di distacco per incarichi sindacali, politici ed amministrativo (art. 31, l. n. 300/1970); rilascio o rinnovo dell'attestato di idoneità alla direzione tecnica degli impianti nucleari; patente di abilitazione alla conduzione degli impianti nucleari: rilascio e rinnovo patente; aggiornamento delle tariffe minime provinciali di facchinaggio (art.

4, d.P.R. n. 342/1994); inchieste amministrative infortuni sul lavoro (*ex* inchieste pretorili); certificazione dei contratti di lavoro, di appalto e di appalto e/o subappalto, anche in ambienti confinati; accertamenti su dichiarazioni ai fini DURC; costituzione collegio di conciliazione e arbitrato in materia di sanzioni disciplinari; tentativi obbligatori e facoltativi di conciliazione davanti alla Commissione Provinciale di Conciliazione; registrazione delle autorizzazioni allo svolgimento dei compiti di conciliazione in sede sindacale, deposito e monitoraggio dei verbali di conciliazione in sede sindacale (art. 411 c.p.c.); conciliazione monocratica; vertenze collettive (es. cambio di appalto in caso di previsione nei CCNL); relazioni gravi crisi occupazionali (art. 11, l. n. 223/1991); procedure di salvaguardia (c.d. “esodati”); Comitato dei garanti e rappresentatività sindacale; deposito, registrazione e monitoraggio degli accordi e dei contratti collettivi territoriali ed aziendali di II livello (art. 14, d.lgs. n. 151/2015).

Processo Pianificazione Controllo e Funzionamento: gestione del personale, contenzioso del personale e procedimenti disciplinari; relazioni sindacali e contrattazione decentrata; formazione e aggiornamento del personale; programmazione e rendicontazione economico-finanziaria; gestione amministrativo-contabile dei contratti per l’acquisto di beni, servizi e forniture; gestione dei contratti di locazione e manutenzione degli immobili; gestione dei beni mobili - attività del consegnatario; gestione dell’archivio; affari generali e servizi comuni (centralino, servizio postale, coordinamento del protocollo; gestione della posta elettronica); liquidazione competenze accessorie (missioni, straordinari ed incentivi); istruttoria per la corresponsione dell’indennità per mancato reddito ai volontari lavoratori autonomi del corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del Club alpino italiano; conduzione e mantenimento dei sistemi informatici, assistenza *hardware* e *software*; analisi del territorio e programmazione strategica; *auditing* interno; monitoraggi delle attività della sede; controllo di gestione e valutazione delle *performance*; adempimenti in materia di Anticorruzione e Trasparenza; adempimenti in materia di trattamento dei dati e tutela della *privacy*; segreteria di Direzione.

Per assicurare il necessario assolvimento delle funzioni istituzionali da parte degli uffici interregionali, negli Ispettorati Territoriali del Lavoro che insistono nel capoluogo di Regione dei territori regionali con più di due province che non sono sede di un Ispettorato Interregionale del Lavoro (ma anche presso l’ITL di Reggio Calabria) l’articolazione interna dell’ufficio territoriale prevede anche una:

Unità di Raccordo Regionale: supporto all’IIL nello svolgimento delle attività istituzionali ad esso assegnate al fine di garantire l’uniformità dei processi di lavoro, la semplificazione delle procedure e la veicolazione del flusso informativo; trattamento di quiescenza del personale della regione; istruttoria ricorsi *ex* art. 17 d.lgs. n. 124/2004; procedura concorsuale Esami di Stato di abilitazione alla professione di Consulente del lavoro, secondo i Decreti Direttoriali di indizione delle sessioni di esame; rilascio dei certificati di abilitazione all’esercizio della professione di consulente del lavoro *ex* art. 3 l. n. 12/1979; istruttoria conferimento Onorificenza «*Stella al merito del lavoro*» e relativa Commissione a livello regionale su delega dell’IIL; esami di abilitazione dei centralinisti privi della vista; tenuta Albo regionale terapisti della riabilitazione non vedenti; monitoraggi statistici regionali richiesti dall’IIL.

6. Personale ispettivo

Guardando al personale ispettivo, in primo luogo rilevano, per competenza specifica e diretta, gli ispettori del lavoro che operano incardinati negli Ispettorati Territoriali del Lavoro.

A questa figura professionale è dedicato l'art. 6 del d.lgs. n. 124/2004 che si volge a delineare e a definire, appunto, il "personale ispettivo" con competenze dirette in materia di vigilanza di lavoro e di previdenza sociale.

Il comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 124/2004, in effetti, attribuisce le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale al personale ispettivo già in forza presso gli uffici periferici del Ministero del Lavoro, ora assegnato alle sedi territoriali e interregionali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. In base al secondo comma tale personale ispettivo, *«nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria»*.

Il comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 124/2004, riconosce in capo al personale di vigilanza degli enti assicurativi e previdenziali, per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, la titolarità delle funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi.

Con l'istituzione dell'INL il personale ispettivo degli Istituti previdenziali si è visto attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo di provenienza ministeriale, compresa la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria, acquisendo, pertanto, piena competenza ad accertare qualsiasi ipotesi di violazione sia essa di natura amministrativa ovvero penale, essendo quest'ultima, al contrario, preclusa in assenza della qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 149/2015). Stante l'esplicito richiamo normativo all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 124/2004, anche per il personale ispettivo previdenziale le funzioni di Polizia giudiziaria possono essere esercitate esclusivamente nei limiti del servizio al quale il personale ispettivo è destinato.

D'altra parte, il d.lgs. n. 149/2015 sottolinea con vigore la circostanza di una piena parificazione fra il personale ispettivo ministeriale e quello previdenziale sul piano dei poteri e delle funzioni di vigilanza e ispezione (*«ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro»*), poteri che rimangono strutturali anche dopo l'intervento del d.l. n. 19/2024 che ha reso nuovamente autonomi i servizi ispettivi previdenziali di INPS e INAIL.

Nel medesimo ambito di attività considerato, rilevano poi, ovviamente, i soggetti che istituzionalmente si vedono riconosciuta dall'Ordinamento la più ampia competenza nell'attività investigativa (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza), che a giusto titolo vengono annoverati dall'art. 13, comma 4, della l. 24 novembre 1981, n. 689 fra i soggetti che possono svolgere accertamenti circa la sussistenza e la rilevazione di illeciti amministrativi, anche in materia di lavoro e di previdenza sociale, nella prospettiva innovativa segnata dalla l. n. 183/2010 che negli artt. 4 e 33 ha esteso agli ufficiali e agli agenti di Polizia giudiziaria i poteri di diffida e gli obblighi di verbalizzazione e di contestazione della maxisanzione contro il lavoro sommerso.

Nulla quaestio poi per quanto riguarda l'attività di Polizia giudiziaria per gli illeciti penali nella medesima materia di cui ci si occupa.

Rileva in modo del tutto peculiare, per la sua natura e per il suo connotarsi all'interno dell'INL, il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, i cui Gruppi e Nuclei, operano rispettivamente presso gli Ispettorati Interregionali e Territoriali del Lavoro. Con riferimento alla Guardia di Finanza il **Protocollo d'intesa del 21 dicembre 2017**, fra il Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e il Comandante Generale della Guardia di Finanza, disciplina l'obbligo di raccordarsi con le sedi centrali e territoriali dell'INL per ogni organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale (art. 11, comma 6, d.lgs. n. 149/2015), inoltre coordina e sviluppa la collaborazione tra Guardia di Finanza e INL, per le attività ispettive a contrasto del lavoro irregolare, dello sfruttamento della manodopera, delle frodi a danno degli Istituti ed Enti previdenziali e assistenziali. Il Protocollo disciplina specifiche azioni di coordinamento e scambio di informazioni, a livello locale, fra i Direttori degli Ispettorati Territoriali del Lavoro e i Comandanti Provinciali della Guardia di Finanza, anche attraverso periodici incontri per definire concordemente le linee d'indirizzo dell'azione ispettiva, evitando sovrapposizioni, oltreché per programmare interventi congiunti.

Parte II.
Competenze degli uffici (artt. 7-12)

Poteri e funzioni

Sommario: 1. Compiti, funzioni e poteri degli ispettori del lavoro. – 2. Competenze in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. – 3. Ispettore promotore, consulente e informatore. – 4. Azioni di prevenzione e promozione.

1. Compiti, funzioni e poteri degli ispettori del lavoro

Nel delineare gli ambiti della vigilanza in materia di lavoro, l'art. 7 del d.lgs. n. 124/2004, recupera e attualizza, sostanzialmente, l'art. 4 della l. n. 628/1961, riconoscendo i compiti in materia di vigilanza direttamente in capo al personale ispettivo. Ciò significa che ciascuna delle attribuzioni riconosciute dalla norma può essere legittimamente esercitata da ogni ispettore del lavoro, salve limitazioni in tal senso da parte dell'INL.

Il personale ispettivo del lavoro, dunque, ha compiti precipui con riferimento alle seguenti attività di verifica e controllo:

- a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato;
- b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro;
- c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche mediante azioni di prevenzione, promozione e informazione secondo quanto previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 124/2004;
- d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente;
- e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del Lavoro;
- f) compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del Lavoro.

La norma si segnala, senza dubbio, rispetto alla dizione del passato (art. 4, l. n. 628/1961), laddove non vengono più prese in considerazione alcuna le eventuali «*eccezioni stabilite dalle leggi*» all'esplicazione del potere di vigilanza.

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

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

La vigilanza, dunque, si coniuga in una pluralità di interventi di verifica e controllo che muovono tanto dall'intervento ispettivo vero e proprio, quanto dalla attivazione di indagini d'ufficio, anche documentali, come anche dalla realizzazione di iniziative di carattere più generale con finalità preventive prima ancora che repressive.

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

- *potere di accesso e di ispezione*: per accertare le violazioni amministrative e penali, gli ispettori hanno piena facoltà di procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- *potere di accertamento*: vale a dire la facoltà di procedere legittimamente ad accertare e cioè ad osservare situazioni, luoghi e fatti alla ricerca di notizie ed informazioni, anche mediante l'acquisizione di dichiarazioni e di altre fonti di prova;
- *potere di contestazione*: gli ispettori che curano l'accertamento delle violazioni, devono provvedere direttamente alla contestazione, e cioè alla comunicazione personale al trasgressore, delle violazioni amministrative riscontrate allo stesso addebitabili;
- *potere di sequestro*: gli ispettori hanno la facoltà di procedere al sequestro "cautelare" o "conservativo" delle cose (documenti e materiale informativo) che possono formare oggetto di confisca amministrativa, ma anche a quello "preventivo" in sede di attività di Polizia giudiziaria;
- *potere di disposizione*: gli ispettori hanno il potere di integrare i precetti normativi e disporre l'adeguamento della condotta datoriale a particolari norme concrete;
- *potere di diffida*: il personale ispettivo deve diffidare il datore di lavoro a regolarizzare le condotte sanabili punite con sanzione amministrativa (diffida amministrativa) e può diffidare il datore di lavoro al pagamento di crediti pecuniari derivanti al lavoratore dal rapporto di lavoro (diffida accertativa);
- *potere di sospensione*: gli ispettori possono sospendere le attività imprenditoriali per l'impiego di lavoratori irregolari o per reiterate violazioni in materia di sicurezza sul lavoro.

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

Più di recente, va segnalato che l'art. 9 del d.P.C.M. 26 aprile 2020, quale misura di contrasto alla emergenza sanitaria dalla pandemia da Covid-19, facendo seguito a quanto avviato in sede di prassi amministrativa con nota INL n. 131 del 10 aprile 2020 e circ. Ministero dell'Interno n. 15350 del 14 aprile 2020, ha previsto che «*il Prefetto si avvale delle Forze di polizia, con il possibile concorso del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e, per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro*» (INL, note n. 261 del 22 maggio 2020 e n. 167 del 4 maggio 2020; Ministero dell'Interno, circ. n. 15350 del 2 maggio 2020); si tratta di una vigilanza nuova per l'Ispettorato, basata su una *check-list* predisposta e aggiornata

dall'INL con nota 9 aprile 2021, n. 2181 relativa all'attuazione del *Protocollo condiviso di aggiornamento di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 6 aprile 2021, che segue i Protocolli del 14 marzo 2020 e 24 aprile 2020 (INL, nota n. 111 dell'11 maggio 2020). Il Ministero dell'Interno ha dato specifico mandato ai Prefetti di programmare servizi di controllo e di verifica sull'attuazione delle misure di contenimento del Protocollo, mediante la costituzione di *nuclei a composizione mista*, con apporto integrato, per le rispettive competenze, delle articolazioni territoriali dei Vigili del Fuoco, dell'INL e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, nonché delle ASL (INL, nota n. 149 del 20 aprile 2020; Min. Interno, circ. n. 15350/2020).

2. Competenze in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

Il d.l. n. 146/2021 ha riscritto i contenuti essenziali dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 allo scopo di prevedere che la **vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro** sia svolta **in modo paritario** dall'**Azienda sanitaria locale** competente per territorio e dall'**Ispettorato nazionale del lavoro** (comma 1).

Sul punto, anche per sottolineare la portata rivoluzionaria e l'importanza storica dell'intervento operato dal decreto in esame, vale la pena ricordare che il precedente testo normativo (frutto di una difficile tessitura con la Conferenza Stato-Regioni) assegnava la titolarità principale della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alle Aziende sanitarie locali (*«la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio»*), mentre, all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, spettava una competenza concorrente "specialistica" (non esclusiva) nelle **seguenti materie**:

- attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile (lavori di costruzione; lavori di manutenzione; lavori di riparazione; lavori di demolizione; lavori di conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato; opere stradali, ferroviarie, idrauliche; scavi; montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi);
- impianti ferroviari;
- sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti;
- lavori mediante cassoni in aria compressa;
- lavori subacquei.

D'altro canto, ancora *«in attesa del complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro»*, restano ferme le competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attribuite alle autorità marittime a bordo delle navi ed in ambito portuale, agli uffici di sanità aerea e marittima, alle autorità portuali e aeroportuali, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale, nonché ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia e per i Vigili del fuoco (comma 3). Così pure rimane confermato che, nei luoghi di

lavoro delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del Fuoco, la vigilanza sulla applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è svolta esclusivamente dai servizi sanitari e tecnici istituiti presso le rispettive amministrazioni (comma 1-*bis*).

Ma proprio a fronte del mantenimento delle molteplici competenze istituzionali in materia, la norma novellata, nel ribadire che la vigilanza prevenzionistica deve essere esercitata nel rispetto del coordinamento di cui agli art. 5 e 7 del d.lgs. n. 81/2008, stabilisce che, a livello provinciale, nell'ambito della programmazione regionale realizzata ai sensi dell'art. 7, le Aziende sanitarie locali e l'Ispettorato nazionale del lavoro promuovono e coordinano sul piano operativo l'attività di vigilanza esercitata da tutti gli organismi ispettivi richiamati dall'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008, sancendo l'adozione delle conseguenti modifiche al d.P.C.M. 21 dicembre 2007 (comma 4). In questa prospettiva, viene novellato anche l'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008 per assegnare l'importo delle somme che l'ASL e l'INL ammettono a pagare in sede amministrativa (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 758/1994, a seguito del provvedimento di prescrizione obbligatoria di cui all'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008) ad integrazione, rispettivamente, del capitolo regionale e del bilancio dell'INL per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai due organismi di vigilanza.

D'altra parte, trova piena legittimità e conferma anche quanto previsto dall'art. 64 del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, con riferimento alle modalità di esercizio della vigilanza in materia prevenzionistica (comma 7 dell'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008), per cui gli **ispettori hanno facoltà di:**

- visitare, in qualsiasi momento ed in ogni parte, i luoghi di lavoro e le relative dipendenze;
- sottoporre a visita medica il personale occupato;
- prelevare campioni di materiali o prodotti ritenuti nocivi;
- chiedere al datore di lavoro, ai dirigenti, ai preposti ed ai lavoratori le informazioni (comprese quelle sui processi di lavorazione) che ritengano necessarie per l'adempimento delle loro funzioni;
- prendere visione, presso gli ospedali, eventualmente chiedendone copia, della documentazione clinica dei lavoratori per malattie dovute a cause lavorative o presunte tali.

Peraltro, i funzionari ispettivi devono mantenere il segreto sui processi di lavorazione, sulle notizie e sui documenti di cui vengono a conoscenza per ragioni di ufficio.

Mentre, viene **confermato il divieto** per il personale delle istituzioni menzionate dall'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 assegnato agli uffici che svolgono attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di **prestare attività di consulenza** a qualsiasi titolo e in ogni parte del territorio nazionale (comma 5). Da ultimo, a fronte del nuovo generalizzato potere di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dell'INL e del ruolo di coordinamento provinciale affidato agli Ispettorati Territoriali del Lavoro, si stabilisce che l'Ispettorato nazionale del lavoro deve presentare, **entro il 30 giugno di ogni anno**, al Ministro del lavoro (per la trasmissione al Parlamento), una relazione analitica sull'attività svolta in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, che deve dare conto dei risultati conseguiti nei diversi settori produttivi e delle prospettive di sviluppo, programmazione ed efficacia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro.

3. Ispettore promotore, consulente e informatore

La riforma dei servizi ispettivi del 2004 ha primariamente confermato tutto l'apparato di poteri già esistenti, rivitalizzandone alcuni, ampliandone altri (potere di accesso, potere di esame ed acquisizione documenti, potere di indagine, diffida delle inosservanze amministrative, disposizione, prescrizione degli illeciti penali, contestazione degli illeciti amministrativi) e introducendone di nuovi con caratteristiche peculiari (diffida accertativa per crediti patrimoniali, conciliazione monocratica).

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

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

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

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

Il terzo profilo innovativo, contenuto nell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, riguarda i tre livelli (centrale, interregionale e territoriale): gli Ispettorati Territoriali del Lavoro e gli Ispettorati di Area Metropolitana, secondo uno schema di convenzione che deve formare oggetto di un apposito decreto ministeriale (adottato «sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni, Province autonome», Corte cost. n. 384/2005), mediante l'intervento del personale ispettivo, possono proporre ad enti, datori di lavoro ed associazioni, specifici programmi o percorsi di informazione e di aggiornamento, che saranno svolti a spese dei destinatari interessati.

Si segnala, peraltro, che per quanto riguarda le attività di prevenzione e di promozione finalizzate al rispetto della normativa lavoristica e previdenziale, nonché per quanto attiene all'attività di consulenza fornita durante il normale svolgimento delle indagini ispettive, la circ. n. 24/2004, nel ribadire che il primo ambito (c.d. "ispettore promotore") è di competenza dell'ufficio che programma, coordina e dirige le attività, mentre il secondo (c.d. "ispettore consulente") è attribuito direttamente al funzionario incaricato dell'ispezione, sancisce che nessuna delle due attività può essere afferente a «singoli casi concreti», né a «problemi particolari di interesse aziendale», confermando la

distinzione fra l'attività istituzionale di vigilanza e quella tipicamente consulenziale dei consulenti del lavoro e degli altri professionisti di cui alla l. 11 gennaio 1979, n. 12. Inoltre, con riferimento all'ispettore promotore si sottolinea che lo stesso durante le iniziative di prevenzione-promozione non esercita funzioni di vigilanza e pertanto non può svolgere nessuna attività di accertamento; mentre l'ispettore consulente, che effettua la consulenza durante l'attività ispettiva, deve fondare i propri chiarimenti e le proprie indicazioni operative *«esclusivamente»* sugli atti ufficiali (circolari, pareri, note e interpellanti) dell'INL e del Ministero del Lavoro.

4. Azioni di prevenzione e promozione

Nella direttiva del 18 settembre 2008 si dà assoluto rilievo non solo alla “forza repressiva” degli Ispettorati territoriali del lavoro, ma anche alla “forza preventivo-promozionale” degli stessi, affermando che l'efficacia dell'attività ispettiva nel suo complesso, rispetto ad uno specifico territorio provinciale, va misurata e rilevata con riguardo alla valutazione *«del lavoro sommerso che in quello stesso ambito viene eliminato, nonché delle situazioni di regolarità gestionale dei rapporti di lavoro che si riscontrano»*.

Vale a dire che si pongono sul medesimo piano non soltanto il numero dei rapporti di lavoro “in nero” che vengono regolarizzati ed emergono, ma anche le fattispecie di regolare occupazione e di rispetto della normativa lavoristica che si individuano nel corso degli accessi ispettivi.

Nel primo caso, infatti, il risultato sarà addebitabile alla “forza repressiva” degli Ispettorati Territoriali del Lavoro, nel secondo caso, invece, il contributo sarà offerto dalla “forza preventivo-promozionale” degli stessi.

La logica che muove la vigilanza e l'ispezione, in tal senso, dunque, sembra essere quella dell'esserci per essere, del governare compiutamente il territorio provinciale sia con una attenta programmazione delle ispezioni, sia con una presenza massiccia nelle aziende anche in fase di prevenzione e promozione.

La vigilanza viene ad essere articolata in un presidio del territorio con una mirata programmazione delle ispezioni e in una presenza attenta nelle aziende e presso le organizzazioni datoriali, sindacali dei lavoratori e gli Ordini professionali con eventi e azioni di prevenzione e promozione, nell'attuazione dell'art. 8 del d.lgs. n. 124/2004. Si prevede, in particolare, che oggetto delle campagne di prevenzione e promozione devono essere, la soluzione di problematiche di rilevanza generale che consentano di garantire il rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza ovvero anche la diffusione delle informazioni sulla corretta applicazione di nuovi istituti legislativi secondo le indicazioni interpretative provenienti da INL o Ministero del Lavoro.

In argomento è tornato anche il Documento di programmazione della vigilanza per il 2021 che include le *«attività di prevenzione e promozione della sicurezza e della legalità»* fra gli obiettivi annuali per gli uffici territoriali sottolineando il ruolo dell'INL *«nell'attività di informazione “qualificata” rivolta a lavoratori e aziende, quale componente fondamentale della strategia di “alleanza” e di accompagnamento nella legalità alla ripresa economica del sistema produttivo»*, valorizzando il percorso di costruzione di un *«confronto aperto e costruttivo con le organizzazioni sindacali, le associazioni datoriali e gli ordini professionali sui temi di maggiore interesse e attualità, realizzato anche mediante l'utilizzo di piattaforme per videoconferenze, che consentirà di svolgere la fondamentale funzione dell'INL di informare e sensibilizzare gli operatori del*

mercato del lavoro e tutti i soggetti direttamente o indirettamente interessati alla corretta applicazione della normativa, tenendo conto, altresì, delle particolari esigenze dei diversi contesti locali».

Le attività di prevenzione e promozione devono essere oggetto di una apposita pianificazione da parte degli Ispettorati Territoriali e gli Ispettorati di Area Metropolitana, calendarizzando le singole iniziative rispetto ai soggetti presso i quali le stesse vengono svolte, in un coordinamento diretto con gli Ispettorati Interregionali e con un apposito monitoraggio semestrale da parte della Direzione Centrale.

D'altronde, già il documento di programmazione allegato alla nota ministeriale 3 febbraio 2009, n. 1489 invitava le Organizzazioni datoriali e sindacali, nonché gli ordini professionali a prendere contatti con gli uffici territoriali per segnalare l'opportunità di avviare specifiche iniziative di informazione o aggiornamento ovvero di esaminare congiuntamente problematiche di carattere generale legate alle norme di lavoro e legislazione sociale.

Coordinamento e interpello

Sommario: 1. Coordinamento della vigilanza. – 1.1. Commissione centrale di coordinamento. – 1.2. Commissioni di programmazione dell'attività ispettiva. – 2. Coordinamento orizzontale. – 3. Funzionamento e coordinamento. – 3.1. INL opera anche in Sicilia. – 4. Coordinamento e Portale nazionale del sommerso. – 5. Condivisione delle informazioni da soggetti privati ed enti pubblici. – 6. Interpello.

1. Coordinamento della vigilanza

Al coordinamento, sia di tipo verticale che di tipo orizzontale, la direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 ha dedicato una particolare attenzione, confermando, con riferimento al “**coordinamento verticale**”, la struttura piramidale delineata dal d.lgs. n. 124/2004.

Con il d.lgs. n. 149/2015 viene confermato il ruolo di coordinamento della **Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza** (che mantiene la composizione mista istituzionale e sindacale ed è nominata con decreto del Ministro del Lavoro) opera quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza, per cui sulla base di rapporti annuali presentati dall'INL propone indirizzi, obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi.

Mentre viene incardinato sul **Direttore dell'INL** il potere funzionale alla attuazione concreta del coordinamento stesso, con la duplice finalità di assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva e garantire l'uniformità di comportamento degli Ispettorati Territoriali e dei diversi Organi di vigilanza.

1.1. Commissione centrale di coordinamento

L'art. 3 del d.lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 149/2015, istituisce la *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza*, chiamata ad operare come sede «*permanente*» ed esclusiva per la compiuta elaborazione di «*orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza*», in uno spirito di effettività del coordinamento.

Essa, in base agli specifici rapporti annuali presentati dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (ma anche sulla scorta delle informazioni che può raccogliere da INPS e INAIL sulle posizioni previdenziali e assicurative attive), ha la precipua finalità di monitorare la congruità dell'attività di vigilanza posta in essere, nel proporre «*indirizzi ed obiettivi strategici*» ed anche «*priorità degli interventi ispettivi*».

Ne fanno parte di diritto rappresentanti istituzionali e persone designate delle parti sociali in forma paritetica: il Ministro del Lavoro o un Sottosegretario delegato, quale Presidente; il Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; i Direttori generali

dell'INPS e dell'INAIL; il Comandante del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro; il Comandante generale della Guardia di Finanza; il Comandante del Nucleo speciale entrate della Guardia di Finanza; il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri; il Direttore generale dell'Agenzia delle Entrate; quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La Commissione centrale è presieduta dal Ministro del Lavoro, con il compito specifico di individuare gli indirizzi strategici e le priorità di intervento, nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, sia con riferimento ai settori di attività, sia con riguardo a peculiari ipotesi di illiceità nel mercato del lavoro, anche secondo le diverse emergenze territoriali.

I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

Alle diverse sedute della Commissione centrale, inoltre, possono essere invitate altre figure espressamente individuate: i Direttori generali delle Direzioni generali del Ministero del Lavoro; i Direttori generali delle Direzioni generali degli altri Ministeri interessati.

Quando la Commissione è chiamata ad assumere decisioni attinenti a problematiche relative al lavoro illegale, può partecipare alle riunioni, se invitato, il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

1.2. Commissioni di programmazione dell'attività ispettiva

Con il **Protocollo d'intesa del 12 marzo 2021** siglato unitariamente da INL, INPS e INAIL sono state istituite la Commissione centrale di programmazione dell'attività ispettiva e le Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva (cfr. INL, nota 30 marzo 2021, n. 2020).

Il Protocollo, unifica, aggiorna e sostituisce i Protocolli separati del 2017, confermando la necessità di uno sviluppo congiunto di modelli innovativi di analisi e di studio allo scopo di individuare fenomeni, settori e soggetti meritevoli di verifica ispettiva.

Vengono così rilanciati i livelli centrali e regionali di programmazione e sviluppo delle policy di accertamento ispettivo, come pure la programmazione dell'attività ispettiva in materia previdenziale e assicurativa.

Ai sensi dell'art. 3 del Protocollo, la Commissione centrale di programmazione dell'attività ispettiva è composta dal Direttore della DC Tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro dell'INL, con funzioni di Presidente, dal Direttore della DC Coordinamento giuridico dell'INL, dal Direttore della DC Entrate dell'INPS e dal Direttore della DC Rapporto assicurativo dell'INAIL, con possibilità per ciascuno dei componenti di indicare il proprio sostituto in occasione di singole riunioni. Ai lavori della Commissione centrale partecipano anche i dirigenti degli Uffici delle DC a seconda delle competenze specificamente assegnate. La Commissione centrale deve assicurare la programmazione, l'uniformità e il monitoraggio delle attività di vigilanza, nel rispetto degli obiettivi strategici di INL, INPS e INAIL, e può avvalersi di "Gruppi di lavoro" (composti da rappresentanti dei tre soggetti istituzionali) per l'analisi e l'approfondimento delle linee di indirizzo adottate.

Ogni Commissione regionale di programmazione dell'attività ispettiva, secondo quanto stabilito dall'art. 4 del Protocollo, è composta da due dirigenti designati dall'INL, di cui uno con funzione di Presidente, da un dirigente designato dall'INPS e da un dirigente designato dall'INAIL, unitamente a due funzionari ispettivi dell'INL, da un funzionario ispettivo dell'INPS e da un funzionario ispettivo dell'INAIL. La Commissione regionale favorisce a livello locale l'applicazione dei modelli di analisi e delle linee di indirizzo definite dalla Commissione centrale, assicurando l'organizzazione e la programmazione dell'attività ispettiva in materia previdenziale ed assicurativa nel proprio ambito di competenza territoriale, provvedendo altresì alla mappatura dei rischi e al monitoraggio delle realtà produttive. Le Commissioni regionali possono avvalersi di personale di INL, INPS e INAIL per lo svolgimento delle proprie funzioni.

In particolare, nel contesto delle Commissioni Regionali, chiamate a operare in stretta sinergia con la Commissione centrale, si prevede la prosecuzione dell'attività di esame delle criticità organizzative ed operative, di segnalazione di fenomeni di irregolarità unitamente ad altre problematiche operative o di tipo interpretativo, con condivisione delle liste degli obiettivi previdenziali ed assicurativi alla luce della preventiva analisi a cura dell'INL, finalizzata ad evitare la "sovrapposizione" degli interventi ispettivi.

Si dispone, inoltre, che la programmazione dell'attività ispettiva definita nell'ambito delle Commissioni regionali è immediatamente operativa sul territorio di competenza, mentre le richieste di accertamenti conseguenti ad attività amministrativa di INPS e INAIL che rivestono particolare urgenza e non risultano comprese nella programmazione mensile adottata dalla Commissione regionale, possono essere avviate direttamente dal personale ispettivo di INPS e INAIL con preventiva informativa alla sede territoriale dell'INL allo scopo di verificare l'esistenza di eventuali precedenti o di valutare l'esigenza di accertamenti congiunti.

Infine, con riguardo a particolari fenomeni di irregolarità, che si presentano caratterizzati da profili critici rilevanti, si prevede la possibilità di attivare l'intervento di gruppi ispettivi appositamente dedicati.

2. Coordinamento orizzontale

D'altro canto, non viene ritenuto meno importante ancora oggi il "coordinamento orizzontale" con gli altri Organismi incaricati della vigilanza, riconosciuto dalla direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 come presupposto indefettibile di qualsiasi efficace ed efficiente programmazione delle attività ispettive sul territorio, attraverso reciproci scambi di informazioni.

Proprio il coordinamento nei singoli ambiti territoriali fra Ispettorato Territoriale del Lavoro o Ispettorato di Area Metropolitana, Guardia di Finanza e Arma dei Carabinieri (ma anche Polizia Municipale per la vigilanza amministrativa e Aziende Sanitarie Locali per la sicurezza sul lavoro) è finalizzato sia a **superare** le odiose e intollerabili sovrapposizioni e **moltiplicazioni degli interventi ispettivi**, che a indirizzare la vigilanza su obiettivi rilevanti attraverso **azioni di *intelligence* condivise** fra ispettori del lavoro e ispettori previdenziali in applicazione di oggettivi indicatori di rischio economici e sociali.

Altro effetto di primaria importanza del coordinamento è dato dalla garanzia di un **esercizio unitario dell'attività ispettiva** e di una indispensabile **uniformità di comportamento** degli Organi di vigilanza.

3. Funzionamento e coordinamento

Dal 1° gennaio 2017, data indicata dal decreto interministeriale di cui all'art. 22, comma 4, del d.P.C.M. 23 febbraio 2016, il personale ispettivo di INPS e INAIL (che non aveva chiesto di essere inquadrato nei profili amministrativi) è inserito in un ruolo ad esaurimento degli stessi Istituti mantenendo il trattamento economico e normativo. Per razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva si prevedono forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL con riconoscimento in capo all'Ispettorato del potere di:

- dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo;
- definire tutta la programmazione ispettiva;
- individuare le specifiche modalità di accertamento.

Il d.lgs. n. 149/2015 intende comunque fare salva la possibilità per Ministero del Lavoro, INPS e INAIL di svolgere «**accertamenti tecnici**», funzionali allo svolgimento delle rispettive attività istituzionali.

Il **Protocollo d'intesa del 12 marzo 2021** siglato da INL, INPS e INAIL ha istituito la *Commissione centrale di programmazione dell'attività ispettiva* e le *Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva* (cfr. nota INL 30 marzo 2021, n. 2020) allo scopo di assicurare una costante sinergia con gli Istituti e garantire una corretta, puntuale ed efficace attività di vigilanza in materia previdenziale, contributiva e assicurativa.

Inoltre, a fronte del potere dell'Ispettorato di **svolgere l'attività ispettiva su tutto il territorio nazionale**, mentre attualmente il Ministero del Lavoro non è presente in Sicilia e Trentino-Alto Adige, dove le competenze ispettive sono affidate, rispettivamente, alla Regione Siciliana e alle province autonome di Trento e Bolzano, il d.lgs. n. 149/2015 prevede che l'Ispettorato debba stipulare **appositi protocolli d'intesa nella Regione Sicilia e nelle province autonome di Trento e Bolzano per garantire l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza**, nei rispettivi territori, oltre ad evitare la sovrapposizione degli interventi ispettivi. Poiché, tuttavia, la norma richiama il «*rispetto delle competenze attribuite dai rispettivi statuti in materia di vigilanza sul lavoro*», considerato che gli Statuti affidano agli Enti menzionati la vigilanza sul lavoro in via esclusiva, sembra potersi ritenere che in Sicilia e nelle Province autonome l'Ispettorato procederà a coordinare le attività ispettive svolte dai servizi già esistenti presso le rispettive autonomie, il cui personale viene posto in situazione di dipendenza funzionale.

In questa prospettiva si muove il **Protocollo d'intesa per il coordinamento dell'attività di vigilanza nella Regione Sicilia** del 13 ottobre 2016, firmato dal Direttore dell'INL e dall'Assessore della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro della Regione Siciliana, aggiornato con il Protocollo d'Intesa sottoscritto fra le parti il 3 maggio 2018, relativa all'operatività dei nove Ispettorati territoriali dipendenti dal Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative dall'Assessorato regionale.

Quanto ai profili di coordinamento, ferme restando le rispettive competenze, l'**Ispettorato può stipulare protocolli d'intesa** che prevedono strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle **Aziende sanitarie locali** e delle **Agenzie regionali per la protezione ambientale**, al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti, garantendo una più ampia e completa vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, anche evitando la sovrapposizione degli interventi ispettivi.

Si prevede, inoltre, che l'Ispettorato ha la facoltà di stipulare protocolli d'intesa con le Amministrazioni pubbliche regionali e locali e con le Aziende di trasporto pubblico regionale e locale, al fine di facilitare la mobilità del personale ispettivo nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti.

La norma stabilisce espressamente che **INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate devono mettere a disposizione dell'INL**, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, **dati e informazioni**, sia in forma analitica che aggregata, utili alla programmazione e allo svolgimento dell'attività di vigilanza e di difesa in giudizio, al fine di orientare l'azione ispettiva verso imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare o della evasione od omissione contributiva e per una maggiore efficacia della gestione del contenzioso; l'inosservanza di tale disposizione comporta l'applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale.

Con specifico riferimento alla disponibilità e alla condivisione delle banche dati, con la **Convenzione del 12 gennaio 2018**, sottoscritta, da Ministero del Lavoro, INPS, Ispettorato Nazionale del Lavoro e INAIL, allo scopo di realizzare un'efficace attività di vigilanza ispettiva, si disciplinano le attività di competenza e le modalità di scambio di informazioni necessarie per le rispettive finalità istituzionali e per l'effettivo coordinamento sul territorio nazionale della vigilanza ispettiva in materia lavoristica, previdenziale e assicurativa. Peraltro, sul tema è dovuto intervenire il Legislatore con l'**art. 7, comma 15-ter, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito dalla l. 28 marzo 2019, n. 26**, per stabilire l'obbligo a carico dell'INPS di ammettere il personale dirigenziale e ispettivo dell'INL a tutte le informazioni e le banche dati, sia in forma analitica che aggregata, trattate dall'Istituto previdenziale, già a disposizione del personale ispettivo dipendente dall'INPS e, in ogni caso, alle informazioni e alle banche dati relative a: dati anagrafici aziende/datori di lavoro; dati contenuti nel Fascicolo elettronico aziendale; retribuzioni imponibili annuali, ai fini contributivi, per azienda e per categorie di aziende; dati anagrafici, contributivi e retributivi dei soggetti iscritti alla Gestione separata; dati anagrafici, contributivi e retributivi dei soggetti iscritti alla Gestione autonoma artigiani; dati anagrafici, contributivi e retributivi dei soggetti iscritti alla Gestione commercianti; dati anagrafici, contributivi e retributivi dei soggetti iscritti alla Gestione agricoltura; dati anagrafici dei datori di lavoro beneficiari di interventi di CIG (cassa integrazione guadagni) ordinaria e straordinaria, di mobilità, di contratti di solidarietà; dati relativi alle procedure DM10, Emens, UniEmens; dati anagrafici dei lavoratori beneficiari di interventi di CIG (cassa integrazione guadagni) ordinaria e straordinaria, di mobilità, di contratti di solidarietà, di prestazioni previdenziali per malattia, maternità e assegni familiari, di prestazioni di sostegno al reddito (*cf.* INL, circ. 25 luglio 2019, n. 8).

Di assoluto rilievo, per un efficace e serio coordinamento, appare la previsione in base alla quale ogni organo di vigilanza per svolgere legittimamente accertamenti in materia

di lavoro e legislazione sociale ha l'obbligo di **raccordarsi preventivamente con le strutture nazionali e territoriali dell'INL**, al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi (art. 11, comma 6, d.lgs. n. 149/2015).

Infine, nei confronti dell'INL sia il Ministero del Lavoro, sia INPS e INAIL devono assicurare ogni forma di collaborazione utile ad un efficiente svolgimento dell'attività di vigilanza.

3.1. INL opera anche in Sicilia

Ancora più rilevante appare il tentativo di avviare una storica estensione dell'ambito territoriale di operatività dei servizi ispettivi del lavoro nazionali nella Regione Sicilia, essendo stato eliminato in sede di conversione in legge il riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano previsto invece dal decreto lavoro.

L'art. 16 del d.l. n. 48 del 2023, in effetti, non consente all'INL di operare autonomamente con proprie articolazioni funzionali nel territorio della regione Sicilia nel quale la gestione e l'amministrazione della vigilanza e dell'ispezione in materia di lavoro, dopo l'istituzione dell'autonomia mediante apposite leggi costituzionali, è affidato agli organi di governo della Regione siciliana.

La norma del decreto lavoro, così come modificata in sede di conversione in legge, nel rispetto dell'attuale quadro costituzionale di riferimento, si limita a riconoscere all'INL di agire direttamente, per la prima volta, per potenziare le attività di polizia giudiziaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di tutela dei rapporti di lavoro e di controllo sull'applicazione della legislazione sociale nei territori delle province siciliane.

Peraltro, la norma, come già sottolineato, non permette all'INL di insediare proprie strutture territoriali autonome, ma consente di attivarsi avvalendosi degli uffici messi a disposizione dall'INPS e dall'INAIL, nei quali potrà inviare un contingente di personale ispettivo adeguatamente qualificato già in servizio presso le sedi territoriali e centrali dell'Agenzia.

4. Coordinamento e Portale nazionale del sommerso

Il testo originario dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004 prevedeva la raccolta, in un unico *data base* telematico, di tutti i dati e delle diverse informazioni assunte con riguardo a: aziende e attività lavorative ispezionate; tipologie delle violazioni accertate, contestate e sanzionate; dinamiche del mercato del lavoro; approfondimenti e aggiornamenti normativi. La banca dati avrebbe dovuto costituire una sezione autonoma e riservata della Borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 276/2003, liberamente accessibile esclusivamente da parte delle amministrazioni pubbliche che effettuano vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. La concreta attuazione e il funzionamento della banca dati ispettiva erano rimessi ad un successivo decreto ministeriale che avrebbe dovuto essere emanato entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto di riforma dei servizi ispettivi.

Con l'art. 19 del d.l. n. 36 del 2022, convertito dalla l. n. 79 del 2022, nel contesto degli interventi per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è stato modificato l'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 2004, prevedendo la costituzione del Portale nazionale del sommerso (PNS), gestito dall'INL. Al fine di una efficace programmazione dell'attività ispettiva nonché di monitorare il fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale, i risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dal personale ispettivo dell'Inps, dell'Inail, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso e in materia di lavoro e legislazione sociale, dovranno confluire nel Portale unico nazionale. Il Portale sostituisce e integra gli strumenti telematici attraverso i quali INL, Inps e Inail condividono gli esiti degli accertamenti ispettivi e dovrà raccogliere anche i verbali ispettivi e ogni provvedimento derivato dall'attività di vigilanza, oltre agli atti riguardanti l'eventuale contenzioso attivato dall'ispezionato.

Altra misura di coordinamento fra gli organismi di vigilanza è la previsione (art. 10, comma 2) di un *network* telematico di informazioni e di comunicazioni, tra le diverse amministrazioni interessate, relativamente alle visite ispettive effettuate, «*immediatamente dopo le ispezioni*», vale a dire che non appena svolto un iniziale accertamento ispettivo l'organo di vigilanza che ha compiuto l'ispezione deve, immediatamente dopo l'avvio dell'indagine, comunicare agli altri enti lo svolgimento dell'ispezione, con la finalità esclusiva di evitare duplicazioni di interventi di controllo e verifica a carico della medesima azienda.

Per non svilire le finalità del coordinamento centralizzato previsto dal d.lgs. n. 124/2004, la circ. n. 24/2004 aveva previsto che per tentare di evitare fin da subito la duplicazione degli interventi ispettivi, tutti gli organismi incaricati della vigilanza nel medesimo ambito territoriale dovevano, «*con la massima tempestività*», comunicarsi reciprocamente i nominativi delle aziende da ciascuno ispezionate, seguendo le modalità operative che verranno definite a livello regionale o provinciale, sulla scorta di specifiche intese, in pieno spirito autonomista, fermo restando soltanto l'obbligo dello strumento della comunicazione che è rappresentato dalla posta elettronica.

Importante previsione generale di coordinamento operativo è anche quella contenuta nel comma 3 dell'art. 10, relativa alla possibilità di costituzione di *task force* in ambito regionale, con la facoltà di costituire, nel territorio di competenza, dei "gruppi di intervento straordinario" chiamati ad occuparsi della repressione di specifici fenomeni illeciti o elusivi, particolarmente rilevanti, nel contesto territoriale considerato.

5. **Condivisione delle informazioni da soggetti privati ed enti pubblici**

L'art. 15 del d.l. n. 48/2023, al primo comma fa obbligo a tutti gli enti pubblici e privati, senza distinzione alcuna, di condividere gratuitamente con l'INL, anche attraverso cooperazione applicativa, le informazioni di cui dispongono, per ragioni istituzionali o per l'esercizio ordinario delle rispettive attività e funzioni.

La finalità (che ne rappresenta specularmente anche la causa) posta a legittimazione della pretesa del Legislatore è dichiaratamente quella di rafforzare la programmazione dell'attività ispettiva, orientando l'azione vigilante nei confronti delle imprese che evidenziano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di lavoro irregolare o di evasione/omissione contributiva, così pure di poter disporre con

immediatezza di tutti gli elementi utili alla predisposizione e alla definizione delle pratiche ispettive.

La norma prevede poi che alle stesse informazioni abbia accesso anche la Guardia di finanza per le attività ispettive su lavoro irregolare ed evasione/omissione contributiva e ciò anche attraverso cooperazione applicativa, con apposita convenzione da stipulare con l'INL entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto lavoro, ai fini dello svolgimento dei controlli ispettivi di cui all'art. 7, comma 1.

Il secondo comma della disposizione stabilisce che le informazioni e i dati che saranno oggetto di condivisione, come pure l'elenco degli enti pubblici e privati chiamati a fornire i dati, saranno individuati successivamente da appositi atti amministrativi generali (ai sensi dell'art. 2-ter, comma 1, del d.lgs. n. 196 del 2003), sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale potrà intervenire imponendo specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti di messa in condivisione dei dati. Non può non rilevarsi che la mancanza di un termine per l'adozione di tali atti normativi di secondo livello rischia di dilatare nel tempo l'effettiva operatività della norma.

Nel terzo comma dell'art. 15 del d.l. n. 48/2023 si colloca la previsione che pone, purtroppo, una ipoteca sulla effettiva capacità di realizzazione dell'intervento di ampia condivisione dei dati delineata dalla norma in esame, in quanto si dispone espressamente che alle attività di condivisione dei dati e delle informazioni, le amministrazioni pubbliche interessate dovranno provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e in ogni caso – *more solito* – senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

6. Interpello

Con riferimento al diritto di interpello che ha fatto ingresso nel diritto del lavoro e nella legislazione sociale con l'**art. 9 del d.lgs. n. 124/2004**, si tratta di un istituto dalla portata sicuramente innovativa, che consente al datore di lavoro, per il tramite degli intermediari abilitati, di conoscere il “dover essere” di determinati istituti o fattispecie normative o contrattuali da parte delle Istituzioni competenti. In questo senso, dunque, l'interpello si colloca fra i primi strumenti difensivi in materia di ispezioni del lavoro e previdenziali, in una fase di difesa “anticipata” rispetto a qualsiasi intervento ispettivo e sanzionatorio.

Uno strumento, dunque, di notevole rilevanza con riguardo all'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e degli Istituti previdenziali: sulla base dei chiarimenti ministeriali (circ. n. 24/2004 e n. 49/2004) e, da ultimo, della recente riforma normativa introdotta dall'**art. 2, comma 113, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262**, come convertito in l. 24 novembre 2006, n. 286, l'**efficacia dell'interpello** è generale e non si ferma ai soli interpellanti, inoltre chiunque aderisca consapevolmente all'interpello rimane esente di responsabilità colpevole, sia con riferimento alle violazioni amministrative, sia con riguardo alle sanzioni civili previdenziali, sia anche, per inevitabile analogia *iuris*, per quanto attiene agli illeciti penali (art. 9, comma 2, d.lgs. n. 124/2004).

Si comprende agevolmente, pertanto, la valenza di un interpello rispetto al quale si sia potuta ottenere una risposta affermativa e alla quale si sia fatto aderire il comportamento dell'azienda ispezionata.

La norma, nel testo riformato dal d.l. n. 262/2006, peraltro, fa riferimento esclusivo, per quanto concerne il mondo datoriale privato, opportunamente, ai vertici nazionali delle Associazioni di categoria e degli Ordini professionali.

Sono soltanto queste due categorie di soggetti che vengono repute titolari di un interesse collettivo specifico al fine di ottenere chiarimenti operativi, mediante “quesiti di ordine generale”, con riferimento alla corretta applicazione della normativa in materia di lavoro e di legislazione sociale e previdenziale.

Sul punto la circ. n. 49/2004 ha precisato che il riferimento normativo deve essere a *«tutta la normativa statale, ivi compresa quella di natura regolamentare»*, con esclusione, quindi, della normativa regionale: peraltro, scorrendo le risposte ad interpello finora istruite e pubblicate, si può verificare come il Ministero del Lavoro abbia proceduto ad evadere anche quesiti che specificamente riguardavano la corretta applicazione di norme regionali, segnatamente in materia di apprendistato professionalizzante.

Deve, allora, concludersi, alla luce della prassi consolidata, che anche la normativa regionale può divenire oggetto di quesito ad interpello laddove (come appunto nel caso dell'apprendistato professionalizzante) essa integri o applichi la normativa nazionale la cui vigilanza è assegnata all'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Tornando ai **soggetti legittimati** alla presentazione di quesiti ad interpello, si segnala che non il singolo consulente, ma il Consiglio nazionale dell'Ordine professionale cui appartiene ed è iscritto, ha la facoltà di procedere ad “interpellare” il Ministero del Lavoro circa l'applicazione dei singoli istituti normativi. Così pure non la singola azienda ma i vertici nazionali dell'Associazione di categoria alla quale la stessa aderisca può presentare interpello.

Peraltro, l'origine del quesito può ben essere sia di iniziativa diretta del soggetto collettivo che, di fatto, lo propone, sia muovere da una espressa segnalazione ad esso del singolo consulente ovvero del datore di lavoro iscritto o aderente alla Associazione di categoria proponente.

Accanto alle Rappresentanze (di categoria o professionali) del mondo datoriale privato, poi, la norma, nel testo novellato dall'art. 2, comma 113, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, come convertito in l. 24 novembre 2006, n. 286, prevede altresì la titolarità del diritto di interpello anche in capo alle Organizzazioni sindacali, agli Organismi associativi degli Enti territoriali nonché, come già nel testo originario dell'art. 9 d.lgs. n. 124/2004, agli Enti pubblici (laddove il termine impropriamente utilizzato dovrebbe potersi intendere nel senso di “pubbliche amministrazioni”).

Il quesito va indirizzato direttamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sempre ed esclusivamente a mezzo *e-mail* (“per via telematica”, *interpello@lavoro.gov.it*), dalla quale verrà fornita la risposta al quesito con lo stesso sistema di comunicazione. La circ. n. 24/2004 del Ministero del Lavoro, con riferimento all'istituto in esame, stabilisce che gli Ispettorati Territoriali del Lavoro e gli Ispettorati di Area Metropolitana non possono dare seguito, neppure in proprio, a quesiti di carattere particolare ai fini dell'interpello, né, in ogni caso, ai quesiti provenienti da singole aziende; resta confermata l'attività di carattere meramente informativo nei confronti delle aziende e, in modo particolare, dei lavoratori nell'ambito del servizio del “turno” o dell'URP, anche nella modalità di risposta a quesito.

In questo senso, più precisamente, la successiva circ. n. 49/2004 del Ministero del Lavoro ha precisato che la differenza sostanziale fra l'interpello e l'attività informativa

istituzionale, svolta a livello territoriale, è data dalla *«attualità delle problematiche rappresentate»*, sulle quali non risulta essere intervenuto un chiarimento ufficiale del Ministero, né in sede di circolare o altra comunicazione istituzionale, né in sede di risposta ad un precedente interpello.

La stessa circ. n. 49/2004, inoltre, aveva dettato una precisa scansione temporale per la procedura della risposta ad interpello secondo l'originario testo normativo del d.lgs. n. 124/2004. Terminati i diversi passaggi procedurali la risposta al quesito veniva accettata per iscritto, trasmessa a mezzo *e-mail* all'interpellante e pubblicata, contestualmente, nell'area dedicata del sito istituzionale (*www.lavoro.gov.it*).

Da ultimo, per quanto concerne il ruolo rivestito dall'interpello nel concreto dell'attività di vigilanza e, segnatamente, ispettiva, con grande impatto operativo, la circ. n. 24/2004 ha affermato che il datore di lavoro che si sia adeguato, nei propri comportamenti, ad una risposta ad interpello, *«fermi restando gli effetti civili fra le parti e le eventuali conseguenze sul piano previdenziale»*, non incorre in alcuna violazione di tipo amministrativo, giacché il comportamento adesivo rappresenta una sorta di "scusante" ai fini della valutazione dell'illecito.

Il riferimento, ovviamente, non è al solo datore di lavoro dal quale sia scaturito, direttamente o indirettamente, il quesito ad interpello, ma la generalità del mondo datoriale che abbia avuto accesso alla risposta ministeriale e a quella si sia conformata.

Come, d'altronde, ribadito dalla circ. n. 49/2004 del Ministero del Lavoro il **comportamento datoriale adesivo all'interpello** rileva sotto i profili della responsabilità personale del trasgressore, in termini di verifica della possibile attribuzione psicologica del fatto al soggetto agente e, quindi, per la valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa o del dolo di cui all'art. 3 della l. n. 689/1981.

Analogo "scusante" deve ritenersi operante (sempre in ragione dei chiarimenti ministeriali richiamati) in merito all'applicazione delle sanzioni civili con riguardo alle omissioni previdenziali, stante la riconosciuta facoltà di porre anche tramite gli Istituti previdenziali quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative, nelle materie di rispettiva competenza.

In conclusione, seppure le circolari ministeriali facciano riferimento esclusivamente alla valenza "scriminante" dell'adesione del datore di lavoro alla soluzione fornita all'interpello con riguardo alla sussistenza dell'elemento soggettivo della violazione amministrativa (art. 3, l. n. 689/1981), non vi sono ragioni logiche e giuridiche per non ritenere altrettanto "scusante" il comportamento adesivo all'interpello in merito alla verifica di sussistenza degli elementi che rendono punibile la condotta penalmente rilevante, dovendosi perciò provare la diretta e personale colpevolezza dell'agente (art. 42 c.p.).

In buona sostanza, l'ispettore che procede ad una indagine nei riguardi di una questione sulla quale vi sia stata pronuncia a mezzo di interpello da parte del Ministero del Lavoro dovrà verificare se il datore di lavoro ispezionato si sia adeguato alla risposta oppure se abbia effettivamente trasgredito, prima di provvedere a sanzionare, in via amministrativa, o a contestare, in sede penale, l'illecito astrattamente riscontrabile. In questo senso ora esplicitamente il testo di legge, in quanto l'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, introdotto dall'art. 21, comma 4, del d.l. n. 262/2006, prevede che chiunque si adegui *«alle indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti»* formanti oggetto di un

interpello non può divenire destinatario, in quanto “non colpevole”, della «*applicazione delle relative sanzioni penali, amministrative e civili*».

Conciliazione monocratica

Sommario: 1. Finalità e natura della conciliazione ispettiva. – 2. Conciliazione preventiva. – 2.1. Fasi del procedimento. – 3. Effetti dell'avvenuta conciliazione. – 4. Contenuti e caratteristiche del verbale di accordo. – 5. Riflessi previdenziali. – 6. Conciliazione contestuale.

1. Finalità e natura della conciliazione ispettiva

A fronte del regime di presunzioni, relative e assolute, che governano il sistema dei contratti individuali di lavoro, non appare dubitabile il rilievo che può essere assunto, quale vera e propria strategia difensionale, dalla conciliazione monocratica. Si tratta di un istituto che, a seguito della ridefinizione del ruolo assegnato alle richieste di intervento, ad opera della direttiva sui Servizi ispettivi del 18 settembre 2008 è stato fatto oggetto di un apposito rilancio della conciliazione monocratica di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004. Su questa strada si sono poste la circ. 26 novembre 2009, n. 36 e la successiva nota 16 aprile 2012, n. 7165: il Ministero del Lavoro, infatti, manifesta con chiarezza l'intenzione di potenziare l'istituto, la cui attuazione è pensata al fine di consentire una programmazione delle ispezioni non prioritariamente fondata sulle richieste di intervento e al contempo dotare l'ispettore del lavoro di un **potere esclusivo di conciliazione** atto a sostenere e rinforzare le tutele sostanziali (in primo luogo retributive e contributive) dei lavoratori nelle fattispecie in cui maggiormente difficile appare l'acquisizione della prova a sostegno degli illeciti riscontrabili.

Disciplinando la «*conciliazione monocratica*», l'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004, infatti, ha introdotto uno strumento i cui effetti possono essere particolarmente significativi, anche in termini di emersione del sommerso, se ad esso si fa ricorso senza le pregiudiziali ideologiche e le riserve mentali che ne avevano determinato uno scarso utilizzo fino al 2008. Secondo la circ. n. 36/2009 la rilevata insufficiente diffusione dell'istituto ha dato «*evidenti ricadute negative, sia sotto il profilo della concreta deflazione del contenzioso, che della tutela immediata degli interessi sostanziali dei lavoratori*»; da qui, l'intenzione di «*favorire un pieno sviluppo della conciliazione monocratica*».

La nota n. 7615/2012 ribadisce che dalla richiesta di intervento «*non scaturisce pertanto alcun obbligo per l'Amministrazione di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva*», precisando ulteriormente che se i contenuti della richiesta appaiono «*labili*» in quanto non circostanziati e non corredati da obiettivi elementi di supporto, né documentali né testimoniali, «*ovvero quando dalla presentazione dell'istanza sia trascorso un lasso temporale significativo ai fini della concreta possibilità di effettuare un proficuo accertamento*», ma anche quando la richiesta di intervento riguardi fatti collocati cronologicamente molto indietro nel tempo, oppure se si tratta di un datore di lavoro domestico o privo di una «*organizzazione*» e strutturazione aziendale, «*non può affermarsi un obbligo assoluto di procedere comunque all'accesso ispettivo, ma la relativa valutazione rimane sempre affidata al prudente*

apprezzamento del responsabile della programmazione», che potrà «archiviare la richiesta di intervento motivandone, sia pur sinteticamente, le ragioni».

In buona sostanza si tratta di una procedura conciliativa che si svolge per intero **dinanzi ad un singolo funzionario** dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro e l'Ispettorato di Area Metropolitana competente per territorio, al termine della quale si consacra in un verbale di accordo la manifestazione di volontà, comune e consensuale, del datore di lavoro e del lavoratore, riguardo alla natura, alla durata, alle caratteristiche e alle modalità di svolgimento di un rapporto di lavoro che è effettivamente intercorso fra gli stessi.

Se questi primi elementi sembrerebbero presentare una lieve modifica, limitatamente alla composizione dell'organismo conciliatore (non più collegiale, ma monocratico appunto), della procedura prevista dall'art. 410 c.p.c. per il tentativo di conciliazione che precede l'instaurazione del giudizio di lavoro, in realtà lo strumento in esame è individuato come competenza nuova ed esclusiva degli Ispettorati Territoriali del Lavoro e gli Ispettorati di Area Metropolitana, con un **triplice profilo di vantaggi**:

- per il datore di lavoro, quello di potersi mettere in regola, pur tardivamente e non del tutto spontaneamente, con oneri generalmente meno gravosi, e vedersi così estinguere il procedimento ispettivo, a seconda dei casi perché neppure iniziato ovvero perché non portato a compimento, quindi senza dover esporsi ad una indagine accurata da parte dei funzionari incaricati della vigilanza e alle conseguenti sanzioni;
- per il lavoratore, quello di trovarsi immediatamente riconosciuta la sussistenza di un rapporto di lavoro, con la relativa corresponsione della retribuzione e la coesenziale regolarizzazione assicurativa e previdenziale, senza doversi assoggettare alle lungaggini processuali e senza nessuna spesa a suo carico;
- per la stessa Pubblica Amministrazione, la quale, da un lato, non svisciva l'attività di vigilanza in indagini spesso difficili e complesse, che poi devolvono, comunque, verso un accordo conciliativo fra le parti o, che è peggio, finiscono per essere cancellate, in fase contenziosa, amministrativa o giudiziaria, per vizi di forma o procedurali o per il mancato riconoscimento dell'apparato probatorio faticosamente raccolto dal personale ispettivo; dall'altro, sul piano dei contributi previdenziali, consegue quel risultato minimo positivo che si vedrebbe negato risolutamente nel caso purtroppo usuale di conciliazione collegiale c.d. "a saldo e stralcio".

La conciliazione monocratica può svolgersi in **due forme distinte**, «*conciliazione preventiva*» e «*conciliazione contestuale*», secondo la denominazione data in dottrina e poi accolta anche nelle circ. n. 24/2004 e n. 36/2009.

Peraltro, in entrambe le fattispecie di conciliazione monocratica, contestuale e preventiva, l'attivazione della procedura interrompe i termini per la contestazione e la notificazione degli illeciti amministrativi, fino alla conclusione del procedimento conciliativo: conseguentemente l'accertamento ispettivo ha inizio o prosegue, regolarmente, con decorrenza *ex novo* dei termini, tanto se l'accordo non è stato raggiunto, quanto se anche una sola delle parti convocate non si è presentata. Non solo, perché da questa previsione normativa deriva anche il fatto che non è stato posto alcun termine specifico né per l'inizio, né per la conclusione della conciliazione monocratica e cioè per raggiungere, consacrandolo a verbale, un accordo transattivo fra lavoratore e

datore di lavoro, pur dovendosi implicitamente dedurre e apprezzare un sicuro impulso per la massima speditezza e celerità dell'azione amministrativa.

2. Conciliazione preventiva

La prima tipologia di conciliazione monocratica fa seguito ad una **richiesta di intervento ispettivo** presentata presso l'ITL o lo IAM, territorialmente competente, in base alla individuazione del luogo dove si sono svolte le prestazioni lavorative oggetto di segnalazione e, quindi, potenzialmente, di ispezione.

Quando dalla richiesta di intervento emergono **«elementi per una soluzione conciliativa della controversia»**, l'ITL o lo IAM, mediante un proprio funzionario, indifferentemente amministrativo o ispettivo, a seconda dell'organizzazione che si è dato in concreto l'ufficio, *«può»* - ne ha la facoltà - procedere a convocare gli interessati, e cioè lavoratore e datore di lavoro, al fine di espletare un tentativo di conciliazione.

Come segnala la circ. n. 36/2009, la conciliazione preventiva assicura un maggiore equilibrio nel rapporto fra l'azione ispettiva su richiesta di intervento e quella attivata a seguito dell'iniziativa programmata.

Le ispezioni attivate a seguito di richiesta di intervento, spesso conseguenza di situazioni di frattura nei rapporti interpersonali tra datore di lavoro e lavoratore, si presentano assai meno incisive rispetto alle indagini ispettive avviate d'iniziativa che possono più agevolmente garantire una pianificazione organica e mirata della vigilanza sul territorio.

Attraverso la conciliazione monocratica preventiva si può coltivare l'obiettivo di un migliore "bilanciamento" fra l'ispezione programmata di iniziativa dell'Organo di vigilanza e quella attivata sulla base di una richiesta di intervento, valorizzando una vera e propria pianificazione degli interventi di verifica e controllo sulla base del contesto socio-economico governato, da realizzarsi anche mediante *«cicli di ispezioni mirate su singoli ambiti territoriali o su determinati settori merceologici»*, sia *«a vista»* (senza preventiva individuazione della singola azienda) che *«ad obiettivo»* (con indicazione specifica dell'azienda da ispezionare).

D'altra parte, le richieste d'intervento corrono anche il rischio di *«strumentalizzarsi»* il ruolo stesso dell'ispettore del lavoro, soprattutto quando risultano infondate o prive di oggettivi elementi di riscontro, e rappresentano, su questo piano, un sicuro ostacolo per una azione ispettiva efficace volta alla piena ed effettiva verifica dell'osservanza della normativa di lavoro.

Un ricorso generalmente diffuso alla conciliazione monocratica preventiva può contribuire in modo concreto per assicurare una tutela effettiva al lavoratore, garantendo, al tempo stesso, *«un impiego migliore delle risorse ispettive da destinare ad iniziative di vigilanza di maggiore respiro»*, mirate anche a favorire una crescita del sistema imprenditoriale, in tutti i settori, per una tutela complessiva dei livelli occupazionali e non solo del singolo lavoratore che presenta la richiesta di intervento.

Diventa, quindi, *«obiettivo primario»*, segnalato dalla circ. n. 36/2009, *«pervenire ad un significativo incremento della definizione delle richieste d'intervento attraverso l'istituto della conciliazione monocratica preventiva»*, volgendo ad una definizione in sede di accertamento ispettivo delle sole richieste di intervento che appaiano significativamente gravi o rilevanti sul piano della lesione dei diritti sostanziali meritevoli di tutela.

Su questo piano occorre segnalare che **l'istituto ha sicuramente natura volontaria**, per quanto attiene al lavoratore, il quale nella propria richiesta di intervento facoltizza il tentativo ovvero, una volta convocato, si presenta facendo procedere l'azione conciliativa.

Spetta soltanto al lavoratore il ruolo di arbitro delle sorti della conciliazione monocratica, quanto più sarà libero e forte, tanto più l'istituto andrà a vantaggio della soddisfazione immediata e diretta dei suoi crediti e diritti.

Inoltre, per altro verso, la conciliazione monocratica ha natura discrezionale, in quanto non sussiste alcun obbligo per il Direttore dell'Istituto o dello IAM di procedere ad espletare il tentativo conciliativo: d'altra parte, però, come detto, la conciliazione monocratica *«preventiva»* rappresenta un utile strumento a disposizione per lo snellimento delle richieste di intervento giacenti, soprattutto quando si presentano sceve di un indispensabile apparato probatorio e circostanziale e, pertanto, espongono il personale ispettivo ad indagini di non rapida e non agevole conclusione.

Prima di proseguire nell'analisi dei presupposti essenziali di attivazione della conciliazione monocratica, come rilevati dalla circ. n. 36/2009, va chiarita la natura stessa della *«richiesta di intervento»* (abbreviata in acronimo RI).

Anzitutto, vale la pena segnalare che con questa locuzione tecnica, utilizzata anche dal Legislatore nel d.lgs. n. 124/2004, s'intende la denuncia ovvero la richiesta di un accertamento ispettivo che un lavoratore, ovvero un'organizzazione sindacale o altro soggetto privato, rivolge nei confronti di una specifica realtà datoriale, per una singola o plurima vicenda lavorativa.

Se la direttiva del 18 settembre 2008 ha chiarito che la presentazione di una richiesta di intervento non rappresenta una istanza di parte a norma dell'art. 2, comma 1, della l. n. 241/1990, non comportando quindi alcun obbligo di dare corso ad una verifica ispettiva, la circ. n. 36/2009 precisa che gli Ispettorati Territoriali del Lavoro e gli Ispettorati di Area Metropolitana possono prendere in considerazione soltanto le RI che non risultano *«palesamente pretestuose»* (volte a creare elementi di disturbo in una realtà lavorativa specificata), *«oggettivamente inattendibili»* (senza riferimenti seriamente idonei a introdurre un intervento ispettivo) e *«prive di ogni fondamento»* (mancanti di qualsiasi elemento oggettivo di supporto ad una eventuale ispezione).

Tolte di mezzo, pertanto, le RI non procedibili perché prive di elementi a sostegno di una iniziativa di vigilanza, tutte le altre richieste di intervento devono trovare nella attivazione di un tentativo di conciliazione monocratica preventiva *«la via assolutamente privilegiata di definizione della vicenda segnalata»*.

L'approdo prioritario di una RI procedibile, pertanto, deve essere in primo luogo quello della conciliazione monocratica, fallita la quale può darsi seguito ad un intervento ispettivo.

La circ. n. 36/2009, peraltro, individua puntualmente le richieste di intervento per le quali si palesa la necessità di procedere direttamente ad un accesso ispettivo con riguardo *«alla denuncia di irregolarità significativamente gravi e incisive»*.

Le RI caratterizzate da tale **significativa gravità e incisività delle irregolarità e presunte violazioni denunciate** sono quelle che rivestono una diretta ed esclusiva rilevanza penale, quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante, quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento

e, ovviamente, quelle che hanno ad oggetto solo aspetti di natura contributiva, previdenziale ed assicurativa.

Altra questione è quella relativa alla possibilità che sia il datore di lavoro a proporre una richiesta di intervento, dichiaratamente al fine di ottenere una conciliazione monocratica: gran parte della dottrina è schierata per una soluzione negativa sul punto, tuttavia il dato normativo non qualifica la provenienza della richiesta di intervento in capo al solo lavoratore e, dunque, in astratta ipotesi, anche quella proposta dal datore di lavoro potrebbe divenire oggetto di una tentata conciliazione monocratica, salvo che la richiesta datoriale sia volta a recuperare crediti che lo stesso datore vanta nei confronti del lavoratore, giacché, in ogni caso, l'istituto in esame sembra potersi occupare esclusivamente dei diritti del lavoratore che risultano lesi e, per l'effetto, possono essere tutelati per il tramite di un intervento ispettivo.

Per attivare la conciliazione monocratica devono ricorrere alcuni presupposti oggettivi declinati sinteticamente dalla norma (*«elementi per una soluzione conciliativa»*) che erano stati esplicitamente individuati inizialmente dalla circ. n. 24/2004 e ribaditi nel dibattito che ne è seguito, per poi essere ridefiniti dalla circ. n. 36/2009.

D'altronde, la nota n. 8716 del 12 giugno 2009 aveva già ribadito la funzionalità di un ricorso generalizzato alla conciliazione monocratica preventiva, segnalandone la natura di informale *«condizione preliminare di procedibilità»* dell'azione ispettiva.

Peraltro, a fronte di chi ha interpretato la locuzione come idonea a costituire la conciliazione monocratica come *«atto vincolato dell'iter ispettivo»* in modo da farne conseguire, in caso di mancata attivazione, un vero e proprio vizio dei successivi atti ispettivi, si rileva come la natura dell'istituto permanga, al di là di qualsivoglia interpretazione della prassi amministrativa, quella delineata dalla norma, vale a dire un **potere discrezionale** del Direttore dell'ITL o dello IAM e del responsabile del Processo Vigilanza (nella forma preventiva) e del personale ispettivo (nella forma contestuale) a fronte di situazioni "conciliabili", senza che il mancato esercizio di detto potere possa impattare in alcun modo sulla validità e sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi sanzionatori adottati.

Un essenziale requisito e, forse, il principale presupposto della attivazione dell'istituto in esame è dato dall'attinenza delle questioni, sollevate nella richiesta di intervento oppure evidenziate a seguito del primo accesso ispettivo, a **diritti patrimoniali del lavoratore**, siano essi, indifferentemente, di origine contrattuale oppure legale.

Il principale elemento "per una soluzione conciliativa", infatti, non può che essere la *patrimonialità* delle questioni segnalate.

Sia che si tratti di lavoro subordinato ovvero autonomo, rileveranno, ai fini dell'attivazione della conciliazione monocratica, quei profili attinenti allo svolgimento - e non puramente la costituzione - del rapporto di lavoro, dai quali derivano in concreto dei crediti, di natura retributiva o meno, a favore del lavoratore.

In effetti, il testo normativo non pone limiti di alcun tipo con riguardo alle diverse fattispecie di lavoro, neppure in caso di lavoro sommerso o comunque irregolare. Anzi, se l'ITL o lo IAM (nella forma preventiva) o l'Ispettore del lavoro (nella forma contestuale) non ritengono di avere acquisito la prova della sussistenza del rapporto di lavoro, nei termini dichiarati, possono decidere di procedere alla conciliazione monocratica che consente al lavoratore di ottenere il riconoscimento immediato delle spettanze retributive e contributive e all'INL l'**emersione del rapporto di lavoro** "in

nero” o anche “in grigio”, trattandosi, indubbiamente, di aspetti di natura patrimoniale, sui quali paiono evidenziabili almeno alcuni profili di conciliabilità.

Rientrano, dunque, nell'alveo di una possibile conciliazione monocratica, in buona sostanza, quei crediti patrimoniali o pecuniari, non dissimili da quelli che potrebbero, in circostanze e con presupposti tutt'affatto differenti, dare luogo ad una diffida accertativa (art. 12, d.lgs. n. 124/2004), che derivano al prestatore di lavoro, a seguito e in ragione della sua attività lavorativa, per effetto di una non applicazione di un qualsiasi istituto economico contrattualmente pattuito o di previsione legale.

Il dettato normativo, nel parlare di «*somme concordate*» o anche di «*somme dovute*» (art. 11, comma 4), non fa alcun riferimento né alla disponibilità dei diritti da parte del lavoratore, né alla mera natura retributiva degli stessi: ne deriva che tutto quanto abbia carattere di patrimonialità, e quindi qualsiasi emolumento che il datore di lavoro debba corrispondere al lavoratore, in costanza di rapporto ovvero dopo la cessazione dello stesso, può rientrare nell'ambito di applicazione dell'istituto in esame.

Guardando, allora, al *lavoro subordinato* si potrà ovviamente pensare alla retribuzione, vista nel suo complesso, ivi comprese le maggiorazioni per il lavoro notturno o anche straordinario, ma anche alle molteplici erogazioni pattuite in ragione di particolari eventi aziendali e così via.

Analogamente per quanto riguarda il *lavoro autonomo* (comprendendo nella fattispecie, naturalmente, anche le forme di lavoro c.d. “parasubordinato”) gli elementi per la soluzione conciliativa saranno individuabili sui compensi dovuti contrattualmente (il corrispettivo comunque valorizzato) e sulle altre forme di incentivazione economica ovvero erogazioni legate allo svolgimento dell'attività lavorativa (ad esempio, nel lavoro a progetto, le somme stabilite a titolo di corrispettivo per il diritto di esclusiva in caso di monocommittenza).

Le richieste di intervento che passeranno in conciliazione monocratica, pertanto, in costanza degli altri requisiti, saranno quelle che avranno carattere e contenuto di tipo economico-patrimoniale, anche **con i connessi risvolti previdenziali**.

Sotto altro profilo, in questi limiti, la conciliazione monocratica potrebbe anche avere ad oggetto la richiesta di intervento che proviene da un lavoratore il cui contratto di lavoro sia stato fatto oggetto di certificazione (ai sensi degli artt. 75-79, d.lgs. n. 276/2003), qualora la rivendicazione mossa non attenga alla qualificazione del contratto o alla difformità fra contratto e rapporto, in tal caso, infatti, permane l'obbligo di operare secondo la particolare procedura di conciliazione da svolgersi obbligatoriamente davanti alla Commissione di certificazione (art. 80, comma 4, d.lgs. n. 276/2003).

Come rilevato dalla circ. n. 24/2004 e meglio chiarito dalla successiva circ. n. 36/2009, per l'attivazione della conciliazione monocratica non devono emergere, nel contesto narrativo della richiesta di intervento, elementi dai quali possano rilevarsi profili illeciti di natura penale.

La **rilevanza penale dei fatti** denunciati, infatti, toglie qualsiasi obiettiva possibilità di accordo fra le parti, risultando costituzionalmente prevalente la tutela generale dell'Ordinamento giuridico per i beni penalmente protetti, siano essi anche non direttamente connessi alla fattispecie principale che forma oggetto della richiesta di intervento.

Più specificamente il tentativo di conciliazione monocratica va escluso quando la RI riguarda “direttamente” fattispecie che integrano gli estremi di un reato; gli esempi presentati dalla circ. n. 36/2009 sono quelli delle lavoratrici madri adibite a prestazioni di lavoro notturno, l’impiego di cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno e quello di minori illegalmente immessi al lavoro. Si ritiene, invece, corretto ricorrere alla conciliazione monocratica nei casi in cui la fattispecie denunciata potrebbe avere soltanto eventualmente implicazioni sul piano penale, come nel caso di lavoro nero per il quale possa risultare omessa la sorveglianza sanitaria.

A proposito della conciliazione in sede ispettiva (“contestuale”) la circ. n. 24/2004 aveva previsto che non si poteva procedere al tentativo di conciliazione monocratica se risultavano già acquisiti agli atti «oggettivi, certi e sufficienti elementi di prova delle violazioni amministrative correlate». Pur fra molte perplessità, era prevalso l’orientamento secondo cui la mancanza di prove riguardo alla sussistenza di illeciti amministrativi riguardanti la costituzione o lo svolgimento del rapporto di lavoro, doveva essere elemento presupposto anche con riguardo all’esame della richiesta di intervento, al fine di attivare una conciliazione «preventiva».

La RI, dunque, per essere oggetto di un tentativo di conciliazione monocratica non doveva contenere elementi di fatto idonei a dimostrare la sussistenza di illeciti amministrativi, con speciale riguardo alla acquisizione in atti di documenti che ricostruiscono, con sufficiente certezza, l’esistenza di un rapporto di lavoro in un arco temporale ben determinato.

Per quanto la circ. n. 36/2009 non richiami espressamente tale passaggio della circ. n. 24/2004 la stessa sul punto dovrebbe ritenersi superata. Tuttavia, occorre riflettere sul fatto che la conciliazione monocratica non può essere vista come scappatoia assoluta, vale a dire come via di fuga ordinaria e premiale - che consente di passare sul “ponte d’oro” dell’estinzione del procedimento ispettivo e del venir meno di tutte le sanzioni - anche nei casi in cui sono obiettivamente evidenti le circostanze di fatto in cui è maturato il rapporto di lavoro di cui si tratta.

La funzionalità dell’istituto, d’altro canto, appare di assoluto vantaggio per tutte le parti (lavoratore, datore di lavoro e Organismi di vigilanza), ma soltanto **quando non vi sono elementi obiettivi, certi e documentati riguardo alle modalità e agli elementi concreti della fattispecie lavorativa** denunciata o ispezionata.

Solo in questi casi, infatti, la logica dell’emersione incentivata o della regolarizzazione “invogliata” (espressa a chiare lettere dalla conciliazione monocratica) può apparire socialmente non odiosa, ed anzi divenire sicuro e funzionante volano per una rapida soddisfazione dei crediti retributivi del lavoratore e per un sollecito ed effettivo recupero del credito contributivo per gli Istituti previdenziali.

Come già richiamato in precedenza la circ. n. 36/2009 ha sancito che per le richieste di intervento che interessano **altri lavoratori oltre al denunciante** si evidenzia la necessità di procedere ad un accesso ispettivo senza un preventivo tentativo di conciliazione monocratica.

La stessa circolare, d’altro canto, chiarisce che l’ITL o lo IAM deve privilegiare il ricorso alla conciliazione monocratica quando il coinvolgimento di altri lavoratori è solo eventuale o meramente ipotetico.

Si deve, invece, dare prioritaria attenzione ad un accesso ispettivo quando le irregolarità denunciate coinvolgono inequivocabilmente altri lavoratori oltre a colui che

presenta la richiesta di intervento ed hanno ad oggetto fenomeni di chiara importanza e di rilevante impatto sociale.

Sempre dalla circ. n. 36/2009, peraltro, proviene la conferma dell'utilità e dell'applicabilità della conciliazione monocratica anche in caso di pluralità di lavoratori interessati: se i lavoratori coinvolti sono tutti nominativamente identificabili si può procedere a singoli tentativi di conciliazione monocratica attivati *ex officio* anche per i lavoratori indicati dall'unico denunciante. Pertanto, quando la richiesta di intervento coinvolge le posizioni di più lavoratori nominati si può procedere alla conciliazione monocratica se non vi sono gravi situazioni di illiceità, ma l'ITL o lo IAM deve garantire che le singole questioni siano affrontate e trattate separatamente.

Se invece la RI riguarda più posizioni lavorative diverse in capo allo stesso lavoratore nei confronti del medesimo datore di lavoro, in tal caso la procedura conciliativa sarà evidentemente unica e comunque unitaria.

Ancora dalla circ. n. 36/2009 si esonerano dalla conciliazione monocratica le richieste di intervento che denunciano «*irregolarità significativamente gravi e incisive*», relative a **fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio** governato dall'ITL o dalla IAM.

Nella medesima direzione si era già mossa la direttiva 18 settembre 2008. Si tratta in buona sostanza di una analisi situazionale, legata alla conoscenza specifica del territorio, che deve indirizzare e orientare l'azione ispettiva al fine di contrastare fattispecie illecite di violazione della normativa in materia di lavoro diffuse in maniera significativa nel contesto territoriale.

Pertanto, se il territorio denuncia una singolare presenza di appalti illeciti e non genuini, una richiesta di intervento presentata da un lavoratore impiegato in un appalto endoaziendale presso un determinato committente potrà spingere l'ITL o lo IAM ad attivare immediatamente un'ispezione al fine di escludere qualsiasi fenomeno di interposizione illecita o fraudolenta.

La circ. n. 36/2009 individua anche le richieste di intervento che hanno ad oggetto **soltanto aspetti di natura contributiva, previdenziale ed assicurativa** fra quelle che rendono necessaria l'avvio di un accesso ispettivo. Qui la ragione è palesemente ricavabile dalla assoluta non conciliabilità della questione denunciata, giacché i profili previdenziali, sia sul piano dei contributi che su quello dei premi assicurativi, non possono essere ammessi ad alcuna forma di "trattabilità" fra le parti del contratto di lavoro, anche in forza del disposto normativo contenuto nell'art. 38 della Costituzione.

La nota n. 14773 del 26 luglio 2016 ha assunto una decisa presa di posizione a favore della conciliazione monocratica a seguito di richiesta di intervento per interventi ispettivi relativi ad un rapporto di lavoro cessato presso una unità produttiva cessata, giacché agli stessi potrà farsi luogo soltanto dopo che sia stato superato negativamente il tentativo di conciliazione monocratica, che sembra individuarsi quale passaggio preventivo essenziale nel caso di azienda cessata.

2.1. Fasi del procedimento

Nell'ipotesi della conciliazione monocratica avviata d'ufficio («*preventiva*»), sulla base dell'esame delle richieste di intervento, valutata la possibilità di esperire la procedura,

il funzionario, amministrativo, ma preferibilmente ispettivo (la circ. n. 36/2009 precisa che la conciliazione monocratica può continuare ad essere svolta anche dal personale amministrativo, ma l'obiettivo è quello di coinvolgere il numero più alto possibile di unità ispettive, con esclusione dei soli componenti del Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro), assegnatario della pratica, provvede a **convocare le parti** innanzi a sé, «*nel più breve tempo possibile*», mediante lettera raccomandata, avvertendole della possibilità di farsi assistere da propri Rappresentanti sindacali ovvero da consulenti del lavoro o altri professionisti abilitati di cui alla l. n. 12/1979.

La circ. n. 36/2009 prevede che le pratiche da trattare mediante conciliazione monocratica preventiva devono essere assegnate al personale incaricato dal Direttore o da un funzionario dallo stesso appositamente designato, con una determinata periodicità, nella dichiarata consapevolezza che per valorizzare le potenzialità dell'istituto è senz'altro necessario il coinvolgimento più ampio del personale ispettivo nello svolgimento dell'attività di conciliazione monocratica.

Sempre con riferimento alla forma preventiva la circ. n. 36/2009 precisa che in fase di ricezione della richiesta d'intervento va informato il lavoratore della possibilità di definire la controversia con conciliazione monocratica, segnalando allo stesso denunciante la competenza dell'ITL o dello IAM titolare degli eventuali accertamenti ispettivi successivi.

Il lavoratore che richiede l'intervento degli ispettori del lavoro deve essere anche avvisato della facoltà prevista dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, di «*farsi assistere anche da associazioni o organizzazioni sindacali ovvero da professionisti cui abbiano conferito specifico mandato*».

La circ. n. 36/2009 chiarisce che un eventuale **dissenso preventivo** manifestato dal lavoratore, in qualunque modo, non può precludere il tentativo di conciliazione monocratica: anche in tali circostanze si considera utile consentire la convocazione delle parti per tentare una soluzione conciliativa della controversia.

Con riguardo alla conciliazione monocratica contestuale essa ha avvio in sede ispettiva, previa acquisizione del consenso manifestato dal lavoratore e dal datore di lavoro, per poi proseguire analogamente a quella preventiva con convocazione delle parti a data e ora prefissata dinanzi al funzionario conciliatore, mediante lettera raccomandata ovvero con posta elettronica certificata.

Secondo quanto da ultimo chiarito dalla circ. n. 36/2009 le parti possono presentarsi al tentativo di conciliazione monocratica, sia preventiva che contestuale, personalmente, **con o senza assistenza sindacale o professionale**, ma, in alternativa, possono optare per **farsi rappresentare** da persone munite di apposita e valida delega a transigere e conciliare.

In proposito la lett. circ. 11 luglio 2011, n. 12086, ha fornito appositi chiarimenti sulla formalizzazione della delega a terzi nella conciliazione monocratica, evidenziando che deve ritenersi sufficiente una delega a conciliare sottoscritta dalla parte, corredata della copia di un valido documento d'identità, ovvero l'autentica rilasciata dal funzionario del Comune a ciò addetto o dall'Avvocato che rappresenta ed assiste il proprio cliente. Circa i profili procedurali impattano sulla conciliazione monocratica gli effetti dell'art. 12-bis, comma 2, del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, il quale dispone testualmente che le procedure conciliative «*di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro che presuppongono la presenza fisica dell'istante, individuate con provvedimento del*

direttore, possono essere effettuate attraverso strumenti di comunicazione da remoto che consentano in ogni caso l'identificazione degli interessati o dei soggetti dagli stessi delegati e l'acquisizione della volontà espressa. In tali ipotesi il provvedimento finale o il verbale si perfeziona con la sola sottoscrizione del funzionario incaricato».

La norma è stata attuata dal d.d. n. 56 del 22 settembre 2020 che contempla espressamente l'attività conciliativa svolta ai sensi dell'art. 410 c.p.c. e degli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 124/2004 fra quelle che possono svolgersi attraverso piattaforma digitale, mentre la successiva circ. INL n. 4 del 25 settembre 2020 ha illustrato le modalità concrete di svolgimento della conciliazione monocratica su piattaforma *Microsoft Teams*, precisando che la procedura svolta da remoto ha identica efficacia rispetto a quella in presenza, se opera l'identificazione degli interessati o dei soggetti da essi delegati e se vi è acquisizione della volontà espressa delle parti.

In ogni caso, se le parti si presentano, personalmente o rappresentate, in presenza o attraverso piattaforma digitale, ma l'accordo non è raggiunto, il tentativo di conciliazione monocratica s'intende effettuato e non riuscito, e, conseguentemente, il procedimento ispettivo riprende il suo corso (art. 11, comma 5, d.lgs. n. 124/2004).

Sul punto, tuttavia, la circ. n. 36/2009 differenzia il peso del **mancato accordo**, distinguendo il caso in cui ciò deriva dal comportamento del lavoratore dall'ipotesi in cui il mancato accordo è dovuto alla condotta del datore di lavoro.

Qualora l'accordo manchi per l'immotivato rifiuto ad una soluzione transattiva ritenuta ragionevole e credibile dal conciliatore, *«non consegue necessariamente l'attivazione dell'accertamento ispettivo»*, in speciale modo se non vi sono elementi sufficienti ad un riscontro dei fatti denunciati.

Se, invece, è il datore di lavoro a dichiararsi e mostrarsi indisponibile a conciliare si deve procedere all'accesso ispettivo nel tempo più breve possibile. Si ha la ripresa o l'avvio dell'ispezione, anche nel caso in cui una soltanto delle parti convocate non si è presentata all'incontro fissato per esperire il tentativo di conciliazione: di tale circostanza dovrà comunque darsi conto con apposita verbalizzazione a cura del funzionario conciliatore.

Anche su questo punto, peraltro, deve intendersi operante la distinzione effettuata dalla circ. n. 36/2009, per cui la ripresa o l'avvio dell'attività ispettiva sarà sempre necessaria soltanto quando sia assente il datore di lavoro e non anche in caso di assenza del lavoratore, che va interpretata come una sorta di "rinuncia" a collaborare con l'ITL o con lo IAM per la corretta definizione della fattispecie denunciata.

In argomento è intervenuta la nota n. 7615/2012 precisando che la mancata disponibilità a presentarsi presso l'ITL e lo IAM costituisce *«un indice di scarsa volontà collaborativa nel ricercare potenziali soluzioni alla controversia insorta con il lavoratore e pertanto, di norma, ha come prioritaria conseguenza l'attivazione di un procedimento ispettivo»*, il quale non si limiterà alla verifica della sola fattispecie oggetto della richiesta di intervento avviata a conciliazione monocratica, *«ma potrà riguardare la complessiva regolarità, della realtà aziendale sotto il profilo lavoristico e previdenziale nonché ove ne sussistano i presupposti, anche il rispetto della normativa prevenzionistica e di sicurezza sul lavoro»*.

Se le parti si presentano (personalmente o rappresentate) e raggiungono un accordo sulle questioni evidenziate, mediante un consenso informato e liberamente manifestato da entrambe, senza alcuna "forzatura" da parte del funzionario, che come tale deve garantire la "terzietà" di tutta la procedura, il verbale (che è esente da imposta di

bollo) acquisisce piena efficacia, con effetto immediato rispetto al procedimento ispettivo che si estingue, se e quando il datore di lavoro provvede materialmente, nel termine stabilito nel verbale di accordo, al pagamento integrale delle somme dovute, a qualsiasi titolo, al lavoratore ed anche al versamento totale dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi dovuti, determinati sulla base della legislazione vigente, quindi con riferimento al rispetto dei minimali contributivi, riguardo alle somme concordate. Un importante profilo di riflessione riguarda il **ruolo del conciliatore monocratico**, che è chiamato, secondo la propria competenza ed esperienza, ad esercitare le funzioni assegnategli senza limitarsi a prendere atto della volontà inizialmente manifestata dalle parti, che ben potrebbero essere poco disposte ad un accordo transattivo, ma piuttosto è tenuto a promuovere in modo attivo il raggiungimento di una intesa possibile, anche prospettando ipotesi di soluzione conciliativa alternativamente praticabili nel caso concreto.

In particolare, poi, nelle situazioni in cui il conciliatore si accorga di un atteggiamento vessatorio del datore di lavoro, che induce il lavoratore a manifestare un consenso alla conciliazione su elementi sostanziali del tutto o in parte non corrispondenti al vero. Considerate le funzioni e la natura dell'istituto, la circ. n. 24/2004, allo scopo di impedire l'estinzione del procedimento ispettivo a fronte di un accordo "fasullo" fra le parti, aveva stabilito che, dato il rilievo assunto dalla volontà non assistita del lavoratore, *«contrariamente a tutte le altre forme di conciliazione previste»*, il conciliatore monocratico ha la facoltà di rifiutare la sottoscrizione del verbale di accordo fra le parti, se risulta evidente *«la mancanza di una genuina e libera manifestazione del consenso da parte del lavoratore»*. Nel medesimo indirizzo, si è mossa la circ. n. 36/2009 ricordando che il conciliatore può non sottoscrivere l'accordo raggiunto dalle parti se esso appare *«manifestamente volto ad eludere l'applicazione della tutela pubblicistica prevista a favore dei lavoratori oppure a preconstituire false posizioni previdenziali»*.

Durante la procedura il conciliatore deve illustrare alle parti, congiuntamente anche separatamente, tutte le **possibili conseguenze dell'avvio del procedimento ispettivo** in caso di mancato accordo.

Così al lavoratore dovranno evidenziarsi i vantaggi che la soluzione conciliativa comporta in termini di celerità e di concreta soddisfazione delle pretese creditorie, accanto alle difficoltà del raggiungimento dei risultati sperati e attesi in conseguenza dell'accertamento ispettivo. Mentre con riguardo al datore di lavoro il conciliatore dovrà rappresentare le conseguenze derivanti dal mancato raggiungimento dell'accordo e quindi l'avvio del procedimento ispettivo e le fattispecie sanzionatorie applicabili astrattamente al caso di specie, ma anche precisare i benefici che derivano dal raggiungimento dell'accordo, sul piano sanzionatorio e su quello previdenziale.

3. Effetti dell'avvenuta conciliazione

L'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004 stabilisce che l'**estinzione del procedimento ispettivo** (che nell'ipotesi *«preventiva»* si instaura con la richiesta di intervento, nella *«contestuale»* con l'accesso dell'ispettore in azienda) si verifica, dopo la sottoscrizione dell'accordo, con il versamento dei contributi previdenziali agli Istituti e con il pagamento delle somme *«concordate»* al lavoratore.

Per quel che concerne gli effetti della conciliazione, la circ. n. 24/2004 chiariva che l'estinzione del procedimento ispettivo segue esclusivamente alla dimostrazione, nel termine massimo stabilito nel verbale di accordo, del pagamento delle somme dovute al lavoratore e del versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi: soltanto la contestuale compresenza dei due **adempimenti datoriali** (pagare le somme concordate al lavoratore, versare i contributi e i premi dovuti agli Istituti) costituisce condizione e causa di estinzione del procedimento ispettivo.

Successivamente la circ. n. 36/2009 ha sancito che l'estinzione del procedimento ispettivo, soggettivamente limitata alle parti dell'accordo, si realizza con il raggiungimento dell'accordo stesso, seguito appunto dagli adempimenti di cui all'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004.

Il mancato adempimento all'obbligo del versamento degli importi per contributi previdenziali e premi assicurativi, nella misura e nelle modalità concordate, segnalato dagli Istituti, comporta l'attivazione dell'ispezione.

In particolare, se la conciliazione monocratica viene definita con la previsione del versamento in misura differita o rateizzata delle somme spettanti al lavoratore, l'ispezione si estingue soltanto con il pieno soddisfacimento del credito riconosciuto al lavoratore.

In ogni caso, del definitivo adempimento datoriale, retributivo e previdenziale, deve essere data comunicazione all'ITL o allo IAM che ha concluso la conciliazione monocratica. Diventa, quindi, onere del datore di lavoro fornire all'Ispettorato Territoriale del Lavoro o all'Ispettorato di Area Metropolitana competente la **dimostrazione dell'avvenuto integrale adempimento**, entro il termine ultimo stabilito nel verbale di accordo, in tutti i casi in cui il debito patrimoniale retributivo e la conseguente valorizzazione previdenziale non sia adempiuto contestualmente alla sottoscrizione del verbale di conciliazione, e in specie nei casi di differimento o di rateizzazione del pagamento.

Peraltro, la norma impedisce di ritenere il verbale di conciliazione come una mera "condizione di improcedibilità" che inibisce temporaneamente l'attività ispettiva per una sanatoria delle infrazioni amministrative connesse, si tratta, piuttosto, di una ipotesi in cui le violazioni amministrative non sono state punto accertate e non possono esserlo in costanza di avvenuto pagamento delle somme concordate e di contestuale versamento dei contributi e premi relativi.

In particolare, l'estinzione del procedimento ispettivo **blocca qualsiasi reazione sanzionatoria**, anche con riguardo alla irrogazione della c.d. "maxisanzione" di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002, come convertito dalla l. n. 73/2002, come da ultimo sostituito dall'art. 4 della l. n. 183/2010.

Il verbale di conciliazione monocratica non riveste e non può rivestire natura di "accertamento" di violazioni relative alla occupazione irregolare di manodopera: alla conciliazione monocratica può procedersi solo se il personale ispettivo non ha ancora acquisito elementi di prova delle violazioni correlate alle questioni su cui pure si potrebbe, in astratto, conciliare.

Se ne deduce, quindi, che in tanto si può tentare una conciliazione monocratica, nelle due forme preventiva e contestuale, in quanto non sussistono prove di violazioni con riguardo, nel caso assunto ad esempio, alla irregolare occupazione di manodopera: deve, dunque, rilevarsi che il verbale di accordo che conclude la conciliazione

monocratica non può acquisire alcuna valenza probatoria in merito ad illeciti amministrativi o violazioni, in materia di lavoro o afferenti a queste, che, in verità, non sono né individuati né accertati dagli organi di vigilanza.

Così anche per quanto attiene alla maxisanzione contro il lavoro sommerso, in quanto essa si aggiunge alle altre sanzioni amministrative che puniscono l'impiego di lavoratori irregolari, vincolandosi al momento della "constatazione della violazione", e cioè dell'accertamento dell'illecita occupazione, che qui non si concretizza. La conciliazione monocratica, infatti, non dà vita ad alcuna "constatazione" o "accertamento" di illeciti.

Non si può dubitare del fatto che l'estinzione del procedimento ispettivo comporta, altresì, l'arresto di qualsiasi ulteriore forma di accertamento sui fatti conciliati e, quindi, gli illeciti amministrativi riguardanti l'irregolare assunzione della manodopera che ha conciliato con il datore di lavoro non sono neanche in un momento successivo rilevabili e sanzionabili.

Questa è, senza dubbio, una delle **differenze più significative con la conciliazione collegiale**, sulla quale si è anche espressa la Suprema Corte (Cass. civ., Sez. Lav., 18 febbraio 2005, n. 3344), rilevando che essa, a differenza della odierna conciliazione monocratica, *«ha efficacia vincolante, in riferimento ai soggetti, esclusivamente per gli stipulanti e, in riferimento all'oggetto, soltanto per quella parte di negozio dispositivo che attiene alla rinuncia a diritti già acquisiti dal lavoratore»*.

Ne consegue, pertanto, che l'oggetto e i contenuti della conciliazione (giudiziale e collegiale) non possono rivestire alcuna efficacia vincolante nei confronti dei terzi, soprattutto se si considerano quei terzi particolarmente qualificati, come *«quegli uffici o enti titolari di interessi pubblici connessi al rapporto di lavoro intercorso tra le parti»*.

La conclusione cui la Corte perviene nella sentenza n. 3344/2005, quindi, libera gli Ispettorati Territoriali del Lavoro e gli Ispettorati di Area Metropolitana, i Servizi ispettivi degli Istituti previdenziali e tutti gli altri "uffici" riguardo allo svolgimento di indagini relative alla esatta qualificazione di un rapporto di lavoro secondo i canoni della subordinazione, pur avendo le parti riconosciuto, a seguito di conciliazione, la natura autonoma di esso: permane, infatti, nella sfera di decidibilità del giudice di merito *«la effettiva natura subordinata ai fini dell'applicazione di sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni sul collocamento»* o della richiesta del pagamento dei contributi dovuti e omessi, con le relative sanzioni.

Dunque, la definizione giuridica di un contratto di lavoro avvenuta in sede di conciliazione non monocratica è totalmente incapace di precludere gli esiti contrastanti dell'attività di vigilanza, dovendosi, al contrario, riconoscersi ampiamente agli Organismi ispettivi, che abbiano svolto indagini dalle quali emerga la natura subordinata di un rapporto di lavoro, già riconosciuto autonomo dal datore e dal prestatore di lavoro nella sottoscrizione di apposito verbale di conciliazione non monocratica, la facoltà *«di richiedere al giudice l'accertamento di tale natura ai fini della legittimità delle sanzioni intimare»* e dei recuperi previdenziali conseguenti.

Da ultimo si segnala che la circ. n. 36/2009, argomentando sulla scorta dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, ha espressamente sancito che l'accordo conciliativo *«deve prevedere in ogni caso il **riconoscimento di un periodo lavorativo** intercorso tra le parti»*. Non possono essere concluse conciliazioni monocratiche *«a carattere novativo»*, che si risolvono nella corresponsione di una somma di denaro da parte del datore di

lavoro a mero titolo transattivo. L'opzione, perfettamente consequenziale alla imposizione dell'intero art. 11 del d.lgs. n. 124/2004, è volta ad evitare che gli effetti premiali previsti dalla norma possano attagliarsi ad accordi transattivi c.d. "a saldo e stralcio", dove nessuna prestazione lavorativa viene ad esistenza e rispetto ai quali non vi sarebbe alcun obbligo previdenziale.

Conseguenza di ciò è che gli accordi che concludono una procedura di conciliazione monocratica devono necessariamente muovere da un riconoscimento chiaro ed assoluto da parte del datore di lavoro della sussistenza di un rapporto di lavoro intercorso con il lavoratore al quale vengono riconosciute le somme, all'esito della conciliazione, a titolo di retribuzione o di corrispettivo, con la relativa valorizzazione previdenziale.

4. Contenuti e caratteristiche del verbale di accordo

Al fine di conseguire gli effetti previsti, il verbale di accordo dovrà espressamente **evidenziare le singole voci contrattuali** da cui derivano le somme concordate e conciliate (ad esempio, differenze retributive, maggiorazioni per lavoro straordinario, trattamento di fine rapporto), anche allo scopo di **delineare correttamente il debito previdenziale** il cui assolvimento comporta l'estinzione del procedimento ispettivo. Analogamente può legittimamente sostenersi per quanto attiene al periodo lavorativo concordato tra le parti, sempre con riferimento ai profili contributivi.

Peraltro, la sottoscrizione del verbale di accordo, al termine di entrambe le tipologie di conciliazione monocratica, si accompagna alla inoppugnabilità dell'accordo transattivo, vista la dichiarata non applicabilità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 2113 c.c., in base ai quali le rinunzie e le transazioni derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo non sono valide e possono essere impugnate con qualsiasi atto, anche stragiudiziale, del lavoratore, idoneo a renderne nota la volontà (art. 11, comma 3, d.lgs. n. 124/2004).

D'altra parte, va rilevato che il verbale di conciliazione monocratica prima della riforma introdotta dalla l. n. 183/2010 non sembrava acquisire efficacia di titolo esecutivo, neppure per intervento del Tribunale, giacché ad esso non potevano applicarsi le previsioni contenute nell'art. 411 c.p.c., tanto che il verbale stesso non doveva essere depositato presso la Cancelleria del Tribunale, ma rimaneva depositato esclusivamente presso l'ITL o lo IAM che lo aveva formato e redatto.

Peraltro, la circ. n. 36/2009 aveva stabilito che la mancata ottemperanza all'obbligo del versamento delle somme concordate in sede conciliativa poteva «consentire» comunque al lavoratore «l'attivazione della procedura esecutiva» davanti all'Autorità giudiziaria, sulla scorta dell'accordo raggiunto: il verbale di conciliazione, ai sensi dell'art. 474, comma 2, n. 3, c.p.c., poteva rientrare fra «*gli atti ricevuti (...) da pubblico ufficiale autorizzato dalla legge a riceverli*».

Permane, in ogni caso, la valenza del verbale di accordo come prova scritta del credito del lavoratore (art. 642 c.p.c.), ovvero come riconoscimento del debito (art. 1988 c.c.) con il privilegio della fede pubblica (art. 2700 c.c.), in ragione della qualità di pubblico ufficiale del conciliatore verbalizzante.

D'altro canto, sempre secondo quanto sancito dalla circ. n. 36/2009, le dichiarazioni verbalizzate dalle parti durante la procedura di conciliazione monocratica non

possono essere utilizzate a scopi diversi da quelli conciliativi e in particolare non possono essere richiamate per le finalità relative al procedimento ispettivo.

Riguardo all'efficacia del verbale di accordo all'esito della conciliazione monocratica, tuttavia, il Collegato Lavoro, l. 4 novembre 2010, n. 183, ha integrato il testo vigente dell'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004 con un nuovo comma 3-*bis* del seguente tenore: *«Il verbale di cui al comma precedente è dichiarato esecutivo con decreto dal giudice competente, su istanza della parte interessata».*

Il verbale di accordo derivante dalla conciliazione monocratica, quindi, consente ora al lavoratore di ottenere dal giudice l'immediata esecutività per la riscossione delle somme concordate non pagate dal datore di lavoro (il quale seguirà ad essere destinatario dell'ispezione con i relativi provvedimenti sanzionatori).

In proposito la nota n. 7615/2012 ha sancito che per effetto della l. n. 183/2010 il verbale di conciliazione acquista valore di titolo esecutivo con decreto del giudice competente, su istanza della parte interessata, *«costituendo il presupposto per assicurare la soddisfazione delle pretese patrimoniali mediante un procedimento esecutivo giudiziale contro il datore di lavoro inadempiente»*, precisando, tuttavia, che in tal caso il verbale di accordo reso esecutivo giudizialmente *«non potrà mai essere utilizzato per esercitare il potere sanzionatorio»* dovendosi ritenere *«atto che ha natura privatistica e quindi inidoneo a generare conseguenze sul piano pubblicistico»*. D'altro canto, in tal caso *«si potrà procedere all'archiviazione della pratica, qualora la valutazione circa l'opportunità di un proficuo accesso ispettivo risulti negativa»*.

5. Riflessi previdenziali

Per quanto concerne, più specificamente, la **quantificazione della contribuzione**, l'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004 comporta il rispetto integrale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, convertito nella l. n. 389/1989, pertanto, la retribuzione che deve essere assunta come base di calcolo non può in nessun caso risultare inferiore all'importo stabilito dagli atti normativi vigenti e dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale.

Sul punto, esattamente, la circ. n. 24/2004 aveva spiegato che il riferimento alle *«norme in vigore»* (art. 11, comma 4) deve essere inteso *«anche con riguardo al rispetto dei minimali contributivi così come stabiliti dalla legge, pertanto qualora l'accordo in sede conciliativa monocratica si determini su parametri retributivi di misura inferiore ai minimali contrattuali, ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimali di legge, se l'importo oggetto di conciliazione è inferiore ai predetti minimali»*.

La precisazione comporta, altresì, una importante innovazione su un piano operativo, e cioè che la determinazione della contribuzione da versare in base alle somme concordate deve essere operata direttamente dal funzionario conciliatore e non già dall'Istituto previdenziale, fermo restando l'obbligo da parte di quest'ultimo di verificare la correttezza dei calcoli e, in caso di errore, di procedere alle necessarie segnalazioni correttive.

Con riguardo all'obbligo contributivo, peraltro, l'INPS con circ. 20 settembre 2004, n. 132 ha stabilito che il momento di insorgenza dell'obbligo coincide con il termine indicato nel verbale di accordo per il pagamento delle somme dovute al lavoratore; pertanto, il versamento dei relativi contributi previdenziali deve avvenire *«entro il sedicesimo giorno del mese successivo»*.

Analogamente l'INAIL, per quanto concerne i premi assicurativi, con circ. 17 dicembre 2004, n. 86, ha sancito che il verbale di accordo rappresenta l'atto da cui scaturisce l'obbligo del pagamento dei premi stessi e pertanto il termine per il versamento «è da intendersi fissato al giorno 16 del mese successivo alla data di sottoscrizione del verbale».

Conseguenza importante dei chiarimenti forniti da INPS e INAIL, con le circolari richiamate, è data dal fatto che il pagamento dei contributi rispettando i termini assegnati esonera il datore di lavoro dall'obbligo di pagare ulteriori somme aggiuntive e altri accessori previsti dalla legge a titolo sanzionatorio, fatto salvo quanto previsto per la sanzione civile previdenziale che non sfugge, pur nei termini della sanzione per omissione, secondo quanto sancito con la risposta ad Interpello n. 5222 del 26 ottobre 2006 e puntualizzato dall'INPS nella circ. 9 gennaio 2007, n. 6.

In particolare la risposta ad Interpello n. 5222/2006 ha stabilito che la conciliazione monocratica rientra pienamente nella formulazione dell'art. 116, comma 8, *lett. b)*, ultimo periodo, della l. n. 388/2000, che ha riguardo alla denuncia della situazione effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli Enti impositori, in quanto tale fattispecie esula dall'ipotesi di un accertamento da parte di un Organo di vigilanza e presuppone, al contrario, un'attivazione del debitore finalizzata alla regolarizzazione contributiva.

La circ. n. 36/2009, nel richiamare e confermare l'Interpello, ha poi ulteriormente ribadito che il riconoscimento del debito patrimoniale, contributivo e assicurativo effettuato nella sede conciliativa, costituisce un'ipotesi di spontanea denuncia, che prescinde da qualsiasi contestazione o richiesta da parte degli Enti impositori, assimilandosi ad **una ipotesi di «omissione»** e non di «*evasione*» contributiva.

Ne consegue, come precisato dalla circ. n. 6/2007 dell'INPS, che «*il datore di lavoro è obbligato non solo a versare la contribuzione commisurata alla somma oggetto di conciliazione o ai minimali di legge, se quella conciliata fosse inferiore, ma anche a pagare le somme aggiuntive nella misura prevista per le omissioni contributive*». Peraltro, l'importo dovuto a titolo di somma aggiuntiva va determinato applicando alla contribuzione dovuta il tasso vigente alla data di pagamento, «*per il tempo intercorrente tra la scadenza dei singoli periodi di paga fino al termine fissato con il verbale di conciliazione*» (INPS, circ. n. 6/2007).

Permane, uno dei vantaggi più significativi per il datore di lavoro che si accorda col lavoratore denunciante in sede di conciliazione monocratica, accanto all'ulteriore profilo di convenienza economico-finanziaria con riguardo al calcolo del debito previdenziale in ragione delle somme concordate, pur rispettando i minimali, e non dell'effettiva retribuzione complessivamente corrisposta, calcolando sulle medesime somme anche le sanzioni previdenziali, peraltro nella misura prevista per le omissioni e non già per le evasioni.

Quanto invece all'ipotesi di una **rateazione del debito previdenziale** (pagamento dilazionato), è stato chiarito che l'effetto estintivo conseguente alla conciliazione monocratica, rispetto alle attività ispettive e sanzionatorie, è connesso alla verifica effettiva del pagamento delle spettanze patrimoniali al lavoratore, con riferimento a tutte le somme concordate, nonché alla comunicazione, da parte degli Istituti competenti, della concreta ammissione del datore di lavoro al pagamento rateale del debito previdenziale, con attestazione dell'avvenuto versamento della prima rata dovuta.

Tuttavia, non è stato specificato che cosa accada nel caso in cui il datore di lavoro smetta di pagare, alle scadenze temporali prefissate, quanto dovuto per i debiti

contributivi già rateizzati. Deve, comunque, ritenersi che tale inadempimento sia idoneo a legittimare uno specifico intervento recuperatorio da parte dell'Istituto previdenziale, perdendo in tal modo la sua connaturata vincolatività l'accordo raggiunto in sede conciliativa.

6. Conciliazione contestuale

Anche nel corso dell'espletamento di **un normale accesso ispettivo**, su iniziativa dell'ufficio o in base a specifica programmazione dell'intervento accertatore, l'ispettore del lavoro può procedere a raccogliere il consenso del lavoratore e del datore di lavoro per effettuare un tentativo di conciliazione sulle questioni evidenziate, quando da esse emergono *«elementi per una soluzione conciliativa della controversia»*, dandone immediata notizia al Direttore dell'TTL o dello IAM cui appartiene, mediante apposita relazione, da cui si attiva la procedura conciliativa.

Questa seconda ipotesi di conciliazione monocratica si avvia, dunque, nel corso dell'ordinaria attività di vigilanza, quando il funzionario ispettivo acquisisce gli elementi di fatto e di diritto da cui trae il convincimento della **presenza di profili per una possibile soluzione conciliativa** delle questioni emerse.

I *presupposti operativi* sono ovviamente gli stessi già delineati sopra per quanto attiene alla conciliazione preventiva:

- le questioni che rilevano devono essere attinenti a diritti patrimoniali del lavoratore, indifferentemente, di origine contrattuale o legale (devono emergere gli elementi idonei ad addivenire ad una possibile e reale soluzione conciliativa);
- non deve già essere evidenziata la sussistenza di profili di rilevanza penale su qualsiasi aspetto oggetto di indagine (nessuna favorevolezza è ammissibile nei confronti di chi agisce illegalmente);
- l'ispettore del lavoro procedente non deve avere già acquisito oggettivi, certi e documentati elementi di prova di violazioni amministrative correlate (ad esempio, non si potrà procedere alla conciliazione monocratica se si sono acquisite dichiarazioni coincidenti da parte di più lavoratori sui connotati obiettivi del rapporto di lavoro investigato).

Va tenuto presente, tuttavia, che deve anche evidenziarsi un comportamento delle parti atto a mostrare di voler risolvere le problematiche emerse con un accordo favorevole. Non solo, perché presupposto assoluto, di validità e di legittimità della procedura che ne segue, è dato dalla acquisizione del consenso di entrambe le parti all'espletamento del tentativo di conciliazione monocratica: il consenso del datore di lavoro e del lavoratore deve essere acquisito dall'ispettore per iscritto, con apposita verbalizzazione.

D'altro canto, vale la pena segnalare che questa seconda tipologia di conciliazione monocratica appariva scarsamente attuabile prima della direttiva 18 settembre 2008, se non limitatamente a quei casi nei quali il personale ispettivo si trovasse nella assoluta impossibilità di procedere ad alcun atto di accertamento e venisse immediatamente posto dinanzi alla prospettiva di un consenso delle parti all'attivazione della procedura conciliativa. Altrimenti, se il funzionario ispettivo, proseguendo la normale attività d'indagine, procedeva ad acquisire elementi di prova di qualsiasi natura,

documentale - acquisendo i libri obbligatori ancora presenti sul luogo di lavoro - ovvero dichiarativa, era obbligato, in mancanza di norma derogatoria espressa, a contestare gli illeciti rilevati e sanzionarli.

In occasione dell'accesso ispettivo, il funzionario accertatore, fin dal primo istante, poteva intervenire nella acquisizione di elementi di prova della sussistenza di un rapporto di lavoro sommerso o irregolare, per poi procedere a rilevare le violazioni amministrative e previdenziali relative (e ove non avesse proceduto sarebbe stato passibile di una responsabilità penale per omissione di atti d'ufficio).

Al contrario ora questa seconda tipologia di conciliazione monocratica, proprio alla luce della macro direttiva sui Servizi ispettivi del 2008, acquisisce una peculiare nuova vitalità: laddove non debba procedere ad **alcun atto di accertamento per sussistenza di lavoro sommerso**, l'ispettore potrà porre le parti dinanzi alla eventuale prospettiva di un consenso all'attivazione della procedura conciliativa, con particolare riferimento alle ipotesi in cui si tratti dell'unico lavoratore occupato dall'ispezionato, in assenza di testimonianze acquisite in occasione del primo accesso ispettivo.

Con specifico riferimento alla **conciliazione monocratica contestuale** la discrezionalità dell'ispettore circa l'acquisizione del consenso del lavoratore e del datore di lavoro, trova alcuni limiti significativi, ma la conciliazione in sede ispettiva può essere consapevolmente avviata, dal funzionario accertatore, fino alla emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo di tipo sanzionatorio; d'altra parte, se la conciliazione contestuale ha avvio in sede ispettiva, dove viene acquisito il consenso espresso manifestato dalle parti, essa poi prosegue d'ufficio in modo analogo, se non propriamente identico, a quella preventiva.

La **discrezionalità dell'ispettore** circa l'acquisizione del consenso del lavoratore e del datore di lavoro, sembra trovare alcuni limiti significativi, con riferimento alle aziende che occupano un solo lavoratore, laddove il funzionario ispettivo non sia nelle condizioni di dover procedere alla redazione di un atto di accertamento per sussistenza di lavoro sommerso, valutati gli elementi raccolti e tenuto conto della capacità di resistenza in giudizio dell'apparato probatorio, potrà porre le parti dinanzi alla prospettiva di un consenso all'attivazione della conciliazione monocratica contestuale.

Su questi aspetti è intervenuta la circ. n. 36/2009, richiamando l'attenzione degli Ispettorati Territoriali del Lavoro o degli Ispettorati di Area Metropolitana in relazione al fatto che per la conciliazione contestuale *«valgono i medesimi presupposti»* delineati dalla stessa per la conciliazione preventiva. Si stabilisce che il personale ispettivo è tenuto ad **acquisire il consenso espresso delle parti**, con apposita verbalizzazione, che può essere anche successiva al verbale di primo accesso ispettivo, precisando, altresì, che il consenso può essere manifestato dal lavoratore e dal datore di lavoro anche separatamente, purché *«per iscritto, a mezzo lettera raccomandata o mediante posta elettronica certificata»*, e con espresso riferimento al verbale di primo accesso ispettivo.

La circ. n. 36/2009, inoltre, afferma con chiarezza che la conciliazione monocratica contestuale può trovare utile applicazione nel caso in cui l'azienda occupa un solo lavoratore (quale che sia la tipologia contrattuale utilizzata e la natura autonoma o subordinata della prestazione lavorativa).

Fa eccezione alla generale ammissibilità a conciliazione contestuale l'ipotesi in cui il lavoratore può considerarsi "in nero" in base agli elementi di prova acquisiti (e

documentati) durante il primo accesso ispettivo e in considerazione della loro capacità di resistenza in occasione dell'eventuale contenzioso (amministrativo o giudiziario). Infine, la conciliazione «*contestuale*» incontrava un limite fortissimo quando l'ispezione procedeva da una richiesta di intervento che non era stata originariamente ammessa a conciliazione "preventiva": in tal caso, infatti, l'ispettore non poteva comunque avviare la conciliazione contestuale, secondo quanto espressamente stabilito dalla circ. n. 24/2004.

Anche sul punto, tuttavia, è intervenuta la circ. n. 36/2009 che ha superato tale impostazione, consentendo anche in tali situazioni (ispezione su RI non ammessa a conciliazione monocratica preventiva) l'ammissibilità di una conciliazione monocratica contestuale.

Diffida accertativa

Sommario: 1. Profili generali dell'istituto. – 2. Natura del provvedimento. – 3. Facoltatività della diffida accertativa. – 4. Richiesta del lavoratore. – 5. Lavoro subordinato e autonomo. – 6. Inosservanze contrattuali. – 7. Crediti pecuniari di lavoro. – 8. Accertamento ispettivo. – 9. Certezza e liquidità del credito diffidabile. – 10. Esclusione della diffida. – 11. Termine per ottemperare. – 12. Destinatari della diffida. – 13. Profili procedurali. – 14. Conciliazione monocratica sui crediti diffidati. – 15. Ricorso avverso la diffida accertativa. – 16. Conciliazione e ricorso amministrativo. – 17. Automaticità del titolo esecutivo. – 18. Rimedi processuali.

1. Profili generali dell'istituto

La diffida accertativa per i crediti patrimoniali dei lavoratori disciplinata dall'art. 12 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 ha fatto ingresso nel nostro Ordinamento giuslavoristico come istituto “rivoluzionario”, per il suo caratterizzarsi in base ad una dirimente vis giuridica con effetti immediati e decisivi sulla tutela diretta dei diritti retributivi e pecuniari in genere dei lavoratori.

L'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, dunque, assegna al personale ispettivo del lavoro il potere di diffidare il datore di lavoro alla corresponsione, entro un termine prefissato, di specifiche somme di denaro, accertate quale spettanza dovuta a titolo di credito patrimoniale ovvero, meglio, di natura pecuniaria, e quindi non meramente retributiva, in quanto somme dovute ai lavoratori in conseguenza dell'effettivo svolgimento di un rapporto di lavoro di qualsivoglia specie e tipologia, come si dirà appresso, per la regolare esecuzione delle prestazioni lavorative pattuite fra le parti.

Con la circ. 8 gennaio 2013, n. 1, il Ministero del Lavoro, dopo la sintetica esposizione che era stata fatta nella circ. 24 giugno 2004, n. 24, ha dettato istruzioni operative in materia di diffida accertativa, ancora valide per la parte riguardante i contenuti e l'ambito di applicazione sostanziale dell'istituto.

D'altra parte, va senza dubbio annotato come l'art. 12-bis, comma 3, lett. a), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, abbia ampliato significativamente lo spettro applicativo della diffida accertativa, semplificandone le procedure e il contenzioso, ma anche estendendo il campo di applicazione con riferimento al novero dei destinatari del provvedimento che include ora anche gli obbligati in solido oltre al datore di lavoro. La circ. INL 5 ottobre 2020, n. 6 ha evidenziato che «la nuova disciplina recata dall'art. 12-bis del d.l. n. 76/2020 riguarda esclusivamente le diffide accertative da notificare dopo la sua entrata in vigore», precisando che «per i provvedimenti notificati prima del 15 settembre u.s. (data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 76/2020) troverà invece applicazione la previgente disciplina, anche in relazione alla eventuale presentazione e

decisione dei ricorsi da parte del Comitato per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004».

In argomento l'INL è intervenuto con tempestivi chiarimenti e istruzioni operative con la circ. n. 6/2020 citata e mediante le note 7 ottobre 2020, n. 811, 11 dicembre 2020, n. 1107, 23 febbraio 2021, n. 326, 8 marzo 2021, n. 400, 17 marzo 2021, n. 441 e 29 aprile 2021, n. 685.

2. Natura del provvedimento

Sotto un profilo di carattere sistematico e generale, la “diffida accertativa” si inserisce a pieno titolo nella prospettiva delle azioni strategiche complessivamente introdotte nel contesto della riforma del mercato del lavoro (l. 14 febbraio 2003, n. 30), miranti a coniugare flessibilità e occupabilità, ma anche, e non su di un piano secondario, a tutelare i diritti dei prestatori di lavoro subordinato e autonomo.

Se si vuole individuare di primo acchito la finalità dell'istituto di cui ci si occupa, in effetti, non può non rilevarsi come la diffida accertativa giunga a garantire la possibilità concreta che il lavoratore si veda immediatamente soddisfatti i crediti di natura pecuniaria (principalmente retributivi o corrispettivi, ma non solo dunque), maturati nel corso di un rapporto di lavoro regolarmente instauratosi ovvero anche nell'ambito di un inquadramento contrattuale o normativo irregolare o, infine, nell'alveo di una attività lavorativa sommersa (c.d. “in nero”).

L'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 fornisce, pertanto, all'ispettore del lavoro uno strumento di straordinaria importanza per muoversi a difesa delle concrete esigenze dei lavoratori, potendo finalmente intervenire in prima persona, in sede ispettiva, con un proprio provvedimento, al quale potrà successivamente essere riconosciuta l'efficacia giuridica di titolo esecutivo per l'ottenimento delle somme dovute in ragione dell'attività lavorativa svolta.

Anche la circ. n. 1/2013 sottolinea l'origine dell'istituto, ricordandone la diretta derivazione dalla delega contenuta nell'art. 8 della l. n. 30/2003, laddove il Legislatore delegante invitava il Governo a delineare «un sistema organico e coerente di tutele del lavoro» con lo scopo, fra l'altro, della «semplificazione delle procedure per la soddisfazione dei crediti di lavoro». L'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, infatti, si caratterizza per l'aver introdotto «per la prima volta» nel diritto del lavoro italiano «un titolo esecutivo di formazione amministrativa per la soddisfazione di un diritto soggettivo privato».

In realtà il Ministero estrinseca tale caratteristica della norma esaminata segnalandone la differenza rispetto a strumenti di natura negoziale ovvero di origine giudiziale, enucleando come proprio la l. n. 30/2003 esigesse di raccogliere, con duplice valenza, in un unicum strumentale, l'attività di vigilanza e la soddisfazione dei diritti economici dei lavoratori, non soltanto nell'intento di promuovere «forme conciliative di risoluzione dei conflitti individuali di lavoro», ma anche con un «non celato scopo di deflazionare il carico dei Tribunali».

La circ. n. 1/2013 sottolinea, dunque, come il «sistema delle tutele lavoristico-previdenziali» si sia arricchito, proprio mediante l'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, di uno strumento che, nel soddisfare gli interessi patrimoniali dei lavoratori, si aggiunge alle tutele pubblicistiche tipiche relative alla individuazione e contestazione degli illeciti

(amministrativi e previdenziali) e alla «comminazione delle relative sanzioni», con ciò di fatto ampliando gli ambiti tradizionalmente destinati alla vigilanza in materia di lavoro che, per effetto della diffida accertativa, ricomprende anche la «tutela patrimoniale dei rapporti obbligatori privati», attraverso uno specifico «procedimento amministrativo» idoneo a consentire, «in assenza di adempimento spontaneo o di conciliazione» fra lavoratore e datore di lavoro, la formazione di un «titolo esecutivo». In realtà, qui la circ. del Ministero del Lavoro n. 1/2013 forse dice troppo e pone sul tappeto questioni sicuramente delicate rispetto alle quali molteplici potranno essere le letture che la giurisprudenza potrà offrirne. Anzitutto qualificando tout court la procedura di adozione della diffida accertativa quale procedimento amministrativo, avulso di fatto dai connotati tipici della vigilanza amministrativa di tipo sanzionatorio, apre lo scenario della piena applicazione dei principi e dei criteri normativi contenuti nella l. n. 241/1990 (cfr. Corte cost. 5 novembre 2010, n. 310).

La citata circ. n. 1/2013, segnala inoltre che la diffida accertativa rappresenta il primo strumento normativo idoneo ad intervenire nella tutela dei rapporti di lavoro privato, mentre su tali aspetti gli ispettori del lavoro (ed anche quelli degli Istituti di previdenza obbligatoria) hanno sempre inciso con i rispettivi verbali di accertamento: la novità rivoluzionaria della diffida accertativa non sta, dunque, nell'ampliamento del campo di indagine che già rappresentava il portato o il derivato degli accertamenti in materia di lavoro e previdenza, quanto piuttosto nella possibilità di incidere direttamente sulla sostanziale capacità di soddisfacimento immediato del lavoratore che vanta crediti di lavoro mediante un provvedimento di diffida al datore di lavoro. D'altra parte, l'esempio richiamato nella circ. del Ministero del Lavoro n. 1/2013, cit., quale precedente analogo di titolo esecutivo di formazione amministrativa a carattere stragiudiziale appare del tutto inidoneo (se non propriamente errato), giacché l'ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 18 della l. n. 689/1981 diviene titolo esecutivo nel contesto ordinario e generale dell'accertamento e della punizione degli illeciti amministrativi, mentre la diffida accertativa prescinde del tutto dalla sussistenza di un illecito (l'esempio da richiamare, piuttosto, poteva più correttamente essere quello del decreto di decadenza dall'assegnazione e di rilascio degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, ex art. 11, comma 13, del d.P.R. n. 1035/1972).

3. Facoltatività della diffida accertativa

Vi è da rilevare il significato dell'azione contenuta nel verbo («diffida») utilizzato dal Legislatore: «qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti» (art. 12, comma 1). Sul punto la circ. n. 24/2004 aveva già inteso chiarire che la disposizione va letta nel senso della «non obbligatorietà» dello strumento: testualmente la circ. del Ministero del Lavoro 24 giugno 2004, n. 24, recita sul punto: «l'organo di vigilanza ha la facoltà di procedere ad impartire una diffida accertativa, valutate le circostanze del caso, secondo un prudente apprezzamento dei risultati dell'indagine e degli elementi obiettivi acquisiti».

La diffida accertativa viene impartita dall'ispettore del lavoro dopo una attenta e prudente valutazione di tutte le circostanze del caso, in base ai risultati concreti dell'indagine ispettiva svolta e, soprattutto, degli elementi oggettivi (di fatto e di diritto) che sono stati rilevati, acquisiti e documentati.

Tuttavia, si poteva essere tutt'altro che certi riguardo alla correttezza della lettura proposta per il testo normativo in esame, non fosse altro in termini di costituzionalità dell'interpretazione fornita.

Se, in effetti, la facoltatività della diffida accertativa si ferma sulla soglia della acquisizione completa dei dati utili al computo delle spettanze patrimoniali, tale per cui l'ispettore che procede può decidere se redigere o meno la diffida accertativa in mancanza di taluni elementi, allora si può ritenere che l'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro sia piuttosto coincidente col portato valoriale della riforma ed anche con una lettura costituzionalmente orientata della norma. Al contrario, se si sostiene che la circ. n. 24/2004 ha inteso lasciare libero l'ispettore, che abbia oggettivamente e concretamente acquisito tutti gli elementi necessari e sufficienti al calcolo dei lamentati e accertati crediti patrimoniali del lavoratore, allora si deve ritenere che la lettura ministeriale della disposizione in argomento contrasta nettamente con i disposti costituzionali contenuti nell'art. 2 e nell'art. 3 Cost. con riferimento alla ragionevolezza dell'uguaglianza sostanziale e alla inviolabilità dei diritti fondamentali della persona che lavora. Non così, invece, se, come proposto nel testo, si intendono i chiarimenti della circ. del Ministero del Lavoro n. 24/2004, cit., nel senso di una responsabilizzazione del personale ispettivo circa l'utilizzo adeguato e consapevole dell'istituto in esame.

Conseguentemente, il personale ispettivo potrebbe godere di una discrezionalità prevalentemente, se non esclusivamente, "tecnica", necessariamente legata all'adeguatezza del materiale probatorio acquisito e formato in sede di accertamento, con riferimento alla esatta individuazione e al calcolo dei crediti pecuniari del lavoratore interessato.

In questa stessa direzione sembra muovere la circ. n. 1/2013 quando evidenzia puntualmente i crediti per i quali la diffida accertativa deve essere adottata e quelli rispetto ai quali è lo stesso Ministero a valutare in generale le ragioni di inopportunità rispetto all'adozione del provvedimento di che trattasi.

4. Richiesta del lavoratore

Risolta in senso chiaramente negativo la questione circa la presunta facoltatività della diffida accertativa, occorre riflettere sulla diversa problematica relativa alla necessità di una esplicita richiesta da parte del lavoratore interessato.

In effetti, posto che il titolare unico ed esclusivo del credito pecuniario che viene a formare oggetto della diffida accertativa è il lavoratore che può vantarlo in veste di creditore, appunto, ci si deve domandare se sia pienamente legittima una iniziativa ex officio nell'adozione del provvedimento di diffida.

La diffida accertativa non è un istituto giuridico di origine processuale rivolto alle parti private, datore di lavoro e lavoratore, nella tutela delle proprie rispettive posizioni di creditore o debitore, ma l'attribuzione di uno specifico potere ad una Autorità

amministrativa, con competenze di vigilanza e ispezione, laddove accerti la sussistenza di un credito di natura patrimoniale che consegue ad inosservanze contrattuali.

Il d.lgs. n. 124/2004 non ha inteso deviare rispetto alla ordinaria ricostruzione sistematica dei “ruoli” nella dinamica dialettica fra creditore e debitore, ma piuttosto, data la rilevanza speciale della materia (i crediti di lavoro) e data la competenza specifica dell’ITL o dello IAM, assegnare a quest’ultimo il potere di intimare al datore di lavoro l’immediata corresponsione delle somme dovute al lavoratore, titolare del relativo credito pecuniario, a prescindere da qualsiasi formale ed esplicita richiesta da parte dell’interessato.

D’altra parte, conferma del fatto che nessun arbitrio e nessun abuso può essere compiuto e che, al contempo, il lavoratore resta esclusivo titolare del credito e del relativo diritto ad esigerne l’estinzione mediante pagamento, è data dalla circostanza che, ultimate le singole e diverse fasi procedimentali, una volta che la diffida accertativa abbia acquistato efficacia di titolo esecutivo, il lavoratore resta totalmente libero di decidere se azionare le proprie pretese creditorie avvalendosi del titolo esecutivo formatosi oppure rimanere inerte.

Qualora il lavoratore, “padrone” del credito pecuniario, decida di non avvalersi della diffida accertativa con efficacia di titolo esecutivo (ad esempio perché convinto che il datore di lavoro onorerà il proprio debito nei suoi confronti in costanza di rapporto di lavoro), il provvedimento non potrà essere in alcun modo e da nessun altro azionato.

Resta fermo, tuttavia, e qui occorre sollecitare una particolare attenzione in vista di un probabile contenzioso (anche giudiziario), che l’Ente o l’Istituto previdenziale, al quale debbano essere versati contributi relativamente alle somme accertate nella diffida accertativa divenuta titolo esecutivo, potrà attivarsi in forza delle risultanze documentali dell’accertamento per avanzare le proprie pretese creditorie di natura previdenziale.

5. Lavoro subordinato e autonomo

Ancora con riferimento al lavoratore interessato dalla diffida accertativa, va rilevato che l’art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004 parla di «prestatori di lavoro» senza operare alcun esplicito riferimento al lavoro subordinato: anche l’uso della locuzione «datore di lavoro» è da intendersi nella sua più estesa genericità.

Da tale premessa deriva, inevitabilmente, che la diffida accertativa può essere adottata tanto con riguardo al lavoro subordinato, come di primo acchito è dato comprendere dal dettato normativo, ma anche con riferimento ai rapporti di lavoro autonomo (collaborazione coordinata e continuativa a progetto o programma, associazione in partecipazione o lavoro occasionale).

Tale interpretazione è stata integralmente condivisa dallo stesso Ministero del Lavoro nella circ. n. 24/2004, laddove, peraltro, viene precisato che qualora si faccia seguito a diffida accertativa con riguardo ad un rapporto di lavoro autonomo, dovranno essere tenuti in considerazione soltanto quei compensi che sono calcolabili sulla base di presupposti certi e oggettivamente predeterminati, i quali, quindi, non necessitano, per la loro commisurazione effettiva, di alcuna valutazione di carattere discrezionale, specialmente con riferimento ai risultati o alle caratteristiche dell’attività lavorativa

concretamente svolta. Testualmente nella circ. del Ministero del Lavoro n. 24/2004, cit., si trova scritto: «Va sottolineato che l'adozione della diffida accertativa appare possibile anche nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo (collaborazione coordinata e continuativa e lavoro a progetto), almeno in tutte quelle ipotesi in cui l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell'attività». Nella stessa direzione si è mossa la più recente circ. n. 1/2013.

6. Inosservanze contrattuali

Con riguardo all'individuazione dell'ambito di operatività dell'istituto, l'art. 12, comma 1, stabilisce che il presupposto affinché possa procedersi con un provvedimento di diffida accertativa è l'emergere, nell'ambito di una attività di vigilanza, di «inosservanze alla disciplina contrattuale».

In argomento sussiste una chiara e decisa presa di posizione ministeriale (in seno alla richiamata circ. n. 24/2004), del tutto condivisibile, secondo cui il provvedimento di diffida accertativa riguarda indifferentemente crediti patrimoniali che scaturiscono dalla contrattazione collettiva ovvero anche dal contratto individuale di lavoro.

Quanto ai contratti collettivi non si può non evidenziare che il mancato riferimento al solo livello nazionale, stante la generale previsione terminologica contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, consente di estendere il parametro attuativo anche alla contrattazione di secondo livello, territoriale e aziendale, pur nei limiti della loro efficacia soggettiva, e sempre che i contratti assunti ai fini del calcolo delle spettanze risultino stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Sul punto la circ. n. 24/2004, cit., ha testualmente precisato che possono essere considerati «i contratti individuali e collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, nei limiti della loro efficacia soggettiva».

D'altra parte, va altresì segnalato che il collegamento con la contrattazione collettiva di lavoro, anche in riferimento alla valutazione delle condotte datoriali in generale e non solo, quindi, con riguardo all'applicazione della diffida accertativa, rappresenta un derivato diretto del portato normativo dell'art. 7, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 124/2004, laddove nel ridisegnare i compiti di vigilanza del personale ispettivo degli Ispettorati Territoriali del Lavoro e degli Ispettorati di Area Metropolitana, evidenzia il compito di «vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro».

Perciò non potrà ritenersi necessaria, ai fini dell'applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, l'esistenza documentata di un qualsiasi atto scritto da cui si evincano tutti i termini contrattuali individuali, di tipo patrimoniale, invocabili nel conteggio della retribuzione e degli altri emolumenti accreditabili al lavoratore interessato. Sarà, al contrario, possibile fare riferimento alle circostanze oggettive investigate, come, ad esempio, nel caso di prestazioni lavorative rese “in nero” da lavoratori che non risultano registrati sui documenti obbligatori di lavoro ovvero anche nel caso in cui il personale ispettivo proceda a disconoscere la sussistenza di un rapporto di lavoro autonomo ricostruendolo nei termini di una effettiva subordinazione: occorrerà, tuttavia, soprattutto in siffatte ipotesi, per l'adozione della diffida accertativa sulla scorta delle

pattuizioni individuali, che il funzionario ispettivo acquisisca in concreto elementi probatori chiari, determinati e certi con riguardo al calcolo dei crediti pecuniari derivanti dal trattamento economico e retributivo pattuito fra le parti; in questo senso, può a ragione sostenersi che per acquisire la prova dei crediti pecuniari si possa far riferimento anche alle dichiarazioni spontanee rilasciate dai lavoratori che vantano la posizione creditoria al personale ispettivo, durante l'indagine sul posto di lavoro, ma le stesse dovranno essere parimenti suffragate, quanto meno, da analoghe attestazioni dichiarative rese da altri lavoratori a conoscenza dei fatti (c.d. "sistema di rilevazione incrociata delle dichiarazioni"). Naturalmente non vi è alcuna impossibile sostituzione della potestà decisoria, esclusiva in argomento, della Magistratura.

In merito alle inosservanze contrattuali collettive in sede di appalto non genuino è stato affermato: «nel richiamare le indicazioni già fornite con la circ. n. 10/2018 in ordine alle ipotesi in cui, nell'ambito di un appalto non genuino, siano riscontrate inadempienze retributive e contributive nei confronti dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto, si precisa che gli "emolumenti non corrisposti" da indicare nel provvedimento di diffida accertativa sono da quantificarsi sulla base del CCNL del datore di lavoro. Resta salva la possibile rideterminazione degli imponibili contributivi da parte dell'INPS sulla base del CCNL del committente» (nota INL n. 326/2021 - FAQ n. 3). D'altra parte, «nell'ipotesi in cui il personale ispettivo, oltre all'illiceità sul piano amministrativo dell'appalto, ravvisi anche i requisiti della frodolenza, ai sensi dell'art. 38-bis del d.lgs. n. 81/2015 adotta, come precisato dalla circ. n. 3/2019, la prescrizione obbligatoria volta a far cessare la condotta antigiuridica attraverso l'assunzione dei lavoratori alle dirette dipendenze dell'utilizzatore per tutta la durata del contratto. In tal caso, sarà possibile adottare il provvedimento di diffida accertativa sia nei confronti del committente/utilizzatore, sia nei confronti dell'appaltatore utilizzando come parametro il CCNL applicato dal primo» (INL, nota n. 685/2021 - FAQ n. 13).

Sotto altro profilo, poi, occorre interrogarsi circa la possibile estensione delle inosservanze contrattuali relative al contratto individuale anche alle violazioni di specifiche disposizioni normative da cui derivino crediti patrimoniali. D'altronde, non si può disconoscere la obiettiva difficoltà nel distinguere la scaturigine delle diverse spettanze patrimoniali di un lavoratore che veda disciplinato il proprio rapporto di lavoro sulla sola scorta del contratto individuale, al punto da risultare scarsamente comprensibile il criterio logico adottabile «per escludere l'applicazione dell'istituto anche a crediti nascenti, per ipotesi, dalla violazione di disposizioni normative».

Ne deriva, pertanto, che in occasione di una verifica ispettiva che abbia per oggetto esclusivamente rapporti di lavoro fondati su pattuizioni individuali il personale ispettivo dell'INL può adottare la diffida accertativa per tutti i crediti patrimoniali derivanti dal contratto individuale, quale che sia la fonte normativa o contrattuale collettiva di provenienza, giusta la valorizzazione del credito in ragione dell'accordo individuale fra datore e prestatore di lavoro. Sembra muovere in questa direzione lo stesso Ministero del Lavoro nella lett. circ. 5 luglio 2005, n. 986, laddove si trova scritto che la diffida accertativa ha per oggetto la diffida al datore di lavoro a «corrispondere somme accertate come crediti patrimoniali, in qualsiasi modo derivanti dallo svolgimento del rapporto di lavoro e dalla regolare esecuzione delle prestazioni lavorative pattuite».

L'uso della locuzione «in qualsiasi modo derivanti» pare, infatti, alludere alla possibilità che la fonte del credito possa non essere soltanto quella contrattuale ma, per forza del contratto individuale, anche quella legale.

7. Crediti pecuniari di lavoro

L'oggetto della diffida accertativa è individuato dall'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 nei «crediti patrimoniali» che derivano al prestatore di lavoro, a seguito e in ragione della sua attività lavorativa, per effetto di una non applicazione di un qualsiasi istituto economico contrattualmente pattuito.

Ciò significa, anzitutto, che la norma non guarda né alla disponibilità dei diritti, né alla mera natura retributiva degli stessi.

Tutto ciò che ha carattere di patrimonialità, qualsiasi emolumento che il datore di lavoro si sia impegnato a corrispondere al lavoratore, in costanza di rapporto ovvero alla cessazione dello stesso, può rientrare nell'ambito di applicazione dell'istituto in esame.

Per il lavoratore subordinato, allora, accanto alla retribuzione, vista nel suo complesso (minimi contrattuali, scatti di anzianità, superminimi, maggiorazioni, indennità varie, compresi mensilità aggiuntive e TFR), la diffida accertativa potrà riguardare tutte le erogazioni pattuite dal datore di lavoro, come ad esempio quelle legate a particolari eventi aziendali (premi di anzianità aziendale, premi di risultato aziendale, ecc.), o ancora i compensi dovuti a titolo di indennità di preavviso o per patto di non concorrenza, ovvero anche particolari benefit che la contrattazione non considera facenti parte della retribuzione.

Con riferimento alla retribuzione in edilizia è stato sollevato criticamente il problema relativo agli accantonamenti alla Cassa edile per le aziende iscritte (ovvero alle analoghe misure di accantonamento per i dipendenti delle aziende non iscritte) relativi ad una parte della retribuzione da corrispondere ai lavoratori. Tuttavia, nel merito della questione, occorre concludere per una sicura applicabilità dello strumento della diffida accertativa, trattandosi di crediti pecuniari che i lavoratori vantano in conseguenza delle prestazioni lavorative rese, non essendo impediente il fatto che tali quote di retribuzione, anche con finalità precipuamente previdenziali ed assistenziali, vengano accantonate presso i predetti Enti bilaterali oppure no (per le aziende non iscritte alle Casse edili). Il diritto patrimoniale del lavoratore può in ogni caso essere tutelato in via diretta mediante l'applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004.

Analogamente per quanto concerne il lavoratore autonomo, i crediti patrimoniali di lavoro riguarderanno i compensi pattuiti contrattualmente e tutte le altre forme di incentivazione economica ovvero erogazioni legate al mero svolgimento dell'attività lavorativa (ad esempio, nel lavoro a progetto, erogazioni a titolo di corrispettivo per il non espletamento di attività lavorativa a favore di altri committenti concorrenti).

Peraltro, i crediti patrimoniali di lavoro che possono formare oggetto di una diffida accertativa dovranno possedere le caratteristiche di liquidità, determinatezza, esigibilità e certezza. In questo senso, allora, appare più corretto ridefinire l'attributo legislativamente riconosciuto ai crediti di cui trattasi («patrimoniali») nel senso di «pecuniari».

Il credito deve essere anzitutto liquido, dunque, nel senso che il diritto patrimoniale accertato, per il quale si diffida il datore di lavoro alla corresponsione, deve essere espresso in denaro o, quanto meno, in altri beni mobili fungibili.

Esso dovrà poi essere delineato e definito in misura determinata, rimarrà inevitabilmente escluso da qualsiasi possibilità di diffida accertativa il credito, pure rientrando fra i diritti patrimoniali del lavoratore, che tuttavia sia espresso in modo assolutamente generico e non possa essere determinato con sicurezza.

Il diritto patrimoniale per il quale può essere effettuata la diffida accertativa, inoltre, dovrà essere esigibile, il che significa che se esso era condizionato al verificarsi di un evento, tale evento dovrà essersi verificato prima dell'accertamento ispettivo, analogamente se la corresponsione dell'emolumento interessato risulta legato ad un termine preciso, questo deve essere già preventivamente scaduto.

Infine, il credito del lavoratore potrà integrare il presupposto oggettivo per l'applicazione dell'istituto in esame se certo, una certezza che non dovrà risultare "assoluta", ma idonea e sufficiente a fondare, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, un eventuale titolo esecutivo.

In buona sostanza, il credito liquido, determinato ed esigibile dovrà essere acclarato da specifici atti di accertamento dai quali risulti "certo" il fatto della sua sussistenza e della sua determinazione.

La nota INL n. 595 del 23 gennaio 2020 ha chiarito che il personale ispettivo procede ad adottare il provvedimento di diffida accertativa «anche per crediti risalenti nel tempo, sempreché non siano comunque decorsi cinque anni dall'ultimo atto interruttivo della prescrizione».

D'altro canto, occorre parimenti chiarire se i crediti pecuniarî di lavoro, considerabili ai fini della diffida accertativa, possono essere anche quelli di natura risarcitoria ovvero anche indennitaria come sostenuto da una parte della dottrina. Se è vero, infatti, che qualsiasi inadempimento datoriale è astrattamente idoneo a far sorgere a favore del lavoratore interessato un diritto al risarcimento del danno subito e, conseguentemente, un credito di carattere patrimoniale, tuttavia va senza meno rilevato che l'estensione del potere di diffida accertativa anche ad ipotesi similari comporterebbe, in concreto, l'attribuzione al personale ispettivo del lavoro di una legittimazione ad indagare il rapporto di lavoro (autonomo e subordinato) non soltanto con la finalità di rilevare e contestare inosservanze e violazioni alla disciplina lavoristica (sostanziale, formale o previdenziale), ma anche con lo scopo di qualificare i singoli comportamenti datoriali nei termini di una inadempienza e a valutarne l'impatto in termini di danno effettivo. All'evidenza, l'interpretazione della norma non può in alcun modo spingersi a tale lettura marcatamente estensiva e contrastante con il complessivo impianto costituzionale e ordinamentale del sistema di tutele e garanzie, prevalentemente giurisdizionali, dei diritti del lavoratore.

In questo senso i chiarimenti dell'INL secondo cui con riferimento alle indennità di maternità e malattia che devono essere erogate al lavoratore (art. 74, comma 1, l. n. 833/1978; art. 1, comma 1, d.l. n. 663/1979, convertito dalla l. n. 33/1980), «tra i crediti oggetto di diffida accertativa non potranno rientrare le indennità in questione ma unicamente le eventuali integrazioni a carico del datore di lavoro, previste dal CCNL dallo stesso applicato» (INL, nota n. 685/2021 - FAQ n. 16), con la precisazione che se il personale ispettivo accerta la mancata erogazione delle menzionate

indennità l'INPS è chiamato ad effettuare il pagamento diretto al lavoratore (Ministero del Lavoro, Interpello n. 9/2010; INPS, Messaggio n. 28997/2010).

Altro profilo, invece, è quello che attiene alla circostanza che il personale ispettivo deve prendere in considerazione tutti i crediti del lavoratore che derivino direttamente da un accertato inadempimento del datore di lavoro con riguardo alla prestazione lavorativa oggetto, in concreto, del contratto di lavoro posto in essere, giacché tale assunto comporta inevitabilmente che vengano a formare oggetto di una diffida accertativa anche i crediti pecuniari che possono essere vantati dal lavoratore in occasione, ad esempio, di un inquadramento contrattuale inferiore rispetto alla sostanza delle mansioni svolte e delle prestazioni lavorative effettivamente rese.

Nell'esempio menzionato, peraltro, il "recupero", mediante diffida accertativa, delle differenze retributive e patrimoniali spettanti al lavoratore per il diverso inquadramento non va a coprire anche l'area (obiettivamente distinta) dei danni eventualmente subiti per l'inferiore inquadramento, ma esclusivamente il credito pecuniario (oggettivamente rilevabile in base alla classificazione del contratto collettivo). Si veda, in giurisprudenza, sulla distinzione dei profili risarcitori e pecuniari in ipotesi di cattivo inquadramento contrattuale, Cass. 30 luglio 1997, n. 7129; Cass. 9 aprile 1999, n. 3491; Trib. Milano 24 gennaio 2000.

Restano, pertanto, completamente al di fuori dello spettro di operatività della diffida accertativa quei crediti, pur di carattere patrimoniale, che hanno natura risarcitoria (responsabilità contrattuale) ovvero che derivino da responsabilità del datore di lavoro di tipo extracontrattuale.

In questo senso i chiarimenti dell'INL secondo cui nel caso di «crediti patrimoniali derivanti dalle differenze retributive maturate in ragione della unilaterale riduzione dell'orario di lavoro da parte datoriale e della conseguente decurtazione stipendiale», si osserva che «le differenze retributive richieste dal lavoratore non sono diretta conseguenza della prestazione lavorativa ma di un eventuale inadempimento contrattuale ex art. 1218 c.c. ascrivibile al datore di lavoro che, unilateralmente e senza la necessaria forma scritta, avrebbe ridotto l'orario lavorativo ed il conseguente trattamento retributivo del dipendente, non consentendo a quest'ultimo di rendere a pieno la sua prestazione e di riceverne quanto contrattualmente previsto. La fattispecie in oggetto, pertanto, riguarda una tipologia di crediti di natura risarcitoria che esula dall'ordinario ambito di applicazione della diffida accertativa» (INL, nota n. 441/2021).

8. Accertamento ispettivo

L'ispettore del lavoro procederà a diffidare il datore di lavoro soltanto dopo che abbia effettivamente "accertato" le inosservanze alla disciplina contrattuale applicabile al singolo lavoratore, indifferentemente autonomo o eterodeterminato, e abbia parimenti acquisito gli elementi di fatto e di diritto necessari e sufficienti a calcolare, esattamente, gli importi dovuti.

Pertanto, non solo l'inosservanza contrattuale dovrà essere espressamente accertata, individuata e segnalata, ma per effetto di tale circostanza obiettiva il funzionario incaricato dell'indagine ispettiva dovrà procedere al calcolo preciso delle spettanze patrimoniali del lavoratore interessato, derivandone il credito pecuniario concretamente diffidabile, assumendo a riferimento parametri oggettivi e predeterminati, vale a dire

che non necessitano, per il loro concreto accertamento, di valutazioni complesse e necessariamente discrezionali (specie con riguardo al lavoro autonomo).

In buona sostanza, pertanto, l'ispettore del lavoro impartirà la diffida accertativa, dopo avere opportunamente valutato le circostanze del caso e la situazione complessiva in concreto sottoposta ad indagine, tenendo conto delle precise indicazioni contenute nella circ. n. 1/2013, che procede nel definire e identificare il contenuto proprio di accertamento tecnico che caratterizza il provvedimento, prendendo le distanze dalla definizione della diffida accertativa come mera «presa d'atto» o «fotografia» della situazione di fatto materialmente o documentalmente sussistente, specificando come l'accertamento che si concreta in una diffida accertativa rappresenta un *quid novi* relativamente ai profili di *an* e di *quantum* dei diritti patrimoniali che possono essere, ma anche non essere, riconosciuti al lavoratore.

L'accertamento che supporta l'adozione di una diffida accertativa, in effetti può seguitare ad essere qualificato come “tecnico”, in quanto tale classificazione della tipologia di accertamenti identifica l'appartenenza dell'istituto al novero degli “atti ispettivi” che comprendono il potere di accertare, in fatto e in diritto, l'inadempimento datoriale e adottare i conseguenti provvedimenti sanzionatori, sia con riferimento al lavoro sommerso, sia per la corretta qualificazione delle fattispecie ispezionate.

La circ. n. 1/2013 modifica anche un orientamento consolidatosi nella prassi alla luce del portato normativo riguardante la generalità dei titoli esecutivi, fondati inevitabilmente sulla «certezza» del credito.

Il Ministero del Lavoro afferma che non vi è alcuna necessità di preventiva certezza del credito, che anzi l'orientamento restrittivo secondo cui tale preventiva certezza dovrebbe essere un presupposto indefettibile per l'adozione della diffida accertativa è vittima di un «equivoco di fondo» che deve essere superato affermando, al contrario, che i requisiti di certezza, determinatezza ed esigibilità del credito oggetto della diffida accertativa devono derivare «da fonti, da fatti o da circostanze oggettivamente valutabili e predeterminati, non sono riconducibili necessariamente al credito preesistente all'accertamento, ma possono benissimo scaturire dall'accertamento stesso».

Su questa affermazione la circ. n. 1/2013 riconduce i requisiti obbligatori del titolo esecutivo al solo accertamento e non al credito accertato, secondo le indicazioni ministeriali, infatti, è l'accertamento ispettivo di natura tecnica che deve essere idoneo a rivestire di certezza il diritto di credito che il titolo esecutivo è chiamato ad acclarare. Tuttavia, in tal modo si rischia di confondere le caratteristiche del provvedimento contenente gli esiti dell'accertamento con quelle proprie del diritto accertato: a ben guardare l'art. 474, comma 1, c.p.c. nel prevedere testualmente che «l'esecuzione forzata non può avere luogo che in virtù di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile» evidentemente attribuisce la qualificazione necessaria di certezza, liquidità ed esigibilità al diritto e non al titolo che lo contiene e ad esso si riferisce. In questa prospettiva, dunque, non appare condivisibile la soluzione avanzata nei chiarimenti ministeriali volta a trasporre i requisiti dell'art. 474, comma 1, c.p.c. al provvedimento e quindi al titolo, anziché, come doveroso, al diritto e cioè al credito oggetto dell'accertamento.

9. Certezza e liquidità del credito diffidabile

Altro aspetto delineato nella circ. n. 1/2013 attiene alla piena potestà accertativa riconosciuta agli ispettori del lavoro nell'indagare sul credito patrimoniale del lavoratore, potendone, all'esito dell'azione investigativa, individuare e definire la determinatezza, la certezza, la liquidità e l'esigibilità.

D'altra parte, a questo sembra doversi riferire il richiamo che la circolare ministeriale opera alla formazione dei titoli esecutivi (di origine amministrativa) per i crediti previdenziali ovvero per le sanzioni pecuniarie amministrative laddove il riferimento appare utile a sottolineare, appunto, la capacità del personale ispettivo (del lavoro e previdenziale) di non limitarsi «ad accertare fonti, fatti e dati oggettivi preesistenti» ma di procedere a ricostruire rapporti di lavoro, modificarne la qualificazione e l'inquadramento contrattuale, riconoscerne la durata effettiva.

La circ. n. 1/2013, dunque, afferma che la certezza del diritto non rappresenta una condizione presupposta della diffida accertativa, ma «l'obiettivo cui deve tendere l'accertamento», nel perseguire la tutela dei livelli minimi delle prestazioni lavoristiche, che attiene evidentemente sia ai rapporti di lavoro sommersi che a quelli formalmente denunciati, sottolineando peraltro come la diffida accertativa rappresenti una speciale «tutela rafforzata» nei riguardi dei rapporti di lavoro sommerso «potenzialmente e concretamente maggiormente rivelatori di allarme sociale».

Un ulteriore approfondimento è dedicato dalla liquidità del credito per affermare che essa può essere valutata in sede di accertamento tecnico, il quale attribuisce, secondo la circ. n. 1/2013, al diritto accertato «quel particolare grado di certezza necessaria a fargli spiegare efficacia di titolo esecutivo».

Nel fornire indicazioni operative su quando è consentita l'adozione della diffida accertativa, il Ministero del Lavoro muove dall'analisi dei poteri di accertamento del personale ispettivo, evidenziando anzitutto che se l'azione ispettiva coinvolge «accertamenti di fatto» i relativi crediti possono formare oggetto di diffida accertativa, dovendosi riconoscere come ogni accertamento in ordine alla legittimità dei rapporti di lavoro comporti necessariamente accertamenti sui fatti rispetto al rilievo delle inosservanze contrattuali dalle quali derivano e scaturiscono i crediti patrimoniali.

Su tale essenziale presupposto, la circ. n. 1/2013 fornisce una «classificazione» relativa ai «crediti diffidabili» con riferimento ai poteri accertativi del personale ispettivo «necessari alla loro individuazione e liquidazione».

La prima categoria di crediti diffidabili attiene ai «crediti retributivi da omesso pagamento», rispetto ai quali il Ministero specifica che l'adozione della diffida accertativa «non presenta particolari problemi», trattandosi di un «ritardo nell'adempimento dell'obbligazione» per cui l'ispettore potrà limitarsi a calcoli aritmetici derivanti dalla documentazione contabile e lavoristica del datore di lavoro, senza doversi occupare della liquidità dei crediti.

Riguardo alla seconda categoria di crediti diffidabili, relativa ai «crediti di tipo indennitario, da maggiorazioni, TFR», la circ. n. 1/2013 sottolinea che in alcuni casi l'ispettore non potrà limitarsi solo a calcoli matematici (sebbene manchino comunque valutazioni discrezionali o di merito), dovendo accertare uno specifico connotato della prestazione lavorativa (nell'esempio della circolare ministeriale il lavoro notturno o quello festivo) o la «sussistenza di una condizione di esigibilità del credito» come nel

caso (portato ad esempio dal Ministero) della determinazione del TFR alla cessazione del rapporto di lavoro.

La terza categoria di crediti diffidabili attiene a «retribuzioni di risultato, premi di produzione». La circ. n. 1/2013 chiarisce che si tratta di crediti derivanti da «elementi pecuniari non predeterminati o legati a particolari scelte di merito del datore di lavoro», per cui nel caso in cui il datore di lavoro non abbia preventivamente espresso la propria valutazione la diffida accertativa non potrà essere adottata, uscendo fuori dai limiti dell'accertamento tecnico che il personale ispettivo deve tassativamente rispettare.

Con riferimento alla quarta categoria di crediti astrattamente diffidabili, riguardante i «*crediti retributivi derivanti da un non corretto inquadramento della tipologia contrattuale*», il Ministero nella circ. n. 1/2013 manifesta una «*scelta di mera opportunità*» affermando che nei casi in cui si tratti di lavoro formalmente comunicato e documentato rispetto al quale l'accertamento conduce ad una «riqualificazione del rapporto lavorativo» (da parasubordinato a subordinato), gli ispettori non dovranno adottare la diffida accertativa in quanto rilevano aspetti tipicamente qualificatori la cui soluzione «spetta in via definitiva al giudice e che presenta, tradizionalmente, delicati profili di valutazione». Invero sul punto la scelta ministeriale appare scarsamente comprensibile o comunque non adeguatamente motivata. Se la ragione per la quale gli ispettori del lavoro non possono adottare una diffida accertativa con riguardo ai diritti retributivi di lavoratori dipendenti fraudolentemente inquadrati quali lavoratori autonomi in partita iva o collaboratori a progetto sta soltanto nella circostanza che vi sono delicati profili di valutazione e che la decisione definitiva spetta al giudice, allora il senso stesso dell'istituto giuslavoristico esaminato è destinato a venire meno. Qualsiasi accertamento in materia di lavoro e previdenza effettuato dal personale ispettivo, infatti, ha natura inevitabilmente cedevole rispetto alle decisioni dell'Autorità giudiziaria. Su tale presupposto, pertanto, nessun accertamento tecnico potrebbe tradursi in diffida accertativa. Ben è vero, peraltro, che con la più recente circ. n. 7 del 30 ottobre 2020 l'INL (seguito dal Ministero del Lavoro con la circ. n. 17 del 19 novembre 2020) si è volto a superare tale orientamento, ritenendo applicabile la diffida accertativa sia in caso di riqualificazione contrattuale, sia in fase di estensione delle tutele al collaboratore continuativo etero-organizzato. D'altro canto, la stessa circ. n. 1/2013 era costretta ad ammettere che nel caso di specie non si ravvisa «nessuna particolare ragione giuridica impeditiva all'adozione della diffida», al punto che già la successiva circ. n. 5/2013 in materia di apprendistato si discostava da tale orientamento affermando, al contrario, che «in tutte le ipotesi in cui il rapporto di apprendistato venga disconosciuto» dagli ispettori del lavoro essi devono «adottare il provvedimento di diffida accertativa» per il «differenziale» derivante dal corretto inquadramento del lavoratore.

In ogni caso, la valenza di un atto amministrativo come la circolare è strettamente limitata a fornire indicazioni orientative al personale dell'Amministrazione che lo adotta, il quale, peraltro, potrà liberamente distanziarsene a condizione che motivi le ragioni per le quali le indicazioni ministeriali vengono disattese.

La quinta e ultima categoria di crediti diffidabili attiene ai «crediti legati al demansionamento ovvero alla mancata applicazione di livelli minimi retributivi richiesti esplicitamente dal Legislatore (...) ovvero derivanti dall'accertamento di lavoro sommerso», rispetto ai quali il personale ispettivo potrà generalmente adottare la diffida

accertativa, trattandosi di un intervento amministrativo volto a dare «rilevanza pubblicistica alla promozione ed alla tutela degli obblighi giuridici per così dire privatistici legati allo svolgimento del rapporto di lavoro», nei riguardi dei quali si anticipa una tutela che il Ministero definisce di tipo «cautelare», ferma restando la possibilità per il datore di lavoro di ottenere una «cognizione giurisdizionale piena della fattispecie». In particolare, la circ. n. 1/2013 segnala che gli ispettori del lavoro se accertano rapporti di lavoro “in nero” in situazioni nelle quali è possibile individuare il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dal datore di lavoro l'accertamento dovrà concludersi anche con l'adozione della diffida accertativa, al fine di ottenere una completa «regolarizzazione sostanziale» del lavoro sommerso.

10. Esclusione della diffida

Se con nota n. 4684 del 19 marzo 2015 il Ministero del Lavoro aveva escluso del tutto la possibilità di rendere esecutiva la diffida accertativa nei casi di intervenuto fallimento della società, sul presupposto che la legge vieta al creditore di intraprendere azioni esecutive a seguito della dichiarazione di fallimento (art. 51 l.f.), l'INL ha poi precisato che se prima della emanazione della diffida accertativa è accertato il fallimento del datore di lavoro, essa potrà essere adottata nei confronti del solo obbligato in solido e viceversa.

«Il nuovo art. 12 permette di richiedere il pagamento del credito spettante al lavoratore tanto al datore di lavoro quanto all'utilizzatore, da ritenersi solidamente responsabile. I requisiti di legittimità delle due pretese sono da ritenersi del tutto indipendenti con la conseguenza che, laddove la condizione che impedisce la riscossione del credito determinatasi sia riferibile unicamente ad uno dei soggetti obbligati, la stessa condizione non ha effetto sull'altro. Pertanto, nel caso in cui in cui, ancor prima della emanazione della diffida accertativa, sia accertato il fallimento del datore di lavoro, la stessa potrà comunque essere adottata nei confronti del solo obbligato in solido (e viceversa)». (INL, nota n. 685/2021 - FAQ n. 15).

Il Ministero del Lavoro si è espresso in senso negativo circa l'adottabilità della diffida accertativa nel caso di pendenza di procedure di sovraindebitamento ai sensi della l. n. 3/2012, con la risposta ad Interpello n. 2/2018, fino al momento in cui diventa definitivo il provvedimento di omologazione (cfr. art. 10, l. n. 3/2012).

Allo stesso modo l'INL con nota n. 4623 del 24 maggio 2018 ha escluso la possibilità di adottare la diffida accertativa nel caso di imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria a seguito di sequestro ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice delle leggi antimafia), posto che la legge vieta ai creditori di promuovere o proseguire azioni esecutive dopo l'adozione del provvedimento di sequestro (cfr. art. 55, d.lgs. n. 159/2011).

11. Termine per ottemperare

Su quanto finora si è detto preme a questo punto evidenziare, con riferimento specifico al dispositivo del provvedimento di diffida accertativa, che, in generale, a tutti gli atti di diffida (comunque denominati e utilizzati) si accompagna *naturaliter* la fissazione

di un termine specifico assegnato al destinatario del provvedimento per ottemperare a quanto concretamente disposto dal redattore dell'atto di diffida.

L'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, in verità, sul punto non dispone espressamente in alcun modo, non dice entro quanto tempo dal ricevimento del provvedimento il datore di lavoro sia tenuto ad adempiere.

Tuttavia, in base ad una piana interpretazione sistematica della norma, si può concludere che il termine per adempiere sia deducibile, a contrario, dal termine fissato per reagire all'atto autoritativo: il comma 2 della disposizione in argomento, infatti, stabilisce che il datore di lavoro entro 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa può promuovere un tentativo di conciliazione ovvero il ricorso al Direttore dell'IIL o dello IAM: ne consegue che entro quello stesso termine, qualora non intenzza avanzare contenzioso conciliativo, amministrativo o giudiziario, egli dovrà avere adempiuto agli obblighi per cui è stato diffidato.

12. Destinatari della diffida

Sotto altro profilo, invece, va segnalato che il provvedimento di diffida accertativa, dopo le modifiche introdotte dall'art. 12-bis, d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, non presenta più come unico ed esclusivo destinatario il solo datore di lavoro.

Peraltro, già il Ministero del Lavoro nella risposta ad Interpello n. 33 del 12 ottobre 2010, aveva anticipato la conclusione per cui la diffida accertativa trova come destinatario anche l'obbligato in solido.

La norma prevede ora testualmente: «la diffida trova altresì applicazione nei confronti dei soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro, da ritenersi solidalmente responsabili dei crediti accertati» (art. 12, comma 1).

Sul punto specifico la circ. INL n. 6/2020 ha chiarito che «la diffida accertativa, nell'ambito di un appalto o di una somministrazione di manodopera, avrà in ogni caso come destinatari sia il datore di lavoro sia il responsabile in solido, ai quali il lavoratore potrà dunque, indifferentemente, rivolgersi per dare esecuzione al titolo esecutivo. (...) La notificazione della diffida anche in capo al responsabile in solido rimane ferma anche in tutte le ipotesi in cui sia in corso un accertamento in ordine alla liceità o meno della fattispecie di esternalizzazione, accertamento che non può "interferire" con il provvedimento di diffida se non in relazione ai profili concernenti l'effettiva quantificazione dei crediti del lavoratore».

In caso di subappalto, «la diffida accertativa va effettuata nei confronti dell'utilizzatore delle prestazioni (appaltatore) unitamente al datore di lavoro/subappaltatore e non anche nei confronti del committente in via principale, ferma restando la responsabilità solidale anche di quest'ultimo ai sensi dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003» (INL, nota n. 685/2021 - FAQ n. 14).

Quanto alla notifica del provvedimento la nota INL n. 811/2020 ha specificato che dopo l'accertamento del debito patrimoniale a carico del datore di lavoro la diffida accertativa deve essere notificata soltanto al datore di lavoro e all'eventuale responsabile in solido, precisando che «se nel corso dei successivi 30 giorni decorrenti dalla ricezione del provvedimento il datore di lavoro e l'eventuale responsabile in solido non provvedono ad attivare una conciliazione o non presentano ricorso al direttore

del competente Ispettorato Territoriale del Lavoro o dell'Ispettorato di Area Metropolitana, la diffida acquista efficacia di titolo esecutivo. Solo in questo momento la diffida, in originale, andrà notificata al lavoratore unitamente alla prova dell'avvenuta notifica del provvedimento al datore di lavoro e all'eventuale responsabile in solido. In tal modo il lavoratore avrà quindi a disposizione un provvedimento di diffida da poter immediatamente utilizzare in via esecutiva».

Con specifico riguardo al suolo degli obbligati solidali, con particolare riferimento alla filiera degli appalti, la successiva nota INL n. 1107/2020 ha chiarito ulteriormente che «la nuova formulazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, nel consentire l'adozione della diffida accertativa “nei confronti dei soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro, da ritenersi solidalmente responsabili dei crediti accertati”, limita tuttavia gli effetti coercitivi al soggetto che “direttamente” utilizza la prestazione lavorativa, con conseguente esclusione del coinvolgimento di tutti gli altri soggetti responsabili solidali ai sensi dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 interessati nella filiera dell'appalto. Resta, tuttavia, salva la possibilità di dare comunicazione del debito accertato a tutti gli ulteriori soggetti coinvolti nella filiera ai sensi di quanto già chiarito nella circ. n. 5/2011, una volta che la diffida abbia acquistato natura di titolo esecutivo. Dell'eventuale esistenza di tali soggetti appare inoltre opportuno notificare anche il lavoratore onde consentirgli di attivarsi in forza dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003».

Nell'individuare i limiti operativi della solidarietà rispetto alla diffida accertativa la nota INL n. 1107/2020 ha precisato: «Ai fini dell'emanazione della diffida accertativa nei confronti dell'utilizzatore/obbligato solidale si deve tener conto dei limiti di operatività del regime di solidarietà di cui al comma 2 e 3-ter dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 ovvero: i trattamenti retributivi dovuti sono individuati in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto; va tenuto conto del termine decadenziale di due anni dalla cessazione dell'appalto per esigere i crediti nei confronti del responsabile solidale; il regime di solidarietà non trova applicazione in relazione al committente persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale. Relativamente al primo aspetto, pertanto, la diffida accertativa nei confronti dell'obbligato solidale potrà avere ad oggetto esclusivamente i crediti maturati nel periodo di esecuzione dell'appalto ed in relazione allo stesso (cfr. Cass., Sez. Lav., sent. n. 444 del 10 gennaio 2019). Appare pertanto possibile che la diffida accertativa notificata al datore di lavoro contempli importi diversi da quelli oggetto della diffida accertativa notificata al responsabile solidale, in qualità di utilizzatore finale, atteso che il vincolo di solidarietà è limitato solo alle retribuzioni maturate in ragione dell'appalto. Ad ogni modo sulla diffida notificata al datore di lavoro sarà opportuno evidenziare le somme sulle quali sussiste una corresponsabilità dell'utilizzatore finale delle prestazioni lavorative. Per quanto concerne invece il termine decadenziale dei due anni dalla cessazione dell'appalto, è da rilevare che una diffida accertativa emanata successivamente sarebbe con tutta evidenza *inutiliter* data ed in contrasto con la norma atteso che il credito perderebbe, per effetto dello spirare del termine, il requisito della esigibilità. È appena il caso di evidenziare che tali limiti - riguardando esclusivamente le ipotesi di appalto - non trovano applicazione nelle ipotesi di somministrazione, atteso che analoga previsione non risulta contemplata dall'art. 35 del d.lgs. n. 81/2015. Infine, non sarà possibile adottare la

diffida accertativa nei confronti di utilizzatori persone fisiche che non esercitano attività di impresa o professionale (cfr. comma 3 ter dell'art. 29).».

Ancora nella citata nota n. 1107/2020, l'INL ha chiarito le modalità da seguire riguardo alla diffida accertativa da adottare nei confronti di una pluralità di soggetti utilizzatori della prestazione lavorativa: «in caso di pluralità di soggetti utilizzatori che si siano succeduti nel tempo o siano contestuali (si pensi agli appalti di pulizie), in ragione di quanto sopra evidenziato, si dovrà avere cura di definire con esattezza il periodo di riferimento di ciascun appalto. In caso di utilizzatori contestuali, l'ammontare complessivo del credito maturato nel periodo di esecuzione andrebbe riproporzionato in base al numero di ore di impegno del lavoratore nei rispettivi appalti. Ove ciò non risulti possibile, difettando i requisiti di liquidità e certezza del credito nei confronti del committente, la diffida accertativa sarà adottata nei confronti del solo datore di lavoro».

Con riferimento alla possibilità di adottare la diffida accertativa oltre il termine di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 quando il lavoratore abbia impedito la decadenza legale attraverso l'invio al committente di un atto di diffida stragiudiziale è stato chiarito che «a seguito della notifica dell'atto in questione, sarà possibile emanare la diffida accertativa avendo cura, tuttavia, di verificare l'assenza di una intervenuta prescrizione e ferme restando le ordinarie condizioni di certezza, liquidità ed esigibilità del credito» (INL, nota n. 441/2021).

Infine, ancora nella si fa riferimento, in termini estensivi, alle ulteriori ipotesi di dissociazione tra titolarità del rapporto di lavoro e utilizzo della prestazione lavorativa, precisando che «si ritiene che l'ambito di applicazione della norma riguardi tutte le ipotesi in cui ricorra una dissociazione tra titolarità del rapporto di lavoro e utilizzo della prestazione lavorativa, sulla scorta di quanto precisato nella circ. INL n. 6/2018 in riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 254/2017» (INL, nota n. 1107/2020).

13. Profili procedurali

Su un piano operativo, la diffida accertativa consegue ad una attività di vigilanza in materia di lavoro, pertanto, il provvedimento in esame non è adottabile al di fuori di un'indagine ispettiva.

Nel corso dell'ispezione affidatagli, il funzionario procede autonomamente alle verifiche di regolarità retributiva, contributiva e legislativa eventualmente contestando le violazioni normative che danno luogo all'applicazione di sanzioni amministrative, le quali seguitano a trovare specifica disciplina a norma degli artt. 13-18 della l. n. 689/1981, nonché nell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.

Contestualmente rileva le inosservanze alla disciplina contrattuale, dei contratti collettivi adottati ovvero dei contratti individuali in essere, che aprono la strada all'adozione di una diffida accertativa.

Dati i presupposti e i requisiti richiamati (credito di lavoro certo, determinato, liquido ed esigibile), effettuati i relativi conteggi, l'ispettore precedente redigerà il provvedimento di diffida accertativa nei riguardi del lavoratore autonomo o subordinato interessato.

Se le inosservanze contrattuali riguardano più lavoratori la diffida accertativa dovrà essere in ogni caso individuale e, pertanto, ciascuna posizione andrà separatamente evidenziata e formerà oggetto di un distinto ed autonomo provvedimento.

A questo punto il funzionario ispettivo procede a notificare al datore di lavoro e all'obbligato in solido il provvedimento.

Va rilevato, dunque, che la diffida accertativa si offre come provvedimento di carattere e natura autonomi, e cioè distinto in sé considerato dal più generale e complesso verbale di accertamento e notificazione che pure ne permane fondamento argomentativo e logico presupposto.

Specificamente su questo lo stesso Ministero del Lavoro con la lett. circ. 5 luglio 2005, n. 986, nella quale, fra l'altro, viene affermato che «la diffida accertativa è un provvedimento avente natura autonoma, nel senso che con essa si può solo diffidare il datore di lavoro a corrispondere al lavoratore le somme di danaro che risultano accertate come crediti patrimoniali», insistendo ulteriormente sulla inevitabile conseguenza, e cioè che «non è possibile inserire nel medesimo provvedimento altra statuizione concernente qualsivoglia regolarizzazione delle inadempienze riscontrate, che, invece, dovrà essere oggetto di un distinto ed autonomo provvedimento».

Dopo l'adozione di una diffida accertativa, per effetto della «forte semplificazione delle procedure» (così la circ. INL n. 6/2020) seguono due fasi procedurali distinte, fra loro alternative, da attivarsi entrambe entro 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa.

Il datore di lavoro o il responsabile solidale destinatario dell'atto, nel caso in cui non intenda procedere al pagamento delle somme diffidate, può promuovere il tentativo di conciliazione ovvero proporre ricorso al Direttore dell'ITL o dello IAM (art. 12, comma 2).

La proposizione del ricorso «sospende l'esecutività» della diffida accertativa fino alla decisione del ricorso stesso: «in considerazione del fatto che in pendenza del ricorso è sospesa l'esecutività della diffida», la circ. n. 6/2020 ha sollecitato gli Ispettorati del Lavoro «ad adottare ogni misura organizzativa idonea a garantire una tempestiva trattazione dei ricorsi».

In mancanza di verbale di accordo ovvero se il tentativo di conciliazione non viene richiesto o espletato (per assenza delle parti), ovvero se il ricorso amministrativo non è proposto o viene respinto, se vi è mancato pagamento delle somme, la diffida accertativa acquista automaticamente efficacia di titolo esecutivo (art. 12, comma 3).

14. Conciliazione monocratica sui crediti diffidati

La prima forma di difesa, in sede precontenziosa, che il soggetto diffidato può porre in atto è, dunque, quella di un apposito tentativo di conciliazione relativo ai fatti che formano oggetto della diffida accertativa.

In effetti, il datore di lavoro o l'obbligato in solido che non ritenga di dover adempiere, secondo l'accertamento e i calcoli operati dal personale ispettivo, vanta, infatti, la facoltà di promuovere, ma soltanto nel termine perentorio di 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa, un apposito tentativo di conciliazione presso l'ITL o lo IAM cui appartiene il funzionario che ha redatto l'atto (quella che risulta dall'instestazione del provvedimento).

Segnatamente, la particolarità di questa forma di conciliazione è data dall'essere qualificabile come vera e propria "reazione di primo grado" avverso un provvedimento autoritativo: in effetti, il datore di lavoro promuove il tentativo di conciliazione con l'intento di ottenere l'effetto di cui all'art. 12, comma 2, vale a dire la perdita di ogni efficacia della diffida accertativa, conseguente all'accordo raggiunto con il lavoratore interessato.

D'altra parte, vi è da chiedersi se il tentativo di conciliazione di cui parla la norma sia quello di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004 oppure quello di cui all'art. 410 c.p.c.: dato il silenzio normativo sul punto la soluzione va trovata facendo ricorso ad una interpretazione sistematica, che muova dalla prioritaria considerazione secondo cui in forza dei principi di delega di cui all'art. 8 della l. n. 30/2003, il d.lgs. n. 124/2004 viene ad offrirsi quale fondamentale momento di incontro fra le procedure pubbliche di conciliazione e le iniziative di vigilanza di natura ispettiva. Così l'art. 12 è inserito nel capo II immediatamente dopo l'art. 11 che disciplina la «conciliazione monocratica»: da qui, in ottica sistematica, la individuazione del tentativo di conciliazione richiamato dall'art. 12, comma 2, come «monocratico» e non collegiale. D'altronde, la stessa finalità del tentativo di conciliazione di cui ci si occupa, e cioè quella di caducare la diffida accertativa, nonché le caratteristiche dell'istituto, specificamente individuate (reazione entro un termine perentorio ad un provvedimento imperativo), depongono per una definizione in sede monocratica della controversia fra lavoratore e datore di lavoro.

In questa direzione sono andati i primi chiarimenti del Ministero del Lavoro, il quale ha precisato che la conciliazione «di reazione» del datore di lavoro deve essere effettuata nella forma monocratica di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004; testualmente l'affermazione contenuta nella circ. n. 24/2004 suona perentoria: «conciliazione che, in considerazione delle caratteristiche e delle finalità dell'istituto, va effettuata secondo le modalità procedurali previste dall'art. 11». Affermazione in seguito fatta propria e senza incertezze costantemente ribadita dall'INL dapprima con la nota 30 maggio 2019, n. 5066, e in seguito alla novella legislativa con la circ. n. 6/2020 e con le ulteriori note n. 811/2020 e n. 326/2021 (FAQ n. 2).

L'INL, peraltro, precisa che la convocazione delle parti per la conciliazione monocratica sui crediti diffidati può avvenire «anche oltre il trentesimo giorno successivo alla notifica della diffida», ma nella stessa comunicazione che convoca le parti deve in ogni caso essere evidenziata la circostanza che «sino alla conclusione della procedura conciliativa il provvedimento non acquista efficacia di titolo esecutivo» (INL, circ. n. 6/2020).

Secondo quanto rilevabile dal testo dell'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, in caso di conciliazione la diffida accertativa «perde efficacia», mentre se il termine per esperire la conciliazione è decorso inutilmente oppure se l'accordo fra le parti non viene raggiunto in sede conciliativa, il provvedimento acquista immediatamente «efficacia di titolo esecutivo».

Nel consegue, che la diffida accertativa, in sede di conciliazione, non può valere come parametro di accertamento tecnico preclusivo, con riguardo alle concrete possibilità di accordo fra le parti su elementi pecuniari o su dati retributivi o comunque di carattere sostanziale diversi e differenti rispetto a quelli che hanno formato oggetto di indagine del funzionario che ha redatto il provvedimento di diffida.

Solo alla luce di queste considerazioni, la perdita di efficacia della diffida accertativa, conseguenza immediata del verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti, appare coerente e non contraddittoria. L'ottica nella quale l'istituto si muove, infatti, è quella di non opporre alcun limite preclusivo alle parti che possono raggiungere un qualsiasi accordo nella opportuna sede conciliativa, a garanzia di quella soglia, ipoteticamente invalicabile, di una innovativa «tutela minima differenziale», quale nuova strategia di lotta al lavoro irregolare, secondo cui il lavoratore può vedersi immediatamente e soddisfattivamente riconosciuta almeno una parte dei propri crediti di lavoro nell'ambito di un regolare rapporto di lavoro (con soddisfazione anche per il sistema previdenziale e assistenziale statale, per quanto concerne i crediti contributivi e assicurativi).

D'altro canto, non appare chiaro, dal dettato normativo, se la perdita di efficacia della diffida accertativa consegua automaticamente alla sottoscrizione del verbale di conciliazione oppure (come affermato nell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004 rispetto all'estinzione del procedimento ispettivo) dalla dimostrazione dell'effettivo pagamento delle spettanze patrimoniali al lavoratore. In realtà la lettera dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004 depone per una perdita di efficacia che deriva in modo automatico dal raggiungimento dell'accordo fra le parti e dalla sottoscrizione del verbale di conciliazione («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'art. 2113, commi primo, secondo e terzo del Codice civile»). Ne consegue, pertanto, che il lavoratore al quale non vengano corrisposti gli emolumenti derivanti dall'accordo verbalizzato in sede conciliativa, non potrà valersi della diffida accertativa, già *tamquam non esset*, ma piuttosto potrà fare fondamento sul verbale di accordo in conciliazione monocratica idoneo a formare titolo esecutivo ai sensi dell'art. 11, comma 3-bis, del d.lgs. n. 124/2004.

In merito ai soggetti che possono presentare istanza di conciliazione monocratica sui crediti oggetto di diffida accertativa, la circ. INL n. 6/2020 precisa che seppure la norma «rimetta la possibilità di conciliare al “datore di lavoro” si ritiene che, nelle ipotesi di esternalizzazioni, tale facoltà vada estesa anche all'obbligato solidale» da qui la inevitabile conseguenza dell'invito rivolto all'TTL o allo IAM di «convocare per il tentativo di conciliazione, nelle forme della conciliazione monocratica, anche il soggetto obbligato che non ne abbia fatto formalmente istanza, onde consentirgli di partecipare e di siglare l'eventuale accordo che, in tal modo, dispiegherà effetti nei confronti di tutte le parti».

D'altra parte, l'INL sottolinea specificamente che se il verbale di accordo in conciliazione monocratica è condiviso e sottoscritto soltanto da uno degli obbligati, «la diffida accertativa perderà efficacia soltanto nei suoi confronti mentre acquisterà valore di titolo esecutivo nei confronti della parte che non abbia aderito all'accordo di conciliazione», per cui «il lavoratore potrà quindi attivarsi per l'esecuzione dell'accordo (ove lo stesso non sia rispettato) ai sensi dell'art. 11, comma 3-bis, del d.lgs. n. 124/2004 (...) ovvero mettere in esecuzione la diffida accertativa nei confronti della parte che non abbia aderito alla conciliazione», restando tuttavia ferma la possibilità per l'obbligato che non ha firmato l'accordo di conciliazione di avvalersene quale debitore in solido, successivamente alla conciliazione, ai sensi dell'art. 1304, comma 1, c.c. (INL, circ. n. 6/2020).

Specificamente sul tentativo di conciliazione attivato entro 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa dal datore di lavoro ovvero anche o solo dal responsabile in solido, la nota INL n. 811/2020 ha puntualizzato che l'ITL o lo IAM deve procedere, «nel più breve tempo possibile, a convocare tutte le parti, ivi compreso l'obbligato che non abbia formalizzato istanza di conciliazione (salvo il caso in cui quest'ultimo abbia presentato ricorso amministrativo al Direttore) avendo cura di allegare un prospetto riepilogativo dei crediti accertati».

Peraltro, nel convocare il lavoratore l'ITL o lo IAM deve «spiegare di aver accertato crediti patrimoniali in suo favore rispetto ai quali la controparte ha inteso attivare una procedura conciliativa e di riepilogare in un prospetto le voci e gli importi di credito accertati come risultanti dalla diffida accertativa» (INL, nota n. 811/2020).

Alla conclusione della conciliazione l'ITL o lo IAM rilascia alle parti copia del verbale attestante gli esiti, ma «in caso di esito negativo al lavoratore verrà consegnata (...) anche la diffida accertativa comprensiva della documentazione attestante la notifica al datore di lavoro e all'eventuale responsabile in solido la quale, a quel punto, avrà acquisito efficacia di titolo esecutivo, mentre in caso di esito positivo della conciliazione, sarà il verbale stesso a poter acquisire efficacia di titolo esecutivo ai sensi dell'art. 11, comma 3-bis, del d.lgs. n. 124/2004» (INL, nota n. 811/2020).

Peraltro, dell'avvenuta conciliazione l'ITL o lo IAM deve dare informazione anche all'eventuale coobbligato che abbia scelto di non partecipare al tentativo, in quanto l'accordo siglato soltanto da uno degli obbligati comporta la perdita di efficacia della diffida accertativa soltanto nei suoi confronti, mentre lo stesso provvedimento rimane valido e acquista «valore di titolo esecutivo nei confronti della parte che non abbia aderito all'accordo di conciliazione», con la conseguenza che in tal caso il lavoratore, per recuperare le somme dovutegli, «potrà dunque rivolgersi alternativamente ai due soggetti coobbligati dando esecuzione, nei confronti del primo, alla diffida accertativa e, nei confronti del secondo, al verbale di conciliazione (in questo caso da mettere in esecuzione ai sensi dell'art. 11, comma 3-bis, del d.lgs. n. 124/2004). Resta fermo che l'importo massimo che il lavoratore potrà esigere non potrà evidentemente superare quello accertato con la diffida» (INL, nota n. 811/2020).

Peraltro, occorre senza meno sottolineare che la conciliazione monocratica ex art. 12, comma 2, è totalmente differente da quella dell'art. 11, tanto per origine quanto per effetti.

Anzitutto, non vi è un'iniziativa dell'ufficio, come invece nella conciliazione monocratica, ma una azione propositiva del datore di lavoro diffidato che promuove il tentativo di conciliazione quale primaria reazione avverso il provvedimento ricevuto. Tant'è che, con riferimento ai profili procedurali, qui non viene richiamata l'ipotesi della «assenza di una o di entrambe le parti convocate» (art. 11, comma 5), la quale, invece, nella conciliazione monocratica tout court viene parificata al mancato accordo. D'altra parte, nella conciliazione monocratica sui crediti oggetto di diffida accertativa, «anche nell'eventualità in cui siano formalizzate distinte istanze di conciliazione da parte dei soggetti obbligati, si dovrà assicurare sempre la loro trattazione unitaria in presenza di tutte le parti» (INL, nota n. 811/2020).

Sotto altro profilo si afferma che «la conciliazione, non diversamente da una transazione, deve in via di principio prevedere reciproche concessioni da parte di entrambe i soggetti intervenuti», con la precisazione che «la quantificazione dei contributi dovuti

avviene sempre in relazione alle somme accertate ed oggetto di diffida» (INL, circ. n. 6/2020). In effetti, non va sottovalutato il profilo previdenziale conseguente alla conciliazione su diffida accertativa. Su questo punto già la circ. n. 24/2004 aveva inteso chiarire che, in netto contrasto con quanto avviene all'esito della procedura prevista per la conciliazione monocratica, i versamenti di contributi e premi di tipo previdenziale obbligatorio dovranno essere parametrati agli importi retributivi previsti dall'art. 1 del d.l. n. 338/1989, convertito dalla l. n. 389/1989, con l'applicazione delle eventuali sanzioni civili e degli interessi legali maturati.

Si tratta di una precisazione che trova indubbia giustificazione e chiaro fondamento nella osservazione che la diffida accertativa (al contrario della conciliazione monocratica) si basa, in ogni caso, su un previo accertamento ispettivo, rispetto al quale, anche ove il provvedimento venga ad essere caducato per la perdita di efficacia conseguente all'accordo in sede conciliativa, le parti (datore e prestatore di lavoro) non possono vantare alcun diritto ad incidere, in senso riduttivo o restrittivo, sulle obbligazioni di natura previdenziale e assistenziale derivanti dagli accertamenti compiuti dal personale ispettivo che ha adottato la diffida accertativa.

In questo senso espressamente l'INL con la nota n. 5066/2019, secondo cui appunto «la conciliazione sulle retribuzioni non può avere riflessi sull'imponibile contributivo che dovrà essere comunque calcolato, secondo quanto accertato dall'organo ispettivo, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 338/1989, conv. da l. n. 389/1989».

«Non appare quindi necessaria la trasmissione all'INPS anche del verbale di conciliazione intervenuto sulla diffida, atteso che il calcolo degli imponibili contributivi trova il proprio fondamento esclusivamente nel verbale di accertamento ispettivo che è già trasmesso o ancora da trasmettere all'Istituto» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 2).

D'altronde, per quel che attiene agli effetti del verbale di conciliazione successivo alla diffida accertativa, si ha la perdita di efficacia della diffida accertativa e la non impugnabilità delle rinunzie e transazioni effettuate, mentre non si avrà alcuna impossibile estinzione del procedimento ispettivo. Al contrario, invece, l'estinzione del procedimento ispettivo è l'elemento effettuale qualificante della conciliazione monocratica nelle sue due forme, preventiva e contestuale.

Anzi, con riguardo all'ispezione, il provvedimento di diffida accertativa non ha alcuna incidenza obiettiva, né diretta, né indiretta. L'attività di vigilanza volta a prevenire e reprimere le violazioni penali ed amministrative in materia di costituzione, svolgimento ed estinzione dei rapporti di lavoro, procede debitamente a prescindere dall'adozione di una diffida accertativa.

Non a caso, infatti, la modulistica adottata dal personale ispettivo prevede che il provvedimento debba essere totalmente e definitivamente autonomo rispetto al verbale di ispezione dal quale conseguiranno la diffida obbligatoria e/o la contestazione o notificazione di illecito amministrativo.

La conciliazione monocratica a seguito di diffida accertativa, conclusivamente, si offre come una sorta di tertium genus di conciliazione monocratica, accanto a quella preventiva (art. 11, comma 1) e a quella contestuale (art. 11, comma 6), che non incide in alcun modo sul regolare e normale svolgimento dell'attività ispettiva e sul prosieguo del procedimento sanzionatorio amministrativo ex l. n. 689/1981.

15. Ricorso avverso la diffida accertativa

Il sistema delle impugnazioni delineato dal d.lgs. n. 124/2004 si esaurisce con il ricorso amministrativo al Direttore dell'ITL o dello IAM che va notificato anche al lavoratore. Si tratta di una fase procedurale, eventuale e alternativa al tentativo di conciliazione monocratica, che consente di impugnare la forma e i contenuti del provvedimento di diffida accertativa ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004. La norma novellata indica espressamente il termine di 30 giorni (lo stesso della presentazione del tentativo di conciliazione monocratica) entro il quale il ricorso va proposto, termine generale di proposizione dei ricorsi amministrativi a norma dell'art. 2 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (nel caso di specie trattasi di ricorso gerarchico). Il ricorso deve essere presentato al Direttore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro o dell'Ispettorato di Area Metropolitana cui appartiene il funzionario che ha adottato il provvedimento.

Quanto ai termini per la decisione, il Direttore dell'ITL o dello IAM è chiamato a decidere il ricorso entro 60 giorni dalla proposizione dello stesso, sulla base della documentazione prodotta dal datore di lavoro ricorrente e di quella già in possesso dell'ITL e dello IAM che ha adottato la diffida accertativa impugnata. Sul punto la circ. INL n. 6/2020 espressamente afferma: «i ricorsi vanno decisi esclusivamente sulla base della documentazione in possesso dell'Ispettorato territoriale e di quella presentata dal datore di lavoro, non essendo previsto alcun tipo di “contraddittorio” tra quest'ultimo e il lavoratore».

Quanto all'istruttoria l'INL ha invitato ogni ITL o IAM ad affidarla a funzionari con adeguata preparazione non interni al Processo Vigilanza, ne consegue che di norma i ricorsi saranno istruiti dal Processo Legale, d'altronde «l'attività istruttoria deve, in ogni caso, avvalersi dell'ausilio del personale ispettivo. In fase preliminare, infatti, è necessario che il personale ispettivo che abbia redatto l'atto trasmetta, unitamente a tutta la documentazione utile, una puntuale relazione avente ad oggetto i motivi di doglianza del ricorrente. Poiché l'attività istruttoria non può prescindere dalla relazione e dalla relativa documentazione e tenuto conto del fatto che la presentazione del ricorso sospende l'esecutività della diffida accertativa sino a quando non viene adottata la decisione, appare necessario assicurare ogni misura organizzativa idonea a velocizzare tali passaggi. Peraltro, il supporto del personale ispettivo appare opportuno laddove, in caso di accoglimento parziale, emerga la necessità di rideterminazione degli importi della diffida, ciò al fine di garantire la completezza del provvedimento decisorio anche in vista dell'adozione dell'atto di ridetermina» (INL, nota n. 326/2021). Inoltre, «ove entrambi i soggetti obbligati presentino ricorso, si raccomanda di procedere ad un'unica istruttoria nel merito, fatte salve le questioni attinenti esclusivamente alle rispettive posizioni soggettive» (INL, nota n. 811/2020).

Nulla si dice nella norma circa la possibilità e le modalità di partecipazione del lavoratore/creditore al procedimento instauratosi a fronte del ricorso amministrativo proposto dal datore di lavoro, non sembrano, d'altro canto, palesarsi difficoltà nel ritenere comunque e sempre ammissibili, fino alla data della decisione del ricorso, produzioni documentali da parte del lavoratore interessato, che assume obiettivamente le vesti di “controinteressato” rispetto al ricorrente.

Sul punto è stato chiarito che «non essendo previsto alcun tipo di “contraddittorio” tra quest'ultimo e il lavoratore» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 8), precisando, però,

che «sulle vicende relative all'asserita estinzione del debito rappresentate nel ricorso da parte del ricorrente, intervenute antecedentemente all'emissione del titolo ma non emerse in sede di accertamento, sia possibile l'acquisizione di eventuali controdeduzioni trasmesse spontaneamente dal lavoratore inerenti alle sole vicende estintive del credito» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 6).

L'ITL o lo IAM deve esaminare e valutare due distinti aspetti: sotto un profilo formale, la legittimità del provvedimento controllato e, quindi, il rispetto delle regole procedurali e la correttezza esteriore dell'atto; sotto un profilo sostanziale, la fondatezza del provvedimento adottato dal funzionario ispettivo e, pertanto, la sussistenza obiettiva (nonché la documentazione probatoria afferente) dei presupposti di merito per l'adozione.

Il Direttore dell'ITL o dello IAM può assumere tre distinte tipologie di decisione:

- a) decidere per l'accoglimento del ricorso, con integrale annullamento della diffida accertativa: in tal caso ne deriva il venir meno del provvedimento impugnato;
- b) decidere per il rigetto del ricorso, con la conferma della validità e della legittimità del provvedimento impugnato: la diffida accertativa acquista efficacia di titolo esecutivo;
- c) decidere per l'accoglimento parziale del ricorso, riformulando parzialmente il provvedimento impugnato: la diffida accertativa, dunque, risulta modificata sostanzialmente nell'importo del credito accertato che sarà di misura inferiore rispetto a quanto inizialmente esposto e, per l'effetto, come annotato dalla circ. INL n. 6/2020 si rende «necessario rettificare il provvedimento di diffida in conformità alle indicazioni contenute nella decisione del ricorso e notificarlo al datore di lavoro e al lavoratore, il quale potrà sin da subito attivare eventuali procedure esecutive», limitatamente al diverso minore importo deliberato in accoglimento parziale delle doglianze del datore di lavoro ricorrente.

«L'eventuale pagamento di somme intervenuto successivamente all'emissione del provvedimento di diffida accertativa non potrà essere preso in considerazione ai fini della decisione, in quanto il ricorso e la relativa decisione hanno ad oggetto la sussistenza dei presupposti di legittima emissione del titolo al momento della sua adozione. Eventuali pagamenti non emersi in fase di accertamento, potranno essere considerati ai fini della decisione solo ove la corresponsione sia asseverata in maniera incontrovertibile anche alla luce delle disposizioni in materia di tracciabilità dei pagamenti (art. 1, comma 910 e ss., della l. n. 205/2017)» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 4).

Circa il ricorso gerarchico avverso la diffida accertativa, la nota INL n. 811/2020 ha chiarito che: «il ricorrente è tenuto a notificare il ricorso, unitamente alla diffida accertativa, al lavoratore, il quale potrà avere interesse a far valere l'eventuale inerzia dell'Amministrazione qualora non sia deciso nel termine di 60 giorni».

In ogni caso è stato chiarito che la mancata notifica da parte del ricorrente al lavoratore del ricorso e del provvedimento di diffida accertativa non comporta l'improcedibilità dell'istruttoria del ricorso «non essendo richiesta a pena di improcedibilità. In ogni caso, appare opportuno che gli Uffici, senza pregiudizio per l'avvio dell'attività istruttoria, provvedano ad invitare il ricorrente a tale adempimento e a fornirne prova ad integrazione della documentazione già presentata» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 5). Inoltre, si è precisato che si può rilasciare al lavoratore una copia del ricorso e della diffida accertativa se ne faccia richiesta «in caso di mancata notifica da parte del

ricorrente unitamente al ricorso. In ogni caso nella trasmissione del provvedimento di diffida accertativa dovrà espressamente essere inserito il seguente avvertimento: «Il presente documento non costituisce ancora titolo esecutivo in quanto è sospeso in ragione della presentazione del ricorso ai sensi dell'art. 12, comma 2, d.lgs. n. 124/2004. All'esito del predetto sarà inviata una comunicazione concernente la decisione assunta dall'Amministrazione» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 7).

In caso di accoglimento del ricorso «la decisione è comunicata ad entrambe le parti e al soggetto obbligato che non abbia presentato ricorso e la diffida non potrà acquistare efficacia di titolo esecutivo nei confronti di alcuno degli obbligati, salvo nell'ipotesi in cui i motivi di doglianza indicati nel ricorso siano riferibili esclusivamente ad una delle parti obbligate (ad esempio la decisione di accoglimento attiene alla insussistenza del vincolo di solidarietà)», dovendo in questo caso l'ITL o lo IAM evidenziare nella decisione la permanenza dell'efficacia della diffida accertativa nei confronti del soggetto che rimane estraneo ai vizi denunciati nel ricorso (INL, nota n. 811/2020).

Se il ricorso viene rigettato l'ITL o lo IAM deve comunicare la decisione «al ricorrente e al lavoratore evidenziando che il provvedimento di diffida accertativa ha acquistato efficacia di titolo esecutivo da poter spendere nei confronti del primo», inoltre l'Ispettorato deve allegare alla comunicazione al lavoratore «l'originale della diffida e la prova della avvenuta notifica al datore di lavoro e all'eventuale obbligato solidale ai fini della successiva esecuzione» (INL, nota n. 811/2020).

Mentre qualora il Direttore dell'ITL o dello IAM con la decisione provveda a rideterminare uno o più elementi relativi ai crediti considerati nella diffida accertativa (indicando analiticamente le voci di credito oggetto di accoglimento per la corretta rideeterminazione degli importi da parte degli ispettori considerando il procedimento di calcolo effettuato nel provvedimento e a fronte dell'importo unitario «di ciascuna delle voci di emolumento individuate e valorizzate su base mensile nel riepilogo elaborato dal sistema gestionale»), l'Ispettorato dovrà adottare conseguentemente un atto di ridetermina conforme alla decisione, con la precisazione che «l'atto di ridetermina degli importi della diffida accertativa verrà notificato a tutte le parti - avendo cura di allegare al lavoratore anche la documentazione attestante l'avvenuta notifica al datore di lavoro e all'eventuale responsabile in solido - con apposita indicazione in ordine alla sua immediata efficacia esecutiva, atteso l'esaurirsi della facoltà di conciliare o di ricorrere avverso il sottostante accertamento ed il consolidarsi del credito oggetto del ricorso» (INL, nota n. 811/2020).

In ogni caso la decisione «va comunicata al lavoratore, ai ricorrenti nonché ai soggetti obbligati rimasti inerti nell'ipotesi in cui la decisione abbia effetti nei loro confronti», allo stesso modo «in tutte le ipotesi in cui la decisione sia di rigetto o di inammissibilità del ricorso - per le quali la decisione già reca la dichiarazione di esecutività della diffida accertativa - la notifica della stessa al lavoratore assolve a tutti gli oneri di comunicazione senza necessità di redigere ulteriori atti» (INL, nota n. 326/2021).

In base ai chiarimenti offerti dalla nota INL n. 326/2021, la decisione del ricorso deve contenere «l'indicazione delle eccezioni sollevate da ciascun ricorrente» e in relazione ad esse deve essere inserita «una analitica motivazione».

Inoltre, se la diffida accertativa ha come destinatari anche uno o più obbligati solidali, si deve specificare «nei confronti di chi abbia effetto la decisione», se infatti i motivi di ricorso sono comuni a tutti i destinatari della diffida accertativa «un'eventuale

decisione di accoglimento, anche parziale con conseguente ridetermina della diffida, è idonea a produrre effetti anche nei confronti dell'obbligato rimasto inerte o che abbia presentato ricorso tardivo - come tale inammissibile - ad eccezione delle ipotesi in cui sia stato siglato accordo in sede di conciliazione monocratica» (INL, nota n. 326/2021).

La decisione può essere unica in caso di ricorsi avverso più diffide accertative aventi ad oggetto voci retributive ed importi uguali, anche se relative a più lavoratori, con la precisazione che «a parità di voci retributive, di importi e quindi di esiti identici si ritiene di poter adottare un'unica decisione anche nel caso in cui la diffida accertativa riguardi un solo lavoratore, ma i ricorrenti siano sia il datore di lavoro, sia il responsabile in solido» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 10). Analogamente in ipotesi di ricorso avverso provvedimenti di diffida accertativa relativi a diversi lavoratori con riguardo a crediti per importi differenziati, chiarendo che in ogni caso occorre oscurare i dati relativi agli altri lavoratori coinvolti nella decisione, con l'avvertenza che «in caso di esiti differenziati (rigetti/accoglimento; ridetermina/accoglimento parziale) sarà possibile “accorpate” la decisione per esiti uniformi (tutti i rigetti, tutti gli accoglimenti, tutte le ridetermine)», mentre a fronte di una rideterminazione degli importi, essendo essi differenti per ciascun lavoratore, la trattazione unitaria dei ricorsi non può pregiudicare «la chiarezza nell'indicazione della diffida afferente a ciascun lavoratore, delle voci che si intendono eliminare/modificare e del ricalcolo delle somme dovute», dovendosi gestire il conseguente atto di ridetermina «singolarmente in rapporto a ciascun lavoratore al quale andrà notificata altresì la decisione con l'adozione delle eventuali accortezze in termini di “oscuramento” dei dati altrui» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 11).

Infine, contro la decisione del Direttore dell'IPTL o dello IAM sul ricorso amministrativo si ritiene proponibile, per motivi di legittimità, il ricorso straordinario al Capo dello Stato (entro 120 giorni dalla notifica della decisione) ovvero il ricorso al TAR (entro 60 giorni dalla notifica).

Se i crediti che formano oggetto della diffida accertativa scaturiscono da un verbale di accertamento relativo alla qualificazione o la sussistenza del rapporto di lavoro, rispetto alle possibili interferenze tra il ricorso ex art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004 ed il ricorso ex art 17, del d.lgs. n. 124/2004 è stato chiarito che «il coordinamento tra i due ricorsi appare opportuno in tutti i casi i cui i crediti accertati ed oggetto di diffida trovino la propria fonte nel verbale di accertamento di illecito (es. lavoro nero, riqualificazione). Pertanto, ove l'Ispettorato, competente in relazione al ricorso avverso la diffida accertativa, abbia tempestiva conoscenza della presentazione del ricorso avverso il verbale di accertamento, si ritiene che il procedimento relativo al ricorso sulla diffida debba essere sospeso in attesa della decisione del Comitato. In considerazione della ratio della norma, finalizzata a rendere disponibile al lavoratore, in tempi brevi, il titolo esecutivo, risulta necessario che nella relazione trasmessa al Comitato si abbia cura di evidenziare la pendenza del ricorso avverso la diffida accertativa, così da attivare un canale preferenziale nella trattazione del ricorso da parte del Comitato stesso. Ove tale coordinamento non risulti possibile (ad es. nei casi in cui al momento della istruzione del ricorso ex art. 12 non sia stato ancora presentato il ricorso al Comitato) l'IPTL o lo IAM adotterà la decisione avendo cura di trasmettere, nell'ipotesi di successiva proposizione di un ricorso ex art. 17, al Comitato, unitamente

alla relazione redatta, la decisione adottata al fine di coordinare le conseguenti decisioni.» (INL, nota n. 326/2021 - FAQ n. 1).

16. Conciliazione e ricorso amministrativo

Invero, la nota INL n. 811/2020 si è preoccupata anche di illustrare i profili di criticità operativa derivanti dalla possibile coesistenza di una istanza di conciliazione monocratica e di un ricorso amministrativo presentati nei confronti dello stesso provvedimento dai soggetti diffidati (datore di lavoro e obbligato in solido).

L'INL chiarisce espressamente che la norma prevede «l'alternatività dei rimedi in oggetto, per cui la formalizzazione dell'uno esclude la percorribilità dell'altro. Tuttavia, laddove i soggetti obbligati siano due (datore di lavoro e responsabile solidale) appare possibile che gli stessi attivino entro il termine di 30 giorni, l'uno, istanza di conciliazione e l'altro ricorso amministrativo» (INL, nota n. 811/2020). A fronte di tale circostanza l'PTL o lo IAM deve «dare corso, in via prioritaria, al tentativo di conciliazione esclusivamente tra il lavoratore e il soggetto istante (senza, quindi, possibilità di estensione al secondo obbligato che ha, invece, proposto il ricorso) e, una volta definita la conciliazione, al ricorso amministrativo, ferma restando la necessità di assicurare, ove possibile, il rispetto del termine di 60 giorni per la sua decisione» (INL, nota n. 811/2020).

Sulla questione della possibile coesistenza fra i due rimedi contenziosi (conciliazione monocratica e ricorso gerarchico) è tornata anche la nota INL n. 1107/2020 anzitutto con riferimento al caso dei due obbligati che attivano rimedi differenti, precisando che «in caso di esito positivo della conciliazione, l'eventuale accordo fa venir meno la diffida nei confronti del soggetto che la sottoscrive, tenuto peraltro conto che il verbale acquista efficacia di titolo esecutivo secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 3-bis, del d.lgs. n. 124/2004. Tale soggetto resta pertanto indifferente al successivo esito del ricorso presentato dal secondo coobbligato». D'altro canto, se la conciliazione ha avuto esito negativo, la diffida accertativa non acquista automaticamente valore di titolo esecutivo nei confronti dell'obbligato che ha promosso la conciliazione, perché «la pendenza del ricorso presentato dal secondo coobbligato sospende infatti l'efficacia del provvedimento anche nei confronti di quest'ultimo e pertanto occorrerà attenderne gli esiti» (INL, nota n. 1107/2020).

Dopo aver definito la conciliazione, l'PTL o lo IAM procede a istruire il ricorso amministrativo, assicurando, ove possibile, il rispetto del termine di 60 giorni per la decisione, «se il ricorso viene rigettato, la diffida accertativa può definitivamente acquistare valore di titolo esecutivo, ai sensi del comma 3 dell'art. 12, nei confronti del ricorrente e del secondo responsabile che non abbia sottoscritto la conciliazione; se il ricorso viene accolto, la diffida non potrà acquistare efficacia di titolo esecutivo nei confronti del ricorrente e dell'altro responsabile che non abbia sottoscritto la conciliazione e che pertanto resta soggetto alle vicende che interessano il provvedimento»; d'altronde «un eventuale accoglimento del ricorso basato esclusivamente su doglianze riferibili ad una parte riverbera i suoi effetti solo su quest'ultima» (INL, nota n. 1107/2020).

La nota INL n. 1107/2020 ha poi preso posizione relativamente alla possibile differenza risultante nella determinazione del quantum del credito oggetto della diffida

accertativa all'esito dell'attivazione degli strumenti di contenzioso (conciliazione e ricorso): «il debito complessivo a carico del datore di lavoro può differenziarsi dal quantum dovuto dal coobbligato, atteso che la sua esposizione riguarda solo i crediti maturati dal lavoratore in ragione dell'appalto». Peraltro, viene ribadita «l'opportunità di coinvolgere nella conciliazione monocratica anche l'obbligato che non ne abbia fatto richiesta (salvo che non abbia presentato ricorso)», con la precisazione che nel caso in cui «si raggiunga un accordo tra tutte le parti che preveda una diversa esposizione al debito, sarà necessario procedere attraverso separate verbalizzazioni nelle quali si avrà cura di quantificare il rispettivo debito ai fini dell'esecuzione del titolo ai sensi dell'art. 11, comma 3-bis, d.lgs. n. 124/2004. Separate verbalizzazioni saranno inoltre sempre adottate laddove gli esiti della conciliazione siano difformi, atteso che nei confronti della parte che non ha aderito all'accordo si consolida la diffida accertativa quale titolo esecutivo, mentre nei confronti della parte che ha conciliato la diffida viene meno ed il verbale può acquistare valore di titolo esecutivo» (INL, nota n. 1107/2020). Da ultimo, l'INL si è occupato dell'ipotesi di una contestuale proposizione sia della conciliazione monocratica sia del ricorso gerarchico da parte dello stesso soggetto diffidato: «se è ammissibile che i soggetti obbligati (datore di lavoro e obbligato in solido) scelgano strade diverse, non è, invece, possibile che il medesimo soggetto presenti contestualmente o anche in momenti diversi ma sempre entro 30 giorni dalla notifica della diffida, ricorso ed istanza di conciliazione»; in questo caso se i rimedi sono «esperiti in momenti diversi», l'ITL o lo IAM deve dare seguito all'istanza trasmessa per ultima, dovendosi intendere la stessa quale rinuncia alla prima, sempreché la seconda istanza sia comunque trasmessa entro i 30 giorni, con la conseguenza che, per procedere con l'istruttoria del ricorso o con il tentativo di conciliazione, «sarà sempre necessario attendere lo spirare del citato termine di 30 giorni» (INL, nota n. 1107/2020). Mentre se la richiesta di conciliazione e la presentazione del ricorso sono contestuali, l'ITL o lo IAM non deve dichiarare l'improcedibilità della richiesta, ma «dare seguito unicamente al ricorso quale strumento di verifica, “nel merito”, delle determinazioni assunte in sede ispettiva e pertanto di maggior garanzia sulla correttezza dell'operato» (INL, nota n. 1107/2020).

17. Automaticità del titolo esecutivo

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 124/2004, decorso inutilmente il termine di 30 giorni per avviare il tentativo di conciliazione ovvero per presentare il ricorso al Direttore dell'ITL o dello IAM, «o in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, attestato da apposito verbale, oppure in caso di rigetto del ricorso, il provvedimento di diffida (...) acquista efficacia di titolo esecutivo».

Come annota la circ. INL n. 6/2020, la diffida accertativa «acquista automaticamente efficacia di titolo esecutivo, senza alcun provvedimento ulteriore da parte del Dirigente di sede o altro provvedimento da parte dell'Ufficio».

L'efficacia di titolo esecutivo, infatti, come chiarisce l'INL deriva direttamente, per espressa previsione di legge: dal trascorrere dei 30 giorni dalla notifica della diffida, se non è promosso un tentativo di conciliazione e non è presentato ricorso al Direttore dell'ITL o dello IAM che ha adottato il provvedimento; qualora si registri il mancato

raggiungimento di un accordo in sede conciliativa, «attestato da apposito verbale»; se vi è il «rigetto del ricorso».

Si tenga presente che «nelle more della decisione del ricorso, il provvedimento di diffida non potrà acquistare efficacia di titolo esecutivo, anche laddove la decisione intervenga, in casi da ritenersi del tutto eccezionali, successivamente allo scadere dei 60 giorni previsti dalla disposizione» (INL, nota n. 811/2020).

Nel caso, quindi, di accoglimento del ricorso non si forma il titolo esecutivo, mentre qualora vi sia accoglimento parziale di esso, come detto; invece, il provvedimento di diffida viene rettificato, secondo le indicazioni contenute nella decisione del ricorso, e conseguentemente notificato al datore di lavoro e al lavoratore, avendo già efficacia di titolo esecutivo per il diverso inferiore importo.

Il lavoratore, in effetti, a partire dal momento della notifica dell'atto con efficacia di titolo esecutivo avrà la possibilità di attivare la procedura esecutiva per la riscossione coattiva del credito patrimoniale accertato, in base al titolo divenuto esecutivo.

La diffida accertativa che acquisisce efficacia giuridica di titolo esecutivo diventa condizione necessaria e sufficiente per procedere alla esecuzione forzata per la soddisfazione del credito vantato da chi aziona il titolo, ai sensi dell'art. 474 c.p.c.

L'INL ha chiarito che se l'obbligato effettua un pagamento soltanto parziale dell'importo diffidato, l'ITL o lo IAM non può procedere «ad una rideterminazione del credito. Laddove, infatti, non siano attivati i rimedi previsti ex lege, la diffida, in relazione agli importi in essa quantificati, acquista efficacia di titolo esecutivo per il solo trascorrere del termine di trenta giorni» (INL, nota n. 400/2021 - FAQ n. 12). Tuttavia, nella comunicazione di esecutività l'ITL o lo IAM deve inserire nelle avvertenze quanto rappresentato in merito all'avvenuto pagamento parziale ai fini delle verifiche del caso da parte del lavoratore e dell'eventuale decurtazione dalla somma totale in fase esecutiva, d'altronde l'ITL o lo IAM potrà dare atto della circostanza «in termini di certezza - provvedendo anche ad indicare l'importo residuo - nei casi in cui il pagamento parziale risulti pienamente provato (ad es. con bonifici asseverati anche dalla quietanza del lavoratore)»; in ogni caso l'ITL o lo IAM deve notificare l'obbligato (INL, nota n. 400/2021 - FAQ n. 12).

Il Ministero del Lavoro con la circ. n. 24/2004 ha chiarito che ad agire esecutivamente mediante la diffida accertativa è sempre e solo il lavoratore interessato, non l'ITL o lo IAM, che non ha alcun titolo giuridico in tal senso, data la carenza di legittimazione e di interesse ad agire.

Senza entrare nel merito della vicenda processuale, va segnalato che la diffida accertativa con efficacia di titolo esecutivo rappresenta una esplicitazione del richiamo generico di cui all'art. 474, comma 2, n. 2, c.p.c., rientrando implicitamente fra gli atti di natura stragiudiziale, a formazione amministrativa, «ai quali la legge attribuisce espressamente» l'efficacia di titolo esecutivo.

Sul punto si tenga presente che la riserva di legge di cui all'art. 474 c.p.c. è ampiamente rispettata, seppure in senso «atecnico», data la natura legislativa, costituzionalmente sancita, del decreto legislativo delegato (art. 76 Cost.). Per un esempio già noto all'Ordinamento, in tutt'altro settore (quello dell'assegnazione degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica), di titolo esecutivo a formazione amministrativa si veda l'art. 11, comma 13, del d.P.R. n. 1035/1972 (decreto di decadenza dall'assegnazione e di rilascio dell'immobile, emesso dal Presidente dell'Istituto autonomo per le case popolari).

Da questo elementare assunto, peraltro, deriva anche il venire meno delle molteplici perplessità sollevate da quanti hanno sostenuto che la diffida accertativa con efficacia di titolo esecutivo debba essere munita di apposita formula esecutiva a norma dell'art. 475, comma 1, c.p.c. il quale testualmente stabilisce che «le sentenze e gli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria e gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale, per valere come titoli esecutivi, debbono essere muniti della formula esecutiva, salvo che la legge disponga altrimenti».

In verità, la clausola finale di salvaguardia, derogatoria rispetto al principio affermato nella disposizione da ultimo citata, farebbe comunque salva la diffida accertativa dall'apposizione necessaria della formula esecutiva, trattandosi di un'ipotesi nella quale, all'evidenza, il Legislatore ha disposto diversamente.

Ma a ben vedere, tale ultimo ragionamento non appare punto necessario per esonerare la diffida accertativa dalla formula esecutiva dell'art. 475 c.p.c., giacché, piuttosto, il lavoratore non deve procedere a richiedere all'TTL o allo IAM il rilascio di una copia esecutiva del titolo per la semplice ragione che il provvedimento acquista automaticamente l'efficacia di titolo esecutivo, trattandosi, come detto, di un atto di tipo stragiudiziale formatosi in sede amministrativa al quale la legge attribuisce in modo espresso, e senza alcun medium frapposto, l'efficacia di titolo esecutivo.

In questo senso si è mossa, d'altronde, l'interpretazione del Ministero del Lavoro trasmessa con la lett. circ. n. 986/2005, la quale ha chiarito, appunto, che «ai fini dell'esecutorietà della diffida in parola non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva non essendo richiesta per i titoli di formazione amministrativa la spedizione in forma esecutiva di cui all'art. 475 c.p.c.».

Tornando, dunque, all'art. 474 c.p.c., «l'esecuzione forzata non può aver luogo che in virtù di un titolo esecutivo, per un diritto certo, liquido ed esigibile»: la liquidità e l'esigibilità dei diritti patrimoniali che formano oggetto della diffida accertativa devono non solo sussistere, ma devono esattamente risultare dal titolo esecutivo stesso, il quale deve obiettivamente individuare, attestare e documentare il credito eseguibile, senza che si rendano necessarie altre valutazioni di tipo giuridico.

La certezza del diritto, invece, risulta dal titolo, ma è acclarata in via generale dal Legislatore che individua espressamente i provvedimenti e gli atti che possono rivestire tale preponderante efficacia giuridica.

Quanto alla procedura vera e propria, va rammentato che il lavoratore, in applicazione del disposto normativo di cui all'art. 479, comma 1, c.p.c., provvederà a notificare il titolo esecutivo e il precetto, quali atti preparatori necessari dell'esecuzione forzata (Trib. Pistoia 11 luglio 2011).

La “spedizione in forma esecutiva” della diffida accertativa da parte del lavoratore, rappresenta un indizio della volontà del creditore di avvalersi del titolo esecutivo, mentre la manifestazione esplicita del proposito di procedere ad esecuzione forzata si compie con l'atto di precetto, che è un atto tipicamente recettizio (non produce effetti, se non portato a conoscenza), consistente nella intimazione rivolta al datore di lavoro «di adempiere l'obbligo risultante dal titolo esecutivo, entro un termine non minore di dieci giorni» (art. 480, comma 1, c.p.c.), con l'avvertimento espresso che in mancanza si procederà ad esecuzione forzata, entro 90 giorni dalla notificazione (art. 481 c.p.c.).

18. Rimedi processuali

Per quanto concerne il datore di lavoro che venga ad essere destinatario del precetto, va segnalato che lo stesso potrà difendersi, reagendo avverso l'avviata procedura esecutiva, a seconda dei casi, o mediante opposizione all'esecuzione (art. 615 c.p.c.) oppure con opposizione agli atti esecutivi (art. 617 c.p.c.), nelle forme di cui all'art. 618-bis c.p.c., che stabilisce la competenza funzionale del Tribunale in veste monocratica di Giudice del lavoro (art. 413 c.p.c.). Sul punto i è pronunciato Trib. Pistoia con decisioni 11 luglio 2011 e 13 marzo 2012.

Nel momento in cui il datore di lavoro proponga opposizione all'esecuzione, egli avrà la possibilità di scegliere se proporre l'azione prima dell'avvio dell'esecuzione mediante pignoramento (art. 615, comma 1, c.p.c.) o nel corso dell'esecuzione già avviata (art. 615, comma 2, c.p.c.), soltanto nel secondo dei due casi all'opposizione potrà far seguito, su specifica istanza fondata su gravi motivi, la sospensione dell'esecuzione (art. 624 c.p.c.).

Da ultimo, non si possono trascurare i diversi ulteriori rimedi generali di carattere processuale riconosciuti astrattamente alle parti.

Anzitutto, quanto all'ipotizzato ricorso al giudice amministrativo avverso la diffida accertativa, in alternativa al ricorso ex art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, occorre prendere posizione in senso non favorevole, condividendo l'opinione di quanti sostengono che trattandosi di questioni strettamente attinenti a diritti soggettivi del lavoratore (e del datore di lavoro), relativi a diritti ed obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, la sede naturale di un'azione giudiziaria è comunque quella del Giudice ordinario del lavoro.

Piuttosto, va chiarita la natura dell'azione giudiziaria promossa dai due soggetti destinatari direttamente (il datore di lavoro) e indirettamente (il lavoratore) della diffida accertativa.

Più semplice appare l'azione del lavoratore che si muoverà avverso la diffida accertativa in sede giudiziaria esclusivamente nel caso in cui il provvedimento attesterà l'esistenza di un credito patrimoniale inferiore rispetto a quello vantato, chiedendone al giudice l'accertamento per l'intero ed effettivo ammontare.

Quella del datore di lavoro, invece, potrebbe essere un'azione di accertamento negativo, attraverso la quale si domanda l'accertamento della inesistenza, del tutto o anche soltanto in parte, del credito pecuniario riconosciuto al lavoratore con l'adozione della diffida accertativa, chiamando in causa il lavoratore titolare del credito, sebbene sul punto la prima giurisprudenza abbia manifestato perplessità. Dubbia è apparsa l'azione di accertamento negativo attivata anche ai sensi dell'art. 700 c.p.c. (nelle more del giudizio di accertamento negativo il datore di lavoro potrà anche sollecitare in via d'urgenza un provvedimento cautelare), che è stata ritenuta non perseguibile nei riguardi della diffida accertativa (Trib. Ferrara 24 maggio 2013; nella prassi amministrativa anche il Ministero del Lavoro si è orientato ad escludere l'accertamento negativo proposto nei confronti dell'ITL o dello IAM con riferimento alla diffida accertativa con nota 3 giugno 2013, n. 10083) e comunque non esperibile nei confronti dell'ITL o dello IAM. In questo senso, precisamente, Trib. Ancona 6 ottobre 2011, n. 532, secondo cui «anche una eventuale azione di accertamento negativo in via preventiva dovrebbe essere esperita, ove ammissibile, nei confronti del lavoratore, creditore delle somme accertate, e non dell'organo che ha provveduto all'accertamento, il quale non

vanta in tale procedimento alcun credito verso il datore di lavoro»; conforme Trib. Ancona 6 ottobre 2011, n. 541.

Così pure è stato ritenuto inammissibile un ricorso volto a contestare l'efficacia della diffida accertativa come titolo esecutivo. Sul punto si veda Trib. Ancona 30 maggio 2012; in senso analogo Trib. Fermo 4 dicembre 2012, n. 209, secondo cui, «a tutela delle ragioni del datore di lavoro, è stato previsto dall'art. 12, quarto comma, d.lgs. n. 124 del 2004, quale unico rimedio esperibile avverso la diffida accertativa, la possibilità di impugnare tale provvedimento con ricorso».

Secondo il Trib. Reggio Calabria 17 giugno 2021, n. 1305: «La contestazione portata verso una diffida accertativa - dinanzi al giudice del lavoro che di regola decide su diritti soggettivi del rapporto di lavoro e non su provvedimenti della P.A. aventi solo funzione di accertamento di obbligazioni relative al rapporto - non è ammissibile. La legge non prevede impugnazione in giudizio della diffida accertativa, che è distinta sia dall'ordinanza ingiunzione sia da un verbale di accertamento previdenziale. La natura di atto di accertamento, da parte di una Autorità pubblica, e non negoziale esclude che la diffida accertativa di crediti sia un atto del rapporto di lavoro. L'azione condotta dalla parte ricorrente è una richiesta di sindacato sulla funzione ispettiva della P.A. ma non su diritti e obblighi derivanti dal rapporto di lavoro nel contraddittorio tra le parti del rapporto di lavoro. Ne deriva l'inammissibilità della odierna domanda perché richiede un sindacato di legittimità su un atto amministrativo accertativo che, in mancanza di azionamento e affermazione del diritto da parte del creditore ossia solo il lavoratore che sarebbe l'unico titolare del diritto, non determina alcuna lesione della sfera giuridica della parte ricorrente né l'Ispettorato del Lavoro è legittimato a rappresentare in giudizio il titolare del credito per sostenere il relativo diritto consacrato nell'accertamento ispettivo. Mancando qui ogni pretesa azionata dal lavoratore verso cui si agisce, la sola impugnazione della diffida accertativa è inammissibile».

Per una azione di accertamento negativo proposta dal datore di lavoro nei riguardi del lavoratore, senza affermazione di sicura ammissibilità si è espresso Trib. Ancona n. 532/2011 e n. 541/2011.

Con riguardo al provvedimento amministrativo, in ogni caso, la sentenza del giudice del lavoro che dichiara la insussistenza del credito (totale o parziale) non ha alcun effetto diretto su di esso, limitandosi a disapplicarlo, con l'effetto di impedire o di travolgere la procedura esecutiva che sia stata fondata sulla diffida accertativa divenuta titolo esecutivo.

Parte III.

Poteri del personale ispettivo (artt. 13-15)

Verbalizzazione e diffida a regolarizzare

Sommario: 1. Verbalizzazione. – 1.1. Verbale di primo accesso ispettivo. – 1.2. Verbale di accertamento e notificazione. – 1.3. Verbale interlocutorio. – 1.4. Comunicazione di definizione degli accertamenti. – 2. Diffida precettiva obbligatoria. – 2.1. Natura giuridica della diffida. – 2.2. Finalità della diffida. – 2.3. Elementi essenziali della diffida. – 2.4. Condizione di procedibilità. – 2.5. Sanabilità delle inosservanze. – 2.6. Limiti di applicabilità della diffida. – 2.7. Adempimenti “a termine fisso”. – 2.8. Diffida e sanzione “in misura ridotta”. – 2.9. Diffida “ora per allora”. – 2.10. Procedura ed effetti. – 2.11. Titolari del potere di diffida. – 2.12. Destinatario della diffida. – 2.13. Non impugnabilità esclusiva della diffida.

1. Verbalizzazione

L’analisi della verbalizzazione obbligatoria introdotta per via legislativa dall’art. 33 della l. 4 novembre 2010, n. 183, che ha sostituito il testo originario dell’art. 13 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, deve procedere in base alle indicazioni offerte dal Ministero del Lavoro con la circ. n. 41 del 9 dicembre 2010, nella consapevolezza del valore assunto dal verbale di accertamento e notificazione, tenendo conto altresì delle disposizioni impartite dal Codice di Comportamento degli ispettori del lavoro (d.m. 15 gennaio 2014) specificamente nel merito della verbalizzazione stessa.

1.1. Verbale di primo accesso ispettivo

Il comma 1 del nuovo art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come sostituito dall’art. 33 della l. n. 183/2010, sembra tenere ampiamente conto della presupposta matrice contenuta nella direttiva ministeriale del 18 settembre 2008; anzi, si potrebbe persino evidenziare come il Legislatore del 2010 abbia inteso, in qualche misura, “sanare” i profili operativi della verbalizzazione introdotta in via sperimentale dal Ministero del Lavoro nel 2009, fornendo ad essa il necessario ed inevitabile supporto normativo.

In primo luogo la disposizione riformatrice ribadisce che *«il personale ispettivo accede presso i luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge»*, con un implicito richiamo ai contenuti dell’art. 8 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, nonché dell’art. 138 del r.d. 28 agosto 1924, n. 1422, per quanto attiene al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, ma anche all’art. 3 del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni, in l. 11 novembre 1983, n. 638, per quel che riguarda il personale ispettivo degli Istituti ed Enti previdenziali. Su questo punto la circ. ministeriale n. 41/2010 ha opportunamente precisato che il personale ispettivo deve altresì adempiere all’obbligo di qualificarsi ai sensi del Codice di comportamento.

La norma sancisce poi espressamente che al termine dei primi passaggi dell’indagine ispettiva - testualmente *«alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo*

accesso ispettivo» - gli ispettori hanno l'obbligo di predisporre e rilasciare all'ispezionato il verbale di primo accesso ispettivo, come sottolinea la circ. n. 41/2010, *«il verbale di primo accesso deve formarsi necessariamente prima della conclusione dell'accesso ispettivo»*.

Nessun dubbio si può palesare con riferimento ai soggetti per i quali sia disposta l'obbligatorietà della verbalizzazione di primo accesso, giacché l'espressione *«personale ispettivo»* all'interno del d.lgs. n. 124/2004 viene espressamente definita e connotata dall'art. 6 del medesimo decreto laddove la norma chiaramente afferma come le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale siano svolte, in primo luogo, dal personale ispettivo in forza presso gli Ispettorati Territoriali e gli Ispettorati di Area Metropolitana che opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria (commi 1 e 2), mentre le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale *«sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi»* (comma 3).

Assai debole, in effetti, appare la posizione contraria fondata sulla argomentazione relativa alla collocazione della nuova norma all'interno del capo III del d.lgs. n. 124/2004 esplicitamente dedicato alla enucleazione e trattazione dei poteri del personale ispettivo del lavoro.

Seppure l'intero capo sia volto a disegnare i poteri degli ispettori del lavoro, già nella versione originaria dell'art. 13 erano ricompresi espressamente i funzionari ispettivi degli Istituti previdenziali, sia pure con riferimento al solo potere di diffida di cui, *ab origine*, la norma si occupava in via esclusiva.

La l. n. 183/2010 aggiunge, in attuazione della direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, un passaggio essenziale e preliminare sull'**obbligo della verbalizzazione di primo accesso** con l'evidente intento di ricomprendervi, al fine di evitare qualsiasi discriminazione a danno dei soggetti ispezionati, **tutto il personale ispettivo, ministeriale e previdenziale**.

Qualora il datore di lavoro sia personalmente presente durante l'accesso in azienda dei funzionari ispettivi, sarà lui stesso il destinatario del verbale, in caso contrario il verbale di primo accesso ispettivo andrà rilasciato alla persona presente all'ispezione, che dovrà esplicitamente e dichiaratamente assumere l'impegno ("l'obbligo") a consegnare tempestivamente il verbale al datore di lavoro assente. D'altronde l'intervento riformatore comporta l'obbligatorietà della verbalizzazione immediata, mentre la possibilità di un verbale di primo accesso ispettivo inviato successivamente deve ritenersi limitata ai soli casi (eccezionali), segnalati dal Ministero del Lavoro nella circ. n. 41/2010, di assenza della persona giuridicamente capace a ricevere il verbale, di rifiuto a ricevere il verbale, di allontanamento successivo all'avvio delle indagini ispettive della persona inizialmente presente, precisando che il verbale di primo accesso ispettivo deve dare in ogni caso *«espressamente atto della circostanza che ha impedito la consegna immediata dell'atto»*.

Il verbale di primo accesso ispettivo, quindi, deve essere ordinariamente (e obbligatoriamente) **formato all'esito della prima fase di indagine e consegnato prima dell'abbandono dei locali produttivi, dell'unità operativa o del cantiere dove si è svolta l'ispezione**.

La norma si palesa con una forza dispositiva cogente e si caratterizza per una portata innovativa straordinaria, a causa di una disciplina dettagliata riguardo agli obblighi e

alle modalità di verbalizzazione all'esito di una ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, fino ad oggi ritenuti materia di esclusiva competenza della prassi e di atti direttivi ministeriali.

D'altro canto, va evidenziato come la trasposizione normativa dei contenuti della direttiva del 18 settembre 2008, comporta un livello più elevato di attenzione da parte del personale ispettivo. Se, infatti, la mancata redazione del verbale di primo accesso ispettivo o la sua grave incompletezza, fino all'entrata in vigore della l. n. 183/2010, rappresentava una mera irregolarità formale della procedura ispettiva, assolutamente ininfluenza rispetto agli esiti sostanziali delle indagini, l'espressa previsione normativa fa sì che le due inosservanze (la totale mancanza della verbalizzazione o la sua grave incompletezza) possano dare luogo a profili di invalidità e di nullità della procedura sanzionatoria amministrativa per vizio di legittimità, a causa della esplicita violazione di legge del novellato art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004.

Il rilievo procedimentale di carattere amministrativo della verbalizzazione ispettiva può indurre ad una analisi di sistema intorno alla portata applicativa degli artt. 21-*septies* e 21-*octies*, comma 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241 (inserito dall'art. 14, comma 1, l. 11 febbraio 2005, n. 15), secondo cui, fra l'altro, «è nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali» ed è annullabile se «adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere», ma, «non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». Ne deriva, pertanto, che laddove l'Organo di vigilanza che abbia omesso la formalizzazione del verbale (di primo accesso ispettivo o di accertamento e notificazione) ovvero ne abbia trascurato, in tutto o in parte, alcuni dei contenuti espressamente previsti, non si avrà annullamento degli atti del procedimento ispettivo per le eventuali carenze di essi, a condizione che il contenuto dispositivo - con riferimento alle violazioni rilevate e contestate e alle sanzioni irrogate, ma anche con riguardo alle valutazioni complessivamente argomentate dai funzionari accertatori - risulti l'unico concretamente adottabile nel caso di specie (si pensi alla mancata individuazione e identificazione di un lavoratore nel verbale di primo accesso ispettivo rispetto alla posizione giuridica del quale non vengono adottati provvedimenti sanzionatori).

Naturalmente la radicale omissione del verbale di primo accesso ispettivo, così pure la mancanza di elementi essenziali di esso (richieste documentali, dichiarazioni dell'ispezionato) ovvero anche la mancanza di contenuti specifici essenziali del verbale di accertamento e notificazione (individuazione dettagliata delle violazioni, indicazione delle fonti di prova raccolte) non potranno non inficiare la legittimità del procedimento ispettivo e sanzionatorio.

Sotto altro profilo va annotato come il duplice obbligo, di redazione e di consegna, risponde pienamente alla doppia finalità, di **consolidamento del primo impianto probatorio** da parte dell'Organo accertatore e di **fondamento dell'esercizio dei diritti di difesa** per il soggetto ispezionato.

Quanto ai **contenuti del verbale di primo accesso ispettivo** va segnalato come la l. n. 183/2010 abbia concretamente ripreso gli aspetti principali della disciplina già dettata dalla prassi amministrativa in materia di prima verbalizzazione, seppure con talune variazioni.

D'altra parte, la norma non si limita a prevedere l'obbligo di una prima verbalizzazione in sede ispettiva, ma piuttosto ne impone uno specifico contenuto. In questo senso, ciò che deve risultare con assoluta chiarezza e completezza dal verbale che dà atto del primo momento di avvio delle indagini ispettive consiste nella rilevata identità dei lavoratori, nella istantanea comunicazione delle attività ispezionate, nella evidenziazione delle operazioni poste in essere dal personale ispettivo, nella stesura delle dichiarazioni difensive dell'ispezionato, nella individuazione delle richieste documentali e istruttorie necessarie alla definizione degli accertamenti.

Più precisamente va rilevato come la *lett. a)* del nuovo art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, preveda quale essenziale contenuto del verbale di primo accesso ispettivo «*l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego*», espressione che secondo la circ. n. 41/2010 deve essere interpretata alla luce della tipologia e delle finalità dell'accertamento.

La norma intende riferirsi agli accertamenti che più degli altri esigono la formalizzazione della individuazione del personale trovato intento ed operante nel luogo di lavoro dal personale ispettivo, vale a dire quelli che ineriscono alla sussistenza di rapporti di lavoro sommerso, ovvero ai fenomeni di interposizione illecita o anche di somministrazione irregolare. In questo senso ancora la circ. n. 41/2010 segnala che l'identificazione «*di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro*» deve avvenire «*in modo puntuale ed analitico*» soltanto nelle ipotesi in cui è necessario verificare il rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro (l'esempio offerto è il lavoro sommerso).

Non così, invece, nei casi di differente qualificazione negoziale dei rapporti di lavoro investigati ovvero con riguardo a quelle tipologie di accertamento che trovano piena rispondenza sulle evidenze documentali, difformi o mancanti, come nel caso delle verifiche sugli aspetti retributivi, previdenziali o assicurativi, o che non esigono la puntuale identificazione del personale impiegato o delle loro mansioni al momento dell'accesso ispettivo, come nel caso dei controlli in materia di orario di lavoro o di corretta tenuta del Libro unico del lavoro. In queste ipotesi la circ. n. 41/2010 chiarisce che l'ispettore può procedere ad una identificazione *per relationem* attraverso un esplicito rinvio, nel verbale di primo accesso, alla generalità del personale risultante dalla documentazione aziendale (Libro unico del lavoro e Comunicazioni obbligatorie).

Per altro verso l'**identificazione del personale presente al lavoro** potrà non dirsi obbligatoria nei casi in cui l'accertamento coinvolge un numero particolarmente elevato di lavoratori, salvo che non ricorrano le ipotesi del lavoro sommerso o dell'interposizione illecita o irregolare, giacché in tali fattispecie l'identificazione nominativa apparirà sempre indispensabile, a prescindere dal numero dei prestatori di lavoro coinvolti nella verifica ispettiva.

Per quanto il testo di legge non preveda limitazioni, né eccezione alcuna, rispetto all'obbligo di identificazione dei lavoratori intenti al lavoro, la norma deve essere interpretata, anche in chiave sistematica, come puntualmente ha fatto la circ. n. 41/2010, nel senso di una non indispensabile identificazione quando la descrizione analitica delle prestazioni lavorative all'atto dell'accesso ispettivo appaia del tutto influente rispetto agli esiti dell'accertamento e sia non funzionale alle finalità dell'indagine, in modo particolare quando i lavoratori che gli ispettori hanno visto lavorare, da

una prima verifica, anche mediante la consultazione dei *data base* in uso al personale ispettivo, risultano regolarmente occupati.

Infine, nel merito delle annotazioni che gli ispettori devono operare con riferimento ai lavoratori, va evidenziato come l'art. 13, comma 1, *lett. a)*, del d.lgs. n. 124/2004 sia assai meno rigoroso rispetto alla direttiva del 2008. Se, infatti, nella direttiva si chiedono sia una «*esatta identificazione dei lavoratori*» sia una «*puntuale descrizione delle attività lavorative svolte dai lavoratori individuati all'atto dell'accesso ispettivo*», ora la norma si limita a richiedere in modo identico soltanto l'identificazione dei prestatori di lavoro trovati intenti al lavoro, mentre con riferimento alle attività lavorative espletate viene richiesto di descrivere le modalità di impiego dei lavoratori e quindi l'apparenza immediata e diretta delle attività lavorative. Invero, al di là del dato testuale, qui non v'è chi non veda come la descrizione delle modalità di impiego del personale trovato intento al lavoro dai funzionari accertatori non potrà che avvenire, come confermato dalla circ. n. 41/2010, mediante puntuale indicazione delle mansioni svolte, dell'abbigliamento o della tenuta da lavoro, delle attrezzature o delle macchine utilizzate.

Tale passaggio della verbalizzazione, d'altronde, rappresenta uno snodo centrale dei profili probatori dell'intera vicenda ispettiva: da un lato per l'asseverazione del **valore legale, fino a querela di falso**, ai sensi dell'art. 2700 c.c., relativamente alle **circostanze di fatto obiettive verbalizzate**; dall'altro per la valenza generale per tutti gli Organismi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza ai sensi dell'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 124/2004.

D'altro canto, le più recenti pronunce giurisprudenziali, in materia di «*valore probatorio*» dei verbali ispettivi, hanno sancito che i «*verbali redatti dai funzionari degli enti previdenziali e assistenziali o dell'Ispettorato del lavoro fanno piena prova dei fatti che i funzionari stessi attestano avvenuti in loro presenza, mentre, per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalano di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile e apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso d'altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori*» (Cass. civ., Sez. Lav., 6 giugno 2008, n. 15073; così in precedenza anche Cass. civ., Sez. Lav., Cass. 22 febbraio 2005, n. 3525; conforme, più di recente, Cass. civ., Sez. Lav., 29 luglio 2010, n. 17720 ord.).

Ne consegue la conferma, per via giurisprudenziale, del ruolo probatorio del nuovo verbale di primo accesso ispettivo propriamente riguardo alle attività lavorative che gli ispettori hanno visto svolgere dai lavoratori trovati intenti al lavoro al momento dell'ispezione, sia con riferimento alle mansioni materialmente svolte, sia per quel che attiene alle modalità e alle caratteristiche di esse (fisiche e strumentali).

Passando alla successiva *lett. b)* del nuovo art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, la stessa include quale elemento cognitivo fondamentale del verbale di primo accesso anche «*la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo*». Qui si tratta di una previsione che caratterizza in maniera assolutamente aspecifica tutte le verbalizzazioni rese in sede di accertamenti, controlli e verifiche. Qualsiasi Organismo di vigilanza, infatti, che sia tenuto a redigere un verbale delle indagini espletate ha fra i suoi primari obblighi quello di **specificare, sia pure sinteticamente, le attività espletate e le operazioni compiute**.

Con particolare riferimento all'ispezione del lavoro tale verbalizzazione, come evidenziato dalla circ. n. 41/2010, dovrà dare conto del sopralluogo effettuato sulle

postazioni di lavoro, della disamina dell'organizzazione complessiva del lavoro e dell'impresa ispezionata, della acquisizione delle dichiarazioni dal personale trovato intento al lavoro e delle Rappresentanze sindacali se presenti, dell'eventuale acquisizione od esame della documentazione presente sul luogo di lavoro.

Riguardo alla **acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori** la circ. n. 41/2010 si preoccupa di dare indicazioni precise al personale ispettivo per i casi in cui non è possibile ascoltare tutti i lavoratori (specie nelle ipotesi in cui ciò sia reso complicato dalle dimensioni aziendali), sancendo la possibilità di acquisire un «*campione significativo*» di dichiarazioni, selezionando il personale in base alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e ai modelli organizzativi adottati in azienda, ma a condizione che gli ispettori provvedano ad esplicitare nel verbale i criteri adottati per la campionatura.

Fra le «*attività compiute*», peraltro, seppure in senso ampio, andranno ricompresi anche **i fatti ai quali il personale ispettivo abbia assistito e che si siano verificati in sua presenza**, sempreché essi abbiano attinenza e rilevanza con le finalità dell'indagine ispettiva e i conseguenti accertamenti: in questo senso rileveranno, senza dubbio, le verbalizzazioni in merito alla fuga cui si sia dato il lavoratore al momento dell'accesso ispettivo ovvero alla condotta di ostacolo o di rifiuto alle indagini da parte del datore di lavoro o ancora alla circostanza che vede il lavoratore rilasciare la propria dichiarazione al personale ispettivo ma con rifiuto alla sottoscrizione della stessa oppure, da ultimo, al lavoratore che rifiuta di rilasciare qualsiasi dichiarazione.

Con la *lett. c)* dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, il verbale di primo accesso ispettivo diviene momento di essenziale annotazione delle «*eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione*». La previsione appare di fondamentale importanza per la corretta impostazione della difesa da parte dell'ispezionato. Non v'è dubbio, in effetti, che la migliore strategia difensiva muova da una pronta reazione all'atto dell'accesso in azienda del personale incaricato degli accertamenti ispettivi. In tale circostanza, dunque, l'ispezionato, ovvero chi professionalmente è chiamato ad assisterlo ai sensi della l. 11 gennaio 1979, n. 12 (professionisti abilitati o strutture apposite della associazione di categoria), possono far verbalizzare non già ogni e qualsivoglia loro espressione o manifestazione di pensiero, comunque liberamente espressa, ma qualsiasi dichiarazione abbia attinenza con la situazione organizzativa o funzionale dell'azienda, con le circostanze obiettive in cui si è svolto l'accesso ispettivo, con la dimostrazione di regolarità della presenza sul luogo di lavoro delle persone trovate in attività lavorativa e così via. Peraltro, come affermato dalla circ. n. 41/2010, la dichiarazione da verbalizzare potrà essere formalizzata al personale ispettivo anche mediante *e-mail* o *fax* che siano inoltrati sul luogo dell'ispezione durante lo svolgimento della fase iniziale delle attività ispettive, purché, ovviamente, prima della chiusura materiale del verbale di che trattasi e a condizione che vi sia esatta identificazione del dichiarante, «*attraverso la sottoscrizione delle stesse e l'allegazione di copia di un valido documento di identità*».

Oltre ad annotare le eventuali **dichiarazioni da parte del datore di lavoro ispezionato**, gli ispettori devono specificare di aver provveduto ad **avvisarlo della possibilità di farsi assistere** da uno dei soggetti abilitati ai sensi della l. n. 12/1979.

Da ultimo, la *lett. d)* dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della l. n. 183/2010, prevede che nel verbale di primo accesso debba essere

obbligatoriamente inserita «ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti».

In questo fondamentale passaggio il nuovo verbale di primo accesso ripercorre la storia della verbalizzazione di avvio delle attività ispettive in materia di lavoro, giacché proprio la richiesta documentale rappresentava il *proprium* del verbale che si procedeva a rilasciare all'ispezionato ancor prima della direttiva del 18 settembre 2008.

Non v'è dubbio, pertanto, che la disciplina si ponga quale fondamento della acquisizione dei documenti utili e necessari allo svolgimento e al completamento degli accertamenti avviati con l'accesso in azienda, l'esame dei luoghi di lavoro e l'acquisizione delle dichiarazioni dai lavoratori trovati presenti al lavoro. Peraltro, va evidenziato che il dettato normativo non ricomprende ora soltanto le **richieste documentali**, ma, più in generale, tutte le **richieste che siano ritenute comunque opportune** per proseguire, in maniera efficace ed efficiente, l'**istruttoria investigativa** che ha per fine il completo accertamento delle violazioni in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria. D'altro canto non formeranno oggetto del verbale di primo accesso in quanto tale, potendosi al più allo stesso riferire e nello stesso essere richiamate, le "richieste" (*rectius* gli ordini, le diffide o le prescrizioni) che si sostanziano in appositi e specifici provvedimenti, autonomamente disciplinati dalle rispettive norme di riferimento e che sono chiamati a mantenere una propria distinta autonomia, che pure, già in sede di avvio dell'indagine ispettiva potrebbero trovare luogo: disposizione (art. 14, d.lgs. n. 124/2004), sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14, d.lgs. n. 81/2008), diffida accertativa per crediti patrimoniali (art. 12, d.lgs. n. 124/2004), prescrizione obbligatoria (art. 15, d.lgs. n. 124/2004, art. 20, d.lgs. n. 758/1994). Analogamente non formeranno oggetto del verbale di primo accesso ispettivo gli atti di Polizia giudiziaria posti in essere durante la prima fase investigazione (ad esempio sequestro o perquisizione) dovendo tale documentazione mantenere una propria inevitabile autonomia, sia per quanto attiene alla verbalizzazione in sé, sia per quanto concerne le tutele procedurali che vanno appositamente garantite. L'ultimo inciso dell'art. 13, comma 1, *lett. d)*, del d.lgs. n. 124/2004, peraltro fa salva una previsione non recente, ma ancora attualissima, posta a tutela della effettività dei poteri di acquisizione delle informazioni riconosciuti al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, con la previsione, in caso di inosservanza, di apposita sanzione penale: «fermo restando quanto previsto dall'art. 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628». Si tratta di una disposizione che conferma, anzitutto, come rilevato in precedenza, l'estendersi delle previsioni relative alla verbalizzazione del primo accesso alla generalità del personale ispettivo (ciascuno nei limiti dei rispettivi poteri e attribuzioni) e non soltanto agli ispettori del lavoro, ma in secondo luogo soccorre a segnalare che per questi ultimi permane la più ampia facoltà, penalmente tutelata, di richiedere notizie ulteriori rispetto a quelle formalizzate nel primo verbale. L'art. 4, comma 7, della l. n. 628/1961, infatti, prevede una specifica ipotesi di reato che punisce chiunque (secondo la lettera della legge, tutti coloro che), pur legalmente tenuto a farlo, non ottemperi ad una legittima e specifica richiesta di notizie e documenti che un ispettore del lavoro gli abbia rivolto. La medesima disposizione, peraltro, punisce anche la condotta commissiva di chi riscontra la richiesta del personale ispettivo fornendo notizie consapevolmente («*scientemente*») errate o comunque incomplete.

Ne deriva, dunque, che all'esito della verbalizzazione di primo accesso ispettivo soltanto le ulteriori richieste di informazioni e documentazione provenienti dagli ispettori del lavoro troveranno giustificazione, fermo restando che le stesse dovranno essere formalizzate in apposito «*verbale interlocutorio*», nel quale si dia atto della prosecuzione delle indagini ispettive e si deducano, pur sinteticamente, le ragioni delle ulteriori sopravvenute richieste. Per tutti gli altri Organismi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza, invece, «*ogni richiesta*» dovrà essere contenuta nel solo verbale di primo accesso ispettivo.

1.2. Verbale di accertamento e notificazione

Il comma 4 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della l. n. 183/2010, sancisce che il «*verbale di accertamento e notificazione*» deve contenere gli esiti dettagliati dell'accertamento, le fonti di prova degli illeciti, la diffida a regolarizzare le violazioni sanabili, le avvertenze circa le modalità di estinzione agevolata degli illeciti, oltre alla indicazione degli strumenti di difesa attivabili e degli Organi ai quali devono essere indirizzati, con specifica esposizione dei termini. Secondo la circ. n. 41/2010 anche il verbale di accertamento e notificazione risponde alla esigenza di «*circoscrivere gli accertamenti ispettivi entro un arco temporale certo e predeterminato*».

In base alle indicazioni contenute nell'art. 15, d.m. 15 gennaio 2014, il verbale unico deve contenere ogni elemento utile a garantire una **conoscenza precisa e circostanziata dei fatti** e ad **assicurare il diritto di difesa** del trasgressore: la circ. n. 6/2014 sottolinea come «*il rispetto dei requisiti formali del verbale unico sia finalizzato a garantire una corretta comprensione dell'atto da parte del destinatario, assicurando allo stesso il diritto di difesa*».

Passando ad una analisi puntuale della disposizione (lasciando al prosieguo l'approfondimento sulla diffida a regolarizzare), si segnala, anzitutto, come il verbale di accertamento e notificazione rappresenti lo sviluppo elaborato di quella «istantanea» che configura il verbale di primo accesso ispettivo e, al contempo, come la verbalizzazione che conclude gli accertamenti ispettivi deve essere necessariamente unica ed unitaria, in una ottica sia di semplificazione che di deframmentazione, rispetto alla pluralità di atti frammentati che hanno talora contraddistinto l'esito documentale delle ispezioni in materia di lavoro.

Così l'art. 13, comma 4, *lett. a)*, del d.lgs. n. 124/2004, prevede espressamente che il verbale conclusivo debba contenere «*gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati*». Già con questa prima previsione, la disposizione in esame evidenzia la portata della novella legislativa, volta a riconoscere all'ispezionato (e al professionista o all'associazione di categoria che lo assistono) il pieno diritto a conoscere dell'impianto accusatorio in maniera certa e dettagliata, in uno con l'apparato probatorio raccolto, palesando un chiaro intento di trasparenza dell'azione amministrativa di vigilanza. L'art. 15, d.m. 15 gennaio 2014 consente il rinvio contenutistico *per relationem* al verbale di primo accesso e al verbale interlocutorio.

La norma, che racchiude in sé anche il più generale disposto sull'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della l. n. 241/1990, garantisce al destinatario del provvedimento la piena conoscenza della conclusione dell'accertamento ispettivo con riguardo sia alle violazioni che gli vengono contestate, sia in ordine alle ulteriori eventuali determinazioni assunte dall'Organo di vigilanza (disposizione, diffida accertativa, prescrizione

obbligatoria), ma anche con riferimento alle fonti di prova formate e raccolte dagli accertatori.

Secondo la circ. n. 41/2010, in conformità al principio di ragionevolezza e trasparenza dell'agire amministrativo, il verbale unico conclusivo degli accertamenti deve consentire ai destinatari di esso l'acquisizione di certezze riguardo alla completezza delle verifiche effettuate, mediante una dettagliata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto che hanno determinato le conclusioni dei verbalizzanti.

Ne consegue che il verbale conclusivo dovrà contenere una **completa argomentazione**, in chiave logico-giuridica, delle risultanze degli **accertamenti svolti** nei confronti dell'ispezionato, con dettagliata esposizione di tutti gli **elementi di fatto e di diritto** che sono posti a fondamento dei rilievi che formano oggetto del provvedimento, senza trascurare la necessità di evidenziare la connessione del **materiale probatorio acquisito** con la fattispecie accertata e ricostruita. In particolare, infatti, proprio riguardo alle prove, l'inciso finale del nuovo art. 13, comma 4, *lett. a)*, del d.lgs. n. 124/2004, impone una *«indicazione puntuale»* delle prove presenti negli atti del fascicolo ispettivo riferite agli *«illeciti rilevati»*: ciò significa che per l'insieme delle violazioni contestate devono essere specificamente indicate le fonti di prova da cui si trae certezza circa la effettiva sussistenza dell'illecito (*«specifica e circostanziata indicazione delle fonti di prova»*, circ. n. 41/2010).

Evidentemente hanno puntuale rilievo le **dichiarazioni acquisite dai lavoratori** trovati intenti al lavoro e quelle raccolte nel prosieguo degli accertamenti ispettivi, anche dopo la chiusura della prima giornata di ispezione.

Sulla questione non possono non riverberare effetti i pronunciamenti della magistratura in materia di accesso, per ragioni difensive, del datore di lavoro alle dichiarazioni rese dai lavoratori. Il Consiglio di Stato (Sez. VI, 22 aprile 2008, n. 1842; 9 febbraio 2009, n. 736; 13 ottobre 2009, n. 7678), inaugurando un filone giurisprudenziale più attento alle esigenze di riservatezza e di tutela dei lavoratori, dà rilievo all'interesse pubblico *«all'acquisizione di ogni possibile informazione, a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro»*, riconoscendolo come prevalente rispetto al diritto di difesa dell'ispezionato, eppure (Sez. VI, 29 luglio 2008, n. 3798) ammette l'esercizio del diritto di accesso al contenuto delle dichiarazioni dei lavoratori rese al personale ispettivo, anche se *«con modalità che escludano l'identificazione degli autori delle medesime»*, in conseguenza di una indispensabile valutazione caso per caso che può consentire di considerare prevalenti le esigenze difensive del datore di lavoro (conforme, più di recente, TAR Bologna, 16 agosto 2010, n. 7498).

Su tale presupposto, dunque, il verbale conclusivo degli accertamenti non potrà non evidenziare che la fonte di prova su cui si regge la violazione accertata è da individuarsi anche nelle dichiarazioni rese dai lavoratori sentiti durante l'indagine ispettiva (i cui nominativi dovranno trovare comunque esplicita indicazione nella parte narrativa del verbale medesimo, laddove si ricostruisce la vicenda investigativa), potendo (peraltro, ciò pare, a chi scrive, finanche doveroso) essere riportate virgolettate le espressioni contenute nelle dichiarazioni acquisite in atti che comprovano la sussistenza dell'illecito considerato, avendo cura, tuttavia, di non palesare il nominativo del singolo lavoratore dichiarante.

La circ. n. 41/2010 chiarisce sul punto che l'indicazione, anche virgolettata, dei contenuti delle dichiarazioni rese dai lavoratori non deve in alcun modo implicare il

riferimento alla individuazione delle generalità dei dichiaranti: le **dichiarazioni devono restare anonime** e non devono rendere riconoscibili il dichiarante, né rendere acquisibili dati sensibili. Nella stessa circolare, peraltro, si sottolinea che deve ritenersi indispensabile anche l'indicazione di *«tutti gli eventuali elementi documentali che siano stati idonei a conferire certezza in ordine al riscontro nonché alla contestazione degli illeciti»*. Sempre dai chiarimenti ministeriali, infine, giunge sul punto la specificazione che non devono essere indicate le fonti di prova attinenti ad attività investigative di istruttoria penale per le quali trova applicazione l'art. 329 c.p.p.

Alla **diffida obbligatoria** sono dedicate le *lettere b) e c)* dell'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, le quali stabiliscono, espressamente, che il verbale di accertamento e notificazione deve contenere *«la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili»* e l'indicazione circa *«la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma»* prevista *«ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione»*.

Sul punto la norma sottolinea, indiscutibilmente, l'unicità e l'unitarietà del verbale conclusivo, esplicitando come lo stesso debba necessariamente contenere tutti i passaggi procedurali della adozione della diffida amministrativa a regolarizzare le inosservanze sanabili, con espressa indicazione riguardo alla estinguibilità delle violazioni mediante una condotta ottemperante e il conseguente pagamento della sanzione ridottissima, anche con riferimento alle ipotesi di diffida "ora per allora".

Con riguardo agli illeciti amministrativi non oggetto di diffida, in quanto materialmente non sanabili, e a quelli sanabili, ma di fatto non sanati per inottemperanza alla diffida adottata, l'art. 13, comma 4, *lett. d)*, del d.lgs. n. 124/2004, stabilisce che il verbale conclusivo deve indicare espressamente *«la possibilità di estinguere gli illeciti (...) attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689»*. Qui la norma recupera uno dei contenuti necessari del provvedimento di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi ai sensi dell'art. 14 della l. n. 689/1981, rispetto al quale, appunto, il funzionario accertatore è tenuto ad ammettere il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido al pagamento della sanzione in misura ridotta nel termine di 60 giorni dalla avvenuta notificazione del provvedimento stesso. La novella legislativa, dunque, palesa, in modo chiaro ed evidente, come il d.lgs. n. 124/2004 contenga disposizioni che attuano la procedura sanzionatoria amministrativa generale e ordinaria prevista e disciplinata dalla l. n. 689/1981, pur caratterizzandola per la specificità della materia del lavoro. In particolare, si può affermare che il verbale di accertamento e notificazione, per la sua unicità e unitarietà, finisce per contenere tutti gli elementi formali del procedimento sanzionatorio amministrativo (artt. 14 e 16, l. n. 689/1981), in aggiunta a quelli specificamente introdotti in materia di lavoro.

D'altro canto, a ciò mira l'*incipit* stesso del comma 4 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, laddove la norma sancisce che *«all'ammissione alla procedura di regolarizzazione»* prevista con la diffida amministrativa, *«nonché alla contestazione delle violazioni amministrative»* ai sensi dell'art. 14 della l. n. 689/1981, *«si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la **notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione**, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido»*. Proprio la previsione, in via esclusiva, del verbale unico, che tutto è destinato a contenere, segna la sintesi, nella già ricordata ottica semplificatrice e di deframmentazione, fra la disciplina generale sull'illecito

amministrativo e quella speciale in materia di lavoro, sollevando, peraltro, la questione della corretta notificazione degli illeciti. L'art. 14, commi 1 e 2, della l. n. 689/1981 espressamente stabilisce che la violazione, quando è possibile, deve essere (è un obbligo rivolto al personale ispettivo) contestata immediatamente, tanto al trasgressore, quanto alla persona obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione; solo se e quando la contestazione immediata non è stata possibile, dandone motivazione, gli estremi della violazione possono (e devono) essere notificati «*agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di 360 giorni dall'accertamento*».

Tuttavia, alla luce dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, l'approccio dell'ispezione in materia di lavoro ai tempi della contestazione deve intendersi profondamente mutato, nella prospettiva di una semplificazione che incontra l'esigenza di consentire al datore di lavoro ispezionato (e a chi lo assiste) una migliore e più completa difesa, senza trascurare l'onere di una puntuale contestazione degli addebiti.

Se, dunque, in precedenza si trattava di un processo verbale ovvero di una notificazione, a seconda che fosse o meno possibile effettuare la contestazione immediata a tutti i destinatari (legale rappresentante, corresponsabile, obbligato in solido), non così ora nell'unico e unitario verbale di accertamento e notificazione, che riunisce in sé, in materia di lavoro e previdenza, tutti gli atti che formano la definizione provvedimento dell'ispezione.

Si tratta, pertanto, di una vera e propria deroga esplicita all'art. 14 della l. n. 689/1981, ma non già di una deroga "assoluta", quanto piuttosto "parziale". Resta fermo, infatti, che il termine sancito dall'art. 14, comma 2, della l. n. 689/1981 permane a garanzia della legittimità della notificazione degli illeciti amministrativi anche in materia di lavoro, con l'avvertenza, tuttavia, che tale termine ha ora come *dies a quo*, per il computo dei giorni entro i quali può utilmente avvenire la contestazione mediante notifica, quello del momento in cui il funzionario ispettivo ha, di tutti gli illeciti rilevati, la piena conoscenza che gli consente di giustificare la redazione del rapporto al Direttore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ai sensi dell'art. 17 della l. n. 689/1981), potendo la complessità delle indagini essere rilevata dal Giudice, anche se non specificamente dedotta (Cass. civ., Sez. Lav., 1° dicembre 2003, n. 18347).

Ne consegue, peraltro, che la valutazione di ragionevolezza circa la complessità degli accertamenti, con specifico riguardo ai tempi ritenuti tecnicamente necessari e sufficienti per la definizione delle procedure di indagine, non potrà più essere esperita con riferimento ad ogni singolo illecito, ma esclusivamente a tutto l'insieme delle fattispecie antidoverose ricomprese nell'unico verbale conclusivo e, quindi, **il termine per la contestazione mediante notificazione andrà a computarsi dall'accertamento dell'ultimo, in ordine di tempo, illecito amministrativo rilevato.**

Sul punto, d'altro canto, già si era pronunciata la giurisprudenza, sancendo che nel verificare il rispetto del termine il Giudice «*deve valutare il complesso degli accertamenti compiuti dalla amministrazione procedente e la congruità del tempo complessivamente impiegato in relazione alla complessità degli accertamenti compiuti*», ma senza la possibilità di «*sostituirsi alla stessa amministrazione nel valutare l'opportunità di atti istruttori collegati ad altri e compiuti senza apprezzabile intervallo temporale*» (Cass. civ., Sez. Lav., 8 agosto 2005, n. 16642). Analogamente i Giudici di legittimità hanno già statuito riguardo al fatto che la legittimità della durata del procedimento di accertamento va valutata in relazione al caso

concreto e sulla base della complessità delle indagini e non anche alla data di commissione della violazione (Cass. civ., Sez. Lav., 17 aprile 2004, n. 7346), nonché in merito alla non coincidenza dell'accertamento «*con la generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria*», pure evidenziando che «*l'accertamento deve intendersi compiuto ad ogni effetto quando si tratta soltanto di valutare dati di fatto già acquisiti, ancorché caratterizzati da complessità sotto il profilo tecnico-giuridico*», ma con la specificazione ulteriore che «*una denuncia di parte circa la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, consente l'avvio di indagini ma non fornisce certo la conoscenza dei fatti denunciati, considerato che, ai fini della contestazione, devono essere accertati dall'Autorità e non è certo questione di mera qualificazione tecnico-giuridica dei fatti stessi*» (Cass. civ., Sez. Lav., 17 febbraio 2004, n. 3115).

In questo senso la circ. n. 41/2010 sottolinea come il termine dettato dall'art. 14 della l. n. 689/1981 decorra dal momento in cui sono conclusi gli accertamenti «*nel loro complesso*», vale a dire dopo che siano decorsi «*i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti*»; pertanto, il *dies a quo* coincide l'acquisizione di tutti gli elementi di tipo oggettivo e soggettivo necessari per definire l'accertamento nella sua globalità, fermo restando un «*criterio di ragionevolezza delle verifiche espletate, adeguatamente esplicitate nel verbale unico*».

Sul punto vale la pena segnalare quanto affermato recentemente dalla Corte di Cassazione chiarendo, con la sentenza n. 2532 del 9 febbraio 2016, che il *dies a quo* per il computo del termine di cui all'art. 14 della l. n. 689/1981 comprende anche il tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti per accertare la violazione (così già Cass. 2 aprile 2014, n. 7681; Cass. 11 aprile 2006, n. 8456), la cui congruità è rimessa alla valutazione del Giudice di merito cui spetta, appunto, sindacare se il tempo impiegato dagli ispettori incaricati per completare le proprie valutazioni e concludere la verbalizzazione è stato effettivamente congruo. L'accertamento, dunque, non potrà sostanzarsi nella «*generica e approssimativa percezione del fatto*», ma nel completamento delle indagini necessarie alla piena conoscenza dell'illecito e degli elementi che consentono una congrua determinazione della sanzione.

Quanto argomentato, peraltro, trova piena conferma nella previsione contenuta nel novellato art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 124/2004, secondo cui «*l'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689*», infatti, tale disposizione non è vuota di significato, ma piuttosto soccorre ad una interpretazione sistematica del combinato disposto considerato (art. 13, d.lgs. n. 124/2004 e art. 14, l. n. 689/1981), volta a fornire certezza, sostanziale e temporale, alla verbalizzazione unica di accertamento e notificazione.

Da ultimo, l'art. 13, comma 4, lett. e), del d.lgs. n. 124/2004, prevede che nel verbale di accertamento e notificazione sia chiaramente esposta una ampia e dettagliata clausola difensiva contenente «*l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione*». La norma, come segnalato anche dalle circ. del Ministero del Lavoro n. 41/2010 e n. 10 del 28 marzo 2011, fa implicitamente riferimento ai due strumenti difensivi di carattere generale mediante i quali l'intero verbale unico può formare ordinariamente oggetto di impugnazione (sia pure in senso lato), vale a dire gli scritti difensivi al Direttore dell'ITL o dello IAM (di cui all'art. 18

della l. n. 689/1981) e il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro (di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004).

Con riferimento agli accertamenti svolti da Organi di vigilanza diversi dagli Ispettorati Territoriali del Lavoro e dagli Ispettorati di Area Metropolitana, la circ. n. 41/2010 chiarisce che avverso i relativi verbali di accertamento e notificazione potranno essere presentati soltanto gli scritti difensivi, mentre per effetto dell'art. 16 del d.lgs. n. 124/2004 quei provvedimenti potranno essere valutati dal Direttore dell'ITL o dello IAM destinatario di apposito ricorso amministrativo.

Quanto alla specificazione dei termini entro i quali gli strumenti di difesa devono essere proposti, la unicità del verbale di accertamento e notificazione viene nuovamente in rilievo, giacché non potrà ritenersi ammissibile una impugnativa plurima del medesimo provvedimento, in ragione della differente decorrenza astratta del termine, che muta con riferimento alle ipotesi di illecito sanabile, condizionate dai tempi della diffida a regolarizzare, e agli illeciti non sanabili, per i quali sussiste la sola notificazione. Quanto alla notifica del verbale di accertamento e notificazione (per la determinazione del *dies a quo* rispetto alla decorrenza dei termini di presentazione degli strumenti difensivi) assume assoluto rilievo Cass. civ., Sez. Un., 15 aprile 2021, n. 10012, la quale osservando l'effettività della definizione delle attività di notifica degli atti impositivi tramite il servizio postale (artt. 140 e 149 c.p.c.; art. 8, l. n. 890/1982), prevede che nel caso in cui l'atto da notificare non viene consegnato al destinatario per rifiuto a riceverlo, per temporanea assenza o per assenza o inidoneità di altre persone a riceverlo, l'avvenuta notifica può essere provata *«esclusivamente mediante la produzione giudiziale dell'avviso di ricevimento della raccomandata che comunica l'avvenuto deposito dell'atto notificando presso l'ufficio postale (c.d. CAD)»*, in quanto non può essere ritenuta sufficiente la sola prova dell'avvenuta spedizione della raccomandata. Sul punto l'INL con nota n. 722 del 4 maggio 2021 ha richiamato il personale ispettivo sull'esigenza di dare prova della definizione degli accertamenti con la notifica del relativo verbale avendo cura di acquisire al fascicolo, nei casi evidenziati da Cass. civ., Sez. Un., n. 10012/2021, sia l'atto di spedizione che l'avviso di ricevimento della raccomandata (CAD).

La nota n. 722/2021 precisa che *«nell'ipotesi in cui non sia pervenuta la ricevuta di ritorno al mittente (rectius: ITL) dell'atto e/o dei corrispondenti avvisi di ricevimento entro tempi congrui rispetto al momento di avvio della procedura notificatoria, oppure risulti il mancato perfezionamento della notifica da parte dell'agente postale (ad esempio mancato invio della raccomandata informativa), si dovrà sollecitare - preferibilmente per iscritto - l'ufficio postale per avere, rispettivamente, i riscontri del caso circa il mancato ritorno dell'atto e/o dell'avviso o per richiedere all'agente postale di perfezionare l'iter notificatorio secondo i dettami di legge»*. Infine, si evidenzia che *«in caso di smarrimento e/o distruzione dell'avviso di ricevimento, l'ITL dovrà richiedere all'ufficio postale, ai sensi degli artt. 6 legge n. 890/1982 e 8 D.P.R. n. 655/1982, il rilascio del relativo duplicato per poi produrlo in giudizio; il duplicato - in quanto riproduzione di un documento originale al quale non può che essere conforme - per consolidata giurisprudenza è ritenuto idoneo a provare sia la consegna della raccomandata e la data di questa, sia l'identità della persona a mani della quale la consegna stessa è stata eseguita (Cass. n. 14574/2018; n. 23546/2016; n. 1196/2000)»*.

Il termine per la proposizione dei singoli strumenti di contenzioso di carattere generale, dunque, è inevitabilmente unico e certo, dovendosi individuare, secondo le indicazioni della circ. n. 41/2010 del Ministero del Lavoro, in base alla tipologia di

violazioni rilevate e contestate a verbale: se vi sono illeciti di entrambi i tipi (diffidati e non diffidabili) il termine per le difese è di 75 giorni dalla notificazione del verbale unico (considerati i 30 giorni per ottemperare alla diffida, i successivi quindici per il pagamento della sanzione ridottissima e i trenta per la proposizione degli atti difensivi); se, invece, vi sono soltanto illeciti notificati (perché non diffidabili) il termine per attivare le difese sarà di 30 giorni dalla notifica del verbale. Una tempistica del tutto particolare assume la diffida (e conseguentemente il contenzioso) relativamente alla maxisanzione contro il lavoro sommerso (30 giorni dalla scadenza dei 120 giorni, art. 22, d.lgs. n. 151/2015; circ. n. 26/2015).

Resta fermo, tuttavia, che gli specifici termini per gli strumenti difensivi relativi a provvedimenti ricompresi o richiamati nella verbalizzazione unica andranno specificamente evidenziati e autonomamente calcolati in ragione delle evidenze concrete (ad esempio in caso di disposizione il ricorso al Direttore dell'ITL o dello IAM va proposto entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento).

Quanto agli adempimenti in materia di verbalizzazione unica conclusiva che devono essere curati dagli ispettori previdenziali rileva, in particolare, quanto affermato dall'INPS con Messaggio n. 2322 del 1° febbraio 2011 attraverso il quale l'Istituto ha inteso uniformare il comportamento dei propri funzionari ispettivi a quello degli ispettori del lavoro, adeguando le procedure documentali in essere alle novità introdotte dalla l. n. 183/2010 al fine di «*non pregiudicare la legittimità dell'azione ispettiva e di garantire in regione l'uniformità dei comportamenti*». A ciò si aggiunga quanto specificamente illustrato dall'INL nella circ. n. 1 del 14 gennaio 2019 che consente la verbalizzazione separata delle risultanze ispettive, con un verbale contributivo distinto dal verbale amministrativo, reciprocamente riportando i riferimenti degli altri ovvero esplicita indicazione sulla successiva definizione degli accertamenti in materia contributiva con notifica di ulteriore verbale.

1.3. Verbale interlocutorio

All'esito della verbalizzazione di primo accesso ispettivo le ulteriori richieste di informazioni e documentazione provenienti dagli ispettori del lavoro dovranno essere formalizzate in apposito «*verbale interlocutorio*», nel quale si dia atto della prosecuzione delle indagini ispettive e si deducano, pur sinteticamente, le ragioni delle ulteriori sopravvenute richieste.

La circ. n. 41/2010 insiste attentamente sul verbale interlocutorio, chiarendo che quando l'accertamento si rivela complesso o comunque si prolunga nel tempo o si palesano ulteriori esigenze informative nello svolgimento delle indagini il personale ispettivo può procedere ad indirizzare all'ispezionato un verbale interlocutorio, che deve contenere la descrizione completa delle ulteriori attività d'indagine compiute e l'indicazione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata, nonché la richiesta motivata di altri documenti o informazioni, ma con l'esplicito avvertimento che gli accertamenti ispettivi sono ancora in corso al momento della redazione del verbale interlocutorio.

Come chiarito dalla successiva circ. n. 6/2014 il verbale interlocutorio ha lo **scopo** di informare l'ispezionato che gli accertamenti sono in corso e che sono «*sorte ulteriori esigenze di verifica che necessitano di una nuova richiesta di informazione e/o documentazione*».

1.4. Comunicazione di definizione degli accertamenti

Se al termine dell'ispezione non si redige alcun provvedimento sanzionatorio, il personale ispettivo deve informare tempestivamente l'ispezionato con apposita comunicazione di definizione degli accertamenti.

Quindi, in piena adesione ai principi e allo spirito della direttiva del 18 settembre 2008, se al verbale di primo accesso ispettivo **non fa seguito un verbale di accertamento o altro provvedimento di natura sanzionatoria** (diffida accertativa o prescrizione obbligatoria), gli ispettori che hanno effettuato e concluso gli accertamenti devono informare l'ispezionato mediante una **specificata comunicazione di definizione degli accertamenti** contenente l'esplicita indicazione della circostanza oggettiva che per quanto raccolto e formato agli atti del fascicolo ispettivo non sono emersi elementi di irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di fattispecie di illecito o inosservanze (Ministero del Lavoro, circ. n. 6/2014 e n. 41/2010).

2. Diffida precettiva obbligatoria

L'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 (in esecuzione della delega di cui all'art. 8, comma 2, lett. c), della l. n. 30/2003), nel testo oggi vigente come sostituito dall'art. 33 della l. n. 183/2010 e in seguito modificato dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 149/2015, oltre a rivoluzionare la verbalizzazione dell'attività ispettiva e di accertamento - con la previsione del verbale obbligatorio di primo accesso ispettivo e del verbale unico di accertamento e notificazione - ha determinato una profonda innovazione riguardo alla *diffida precettiva* (o *obbligatoria* o *amministrativa*) che ha rappresentato, fin dal suo apparire, uno strumento di singolare efficacia nell'azione di contrasto al lavoro sommerso e, soprattutto, di reale spinta alla regolarizzazione "incentivata".

La "diffida" rappresenta uno strumento già esistente nell'Ordinamento italiano da quasi un secolo e storicamente affidato alle cure degli ispettori del lavoro, ampiamente utilizzato fin dalla primordiale costituzione dei Servizi ispettivi in materia di lavoro. Basta pensare all'art. 12 del r.d. 27 aprile 1913, n. 431, che dettando le norme regolamentari applicative della l. 22 dicembre 1912, n. 1361 (istitutrice del Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro), procedeva a disciplinare le «*prescrizioni*» adottabili dagli Organismi ispettivi, per garantire la corretta applicazione delle leggi affidate alla loro vigilanza. Successivamente la diffida venne strutturata dall'art. 5 della l. 16 giugno 1932, n. 886, di conversione con modifiche del r.d.l. 28 dicembre 1931, n. 1684. Ne derivava una chiara esplicitazione di poteri e limiti dell'applicazione dell'istituto la cui operatività si spostava dalla decisione del singolo ispettore alla valutazione dell'Ufficio al quale apparteneva, per cui «*in caso di constatata inosservanza delle norme di legge, la cui applicazione è affidata alla vigilanza dell'Ispettorato, questo ha facoltà, ove lo ritenga opportuno, valutare le circostanze del caso, di diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro fissando un termine per la regolarizzazione*». Successivamente, con l. 2 agosto 1952, n. 1305, l'Italia ratificava la «*Convenzione sull'ispezione del lavoro*» adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, dell'11 luglio 1947, n. 81, il cui art. 13 affidava espressamente agli ispettori del lavoro il potere di ordinare l'adozione di specifiche misure atte a porre in regola l'azienda ispezionata, sia pure con riferimento essenzialmente alla materia della sicurezza sul lavoro. D'altro canto, l'art. 17 della Convenzione riconosceva agli

ispettori del lavoro, a determinate condizioni stabilite dalla legislazione nazionale, la facoltà di dare «*un preavviso*» utile a consentire al datore di lavoro, che abbia violato o trascurato di osservare le disposizioni di legge, di apportare rimedio alla situazione. Da ultimo, prima del d.lgs. n. 124/2004, il potere di diffida era disciplinato dall'art. 9 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, che confermava integralmente la norma contenuta nel citato art. 5 della l. n. 886/1932, conferendo all'allora Ispettorato del Lavoro, per il tramite dei suoi funzionari ispettivi, ove gli stessi constatassero l'inosservanza delle norme di legge sulla cui applicazione erano chiamati a vigilare, la facoltà, se e quando lo ritenessero opportuno, dopo aver valutato tutte le circostanze del caso, di diffidare il datore di lavoro, prescrivendo il comportamento da tenere e fissando un termine per mettersi in regola. L'istituto nella sua attuale manifestazione trae la propria formulazione normativa dall'art. 8, comma 2, lett. c), della l. 14 febbraio 2003, n. 30 che prescriveva, fra l'altro, la «*ridefinizione*» del potere di «*diffida*» dei funzionari ispettivi del lavoro. La legge delega andava incontro alle esigenze pratiche emerse nel corso dell'attività ispettiva di fornire alle aziende ispezionate l'opportunità di adeguarsi alla normativa, prima di subire le sanzioni amministrative per gli illeciti rilevati, ottenendo la regolarizzazione delle inosservanze a fronte di una riduzione di penalità.

L'analisi della disposizione deve essere condotta nella prospettiva di una disamina completa tenendo conto delle indicazioni contenute nelle circ. del Ministero del Lavoro n. 41 del 9 dicembre 2010, n. 10 del 28 marzo 2011, n. 24 del 24 giugno 2004 e n. 9 del 23 marzo 2006, nonché della attuazione della direttiva sui Servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008, anche attraverso una ricostruzione, in ottica teorico-pratica, dell'istituto.

2.1. Natura giuridica della diffida

Con riferimento all'inquadramento giuridico dell'istituto, nella sistematica dottrinale del diritto amministrativo, la diffida è generalmente indicata come “atto amministrativo” che non riveste natura di provvedimento. La natura non provvedimentale della diffida, peraltro, è spiegata in modi differenti.

Taluno sostiene la classificazione della diffida come atto propulsivo o di iniziativa con cui la Pubblica Amministrazione mira ad eccitare l'adempimento di specifici obblighi e, in particolare, con cui invita il soggetto nei cui confronti essa viene adottata ad esplicitare una determinata attività in esecuzione di un dovere stabilito dalla legge. Al contrario, altri riconducono la diffida ad un avvertimento formale rivolto ad un soggetto per ottemperare all'osservanza di un obbligo al quale era tenuto in forza di un preesistente titolo giuridico.

La diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 non può essere considerata “provvedimento”, ma **“atto” amministrativo**, perché non presenta:

- una manifestazione di volontà di tipo discrezionale, essendo i contenuti dell'atto assolutamente predeterminati dalla legge;
- caratteristiche tipiche di autoritarietà e di imperatività proprie dei provvedimenti amministrativi (in specie esecutività ed esecutorietà);
- la capacità di incidere con effetti nuovi e diversi sul destinatario di essa, al quale viene meramente ribadito il dover essere dell'adempimento all'obbligo posto dalla legge e violato.

Ciò non toglie che l'atto di diffida, contenuto nel verbale di accertamento e notificazione, come previsto dall'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, contiene gli aspetti qualificanti che caratterizzano il conseguente provvedimento amministrativo di natura sanzionatoria consistente nella notificazione di illecito amministrativo.

D'altra parte, la natura di atto amministrativo della diffida permane in ragione della previsione dell'art. 13, comma 5, in base al quale il verbale unico conclusivo «*produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali sia stato notificato*», con riferimento alla non ottemperanza alla diffida impartita.

Sulla scorta delle valutazioni operate dalla direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, peraltro, la l. n. 183/2010, prosegue nell'ottica di una semplificazione documentale che non inficia la correttezza procedurale, riconducendo al trasgressore e all'obbligato in solido la titolarità di destinatari della diffida, contenente l'individuazione degli elementi di fatto e di diritto accertati, in uno con la condotta ripristinatoria e recuperatoria da tenere, al fine di conseguire gli effetti estintivi connessi alla diffida stessa.

2.2. Finalità della diffida

La logica sottesa all'operatività della diffida obbligatoria consiste in una sorta di messa in secondo piano del profilo più strettamente sanzionatorio (in termini di riduzione degli importi delle sanzioni pecuniarie), purché le situazioni di irregolarità vengano obiettivamente, effettivamente e tempestivamente sanate.

La diffida per l'assunzione del lavoratore disabile ai sensi della l. n. 68/1999 ovvero anche quella per l'invio del prospetto informativo per effetto della medesima legge sul collocamento obbligatorio sembrano idonee a raggiungere importanti finalità sociali e giuridiche, che diventano concretamente praticabili alla luce della diffida obbligatoria, la quale, proprio con riguardo a sanzioni particolarmente pesanti come quelle ricollegate alle inosservanze richiamate, può indurre il datore di lavoro a non più indulgere e ad agire regolarizzando tempestivamente la propria condizione di illiceità. A maggior ragione, la diffida può avere un peso specifico rilevante con riferimento al lavoro sommerso e irregolare: basti pensare alla maxisanzione contro il lavoro "in nero" oppure alle ipotesi di omessa consegna della dichiarazione di assunzione, inadempimenti per i quali il trasgressore (con l'obbligato in solido) viene diffidato a regolarizzare, potendo in cambio ottenere la riduzione delle sanzioni ai minimi previsti dalla legge.

In questa prospettiva, quindi, la diffida obbligatoria deve essere letta quale **utile percorso deflativo** rispetto al carico dei contenziosi amministrativi e giudiziari in materia di illeciti amministrativi (artt. 18 e 22 della l. n. 689/1981), nonché di **definizione accelerata dei contenziosi ispettivi**.

2.3. Elementi essenziali della diffida

Ai sensi dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, qualora l'ispettore, durante un accertamento ispettivo, venga a constatare la inosservanza di norme, «*di legge o del contratto collettivo*», in materia di lavoro e legislazione sociale, per inadempimenti cui la

legge ricollega sanzioni amministrative, «*provvede a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido*» alla «*regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, entro il termine di trenta giorni*» dalla data di notificazione del verbale unico conclusivo.

La diffida opera, quindi: nelle ipotesi in cui vi sono violazioni che costituiscono illeciti amministrativi; quando le inosservanze, e cioè gli **inadempimenti**, risultano materialmente **sanabili**.

D'altro canto, l'attuale previsione esplicita con completezza il parametro normativo riferendosi alla «*constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale*». Le norme da cui scaturisce l'inosservanza e, conseguentemente, se sanabile, la diffida amministrativa obbligatoria, sono sia di derivazione legislativa che contrattuale collettiva.

La vigilanza in materia di contrattazione collettiva è sancita dall'art. 7, comma 1, *lett. b)*, del d.lgs. n. 124/2004, che affida espressamente al personale ispettivo degli Ispettorati Territoriali del Lavoro il compito di «*vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro*». La norma si volge a considerare il **ruolo di completamento "normativo" della contrattazione collettiva** rispetto alla disciplina legale. In argomento è intervenuta la circ. ministeriale n. 41/2010 precisando che il riferimento alle inosservanze del contratto collettivo deve essere «*evidentemente*» riferito alle ipotesi in cui la contrattazione collettiva «*ha funzione integrativa del precetto normativo, la cui violazione è punita in via amministrativa*».

L'esempio offerto dalla circ. n. 41/2010 è quello dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 66/2003 secondo il quale «*il lavoro straordinario deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro*», la cui inosservanza è punita in via amministrativa dall'art. 18-bis dello stesso d.lgs. n. 66/2003.

Se il **trasgressore** (o l'obbligato in solido) **ottempera alla diffida** impartita dall'accertatore il procedimento sanzionatorio si estingue, a seguito del pagamento, entro il termine di 15 giorni dalla scadenza dei 30 giorni affidati per la regolarizzazione, di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa, in un importo ridotto pari al minimo fissato dalla legge oppure, in caso di sanzioni in misura fissa, a un quarto dell'importo stabilito (c.d. sanzione "ridottissima").

L'attuale comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, peraltro, condiziona l'estinzione del procedimento sanzionatorio non soltanto al pagamento della sanzione ridottissima, ma anche alla «*effettiva ottemperanza alla diffida*», delimitandone, quindi, in fase operativa, la portata prevedendo esplicitamente la possibilità di conseguire l'estinzione del procedimento «*limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida*».

In attuazione del comma 5 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 149/2015, l'adozione della diffida, peraltro, interrompe i termini per la presentazione dei ricorsi di cui agli artt. 16 e 17, fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti richiesti dai commi 2 e 3 dello stesso art. 13 per la regolarizzazione e per il pagamento della sanzione ridottissima.

Una volta verificata l'**inottemperanza alla diffida** ovvero anche soltanto il mancato pagamento della sanzione ridottissima da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido, il procedimento sanzionatorio riprende ordinariamente il suo corso e, come previsto dettagliatamente dalla norma, se il trasgressore o l'obbligato in solido non forniscono al personale ispettivo la prova della avvenuta regolarizzazione e del

conseguente pagamento della sanzione ridottissima, il verbale di accertamento e notificazione produce direttamente (e inevitabilmente) gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti di entrambi i soggetti.

2.4. Condizione di procedibilità

La diffida precettiva introdotta dal d.lgs. n. 124/2004, si caratterizza, dunque, in modo tale da non lasciare spazio alla discrezionalità dell'Organo di vigilanza circa la sua adozione o meno. L'ispettore, infatti, deve limitarsi a constatare l'inadempienza e a valutarne la sanabilità attraverso un comportamento successivo, e ovviamente tardivo, del trasgressore (ovvero dell'obbligato in solido), nel termine di 30 giorni ora prefissato. Come già chiarito dalla circ. n. 24/2004 del Ministero del Lavoro, la diffida obbligatoria rappresenta una «*condizione di procedibilità*» rispetto al prosieguo del procedimento amministrativo sanzionatorio delineato dalla l. n. 689/1981. Sulla natura di condizione di procedibilità, e più precisamente sull'essere i provvedimenti sanzionatori non preceduti da una diffida amministrativa affetti da un palese difetto di legittimità, si è pronunciato il Ministero del Lavoro anche con nota n. 3162 del 18 febbraio 2010.

Avviata l'ispezione in materia di lavoro o di previdenza, con un regolare accesso in azienda e con la redazione del verbale di primo accesso ispettivo, gli Organismi di vigilanza incaricati procedono per lo svolgimento dell'attività ispettiva rilevando le violazioni amministrative riscontrate e verbalizzando, nel verbale unico conclusivo degli accertamenti, anche in merito alla "sanabilità" o meno delle stesse: per le prime si procede mediante l'adozione della diffida o della diffida ora per allora, per le seconde si procede, invece, direttamente alla notificazione degli illeciti amministrativi. Effettuata l'indagine ispettiva e conclusa l'istruttoria con individuazione delle violazioni amministrative, infatti, il personale ispettivo provvede con il nuovo verbale unico di accertamento e notificazione, con l'obbligo in caso di inadempimenti «*comunque materialmente sanabili*» di procedere ad impartire una idonea diffida, prima di irrogare le sanzioni stabilite per l'inosservanza.

Si tratta, d'altronde, di un "accertamento" che in ogni caso, ora, si presenta completo, seppure per una legittima attivazione dell'atto di diffida fosse sufficiente, prima dell'avvento del verbale unico, che l'ispettore procedesse all'acquisizione degli elementi di fatto che attestassero l'inosservanza, senza che fosse necessaria la preventiva certezza circa la "prova" della effettiva sussistenza degli illeciti amministrativi, nei profili di fatto e di diritto individuati dalla l. n. 689/1981. La diffida obbligatoria, quindi, si pone nel mezzo fra la **constatazione di una inosservanza che la legge qualifica in termini di illecito amministrativo** e la notificazione del vero e proprio illecito completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, per quanto la l. n. 183/2010 abbia collocato alla base della diffida un accertamento puntuale dei profili oggettivi e soggettivi dell'illecito amministrativo conseguente alla inosservanza regolarizzabile e, conseguentemente, diffidabile.

D'altro canto, come sancito dalla circ. n. 9/2006, la natura di «*condizione di procedibilità*» della diffida obbligatoria conduce a ritenere **nulli i provvedimenti di notificazione di illecito amministrativo** che siano stati notificati al trasgressore **in assenza della procedura di diffida**: «*quanto al carattere obbligatorio del provvedimento di diffida si ribadisce che la stessa, stante il tenore letterale della disposizione normativa, riveste carattere obbligatorio, nel*

senso che costituisce una condizione di procedibilità dell'azione sanzionatoria degli illeciti amministrativi in materia di lavoro e di legislazione sociale. Pertanto, l'adozione di un provvedimento di contestazione/notificazione di una violazione ritenuta sanabile non preceduta dalla diffida ex art. 13 cit. è inficiata da un vizio di carattere procedimentale, che si ripercuote sulla legittimità del provvedimento stesso» (così Tribunale di Fermo, Sez. Lav., 13 maggio 2005, n. 142 e Tribunale di Ascoli Piceno, Sezione dist. di San Benedetto del Tronto, 28 aprile 2006, n. 71).

2.5. Sanabilità delle inosservanze

Se, dunque, il presupposto oggettivo per l'utilizzo del potere di diffida da parte del personale ispettivo è dato dalla constatazione di una inosservanza «*comunque materialmente*» sanabile, occorre segnalare quali sono i **parametri di valutazione della sanabilità**, rilevando fin d'ora che ad essere sanato non è l'inadempimento in sé, ma piuttosto l'interesse tutelato dalla norma e leso dalla condotta illecita del datore di lavoro. La circ. n. 24/2004 chiariva, in proposito, che l'individuazione delle inadempienze comunque sanabili doveva avere riguardo, anzitutto, alla generalità delle violazioni amministrative riferite a condotte di tipo omissivo di carattere istantaneo ad effetto permanente. Ciò stava a significare, in concreto, che erano ritenute "sanabili" quelle ipotesi di inosservanza ai disposti normativi in materia di lavoro e di previdenza che riguardavano inadempimenti, totali o parziali, i cui comportamenti attivi, adesivi agli obblighi legali, potevano ancora essere materialmente e concretamente posti in essere, perché "realizzabili". In buona sostanza si trattava della maggior parte delle violazioni in materia di lavoro, dovendosi valutare in termini di "sanabilità" gli illeciti che consistevano in condotte omissive che si consumavano istantaneamente, ma la cui contrarietà agli obblighi posti dalla norma perdurava, protraendosi fino ad un eventuale ravvedimento del datore di lavoro che ponesse fine alla illiceità della propria condotta adempiendo all'obbligo sancito fin dall'inizio e inizialmente violato.

Tuttavia, la circ. n. 9/2006 ha successivamente operato una scelta definitoria e classificatoria differente, stabilendo che deve darsi un nuovo e più ampio significato al concetto di «*comportamenti materialmente realizzabili*», nel senso che devono ritenersi sanabili e, per l'effetto, diffidabili, tutte le inosservanze alle quali possa far seguito un agire ripristinatorio da parte del destinatario della diffida, a prescindere dalla loro natura istantanea o permanente e, dunque, dal concreto atteggiarsi della condotta illecita tenuta dall'ispezionato, pertanto anche quando l'offensività del non agire illecito si è definitivamente compiuta (omissioni istantanee ad effetto istantaneo).

2.6. Limiti di applicabilità della diffida

Rimangono al di fuori dello spettro operativo della diffida le violazioni scaturenti da condotte commissive, vale a dire quelle ipotesi di illecito amministrativo che si sostanziano in una trasgressione a un divieto legalmente preconstituito con un agire qualificato in senso antigiusuridico: se la condotta del datore di lavoro è già compiuta e l'interesse tutelato dalla norma non è comunque recuperabile essendo l'inosservanza completamente e compiutamente realizzata, la diffida non ha ragion d'essere.

Non sono sanabili le violazioni, di natura omissiva, poste a tutela di un “interesse sostanziale” che non risulta “recuperabile” perché le norme violate sono state poste a tutela dell’integrità psicofisica del lavoratore (orario di lavoro, lavoro minorile, genitori lavoratori, tempi di guida in autotrasporto).

La limitazione all’operatività della diffida obbligatoria, peraltro, va letta nella prospettiva di una corretta funzionalità dell’istituto: in tanto ha senso diffidare qualcuno a regolarizzare una determinata situazione illecita, in quanto quella stessa situazione possa essere obiettivamente regolarizzata, quando cioè l’offesa arrecata con la condotta illecita non ha già irrimediabilmente leso l’interesse tutelato (lesione di beni giuridici primari).

La circ. n. 9/2006 sulla concreta valutazione di sanabilità chiarisce che non tutte le violazioni i cui adempimenti possono essere considerati astrattamente sanabili consentono l’applicazione della diffida *«qualora la regolarizzazione da parte del datore di lavoro non sia materialmente possibile»*.

Gli esempi riportati dalla circ. n. 9/2006 riguardano l’omessa consegna, all’atto dell’assunzione, della dichiarazione di assunzione, quando il lavoratore, al momento della diffida, non è più in forza all’azienda, ovvero l’impresa è già cessata. In effetti, non v’è dubbio che quando l’azienda non è più giuridicamente esistente nessuno degli adempimenti pure astrattamente sanabili, perché in ipotesi materialmente realizzabili, potrebbero essere sanati, mancando propriamente il soggetto giuridico deputato a tenere tale comportamento. Non così, invece, nel primo dei due esempi richiamati, non essendovi, a parere di chi scrive, alcuna ragione per escludere dalla applicazione della diffida il trasgressore che pur non avendo più alle sue dipendenze il lavoratore interessato dall’inosservanza constatata in sede ispettiva possa comunque contattarlo e raggiungerlo per adempiere (tardivamente, è ovvio) all’obbligo legalmente previsto di consegna della dichiarazione di assunzione.

Appaiono non sanabili, anche dopo la novella della l. n. 183/2010, le inosservanze connesse ad ipotesi di illecito risalenti ad un tempo superiore ai limiti prescrizionali, e cioè a violazioni commesse oltre 5 anni prima dell’accertamento ispettivo (art. 28, l. n. 689/1981), data la oggettiva impossibilità giuridica di procedere a contestare l’illecito amministrativo conseguente. Analogamente non sanabili sono le inosservanze accertate presso una determinata realtà aziendale, riguardanti illeciti amministrativi posti in essere da una persona fisica (trasgressore) non più in vita: anche qui la legge impedisce di procedere a contestare l’illecito ad altro soggetto, persona fisica o giuridica (art. 7, l. n. 689/1981).

2.7. Adempimenti “a termine fisso”

In merito agli adempimenti a scadenza o a termine fisso, vale a dire alle disposizioni per le quali la legge stabilisce termini fissi, precisamente dettati, per l’adempimento, il chiarimento contenuto nella circ. n. 9/2006, richiamato esplicitamente dalla circ. n. 41/2010, risolve in maniera definitiva il vecchio interrogativo circa la diffidabilità delle relative inosservanze: devono ritenersi sanabili tutte le inosservanze *«relative ad adempimenti omessi, in tutto o in parte, che possono ancora essere materialmente realizzabili, anche se la legge prevede un termine per effettuare l’adempimento (illeciti omissivi istantanei con effetti permanenti)»*. Pertanto, il trasgressore è messo nelle condizioni di poter adempiere alla

generalità degli obblighi di legge che chiedono un intervento attivo, anche se eventualmente previsto entro termini prefissati.

2.8. Diffida e sanzione “in misura ridotta”

La circ. n. 24/2004 ha precisato che la diffida non può trovare applicazione nelle ipotesi in cui l'ammontare della sanzione agevolata risulterebbe superiore a quello «*in misura ridotta*», calcolato ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981. Per la verità la declaratoria ministeriale va intesa nel senso che all'eventuale diffida dell'ispettore (che potrebbe decidere di impartirla ugualmente al datore di lavoro inadempiente) dovrà comunque seguire l'irrogazione della sanzione in misura ridotta.

Mentre, deve ritenersi pienamente operativa la diffida obbligatoria anche nelle ipotesi di illecito per le quali non sia prevista, in sede di irrogazione della relativa sanzione amministrativa, l'applicazione della riduzione, perché «*non ammesse*» a sanzione ridotta.

2.9. Diffida “ora per allora”

Ancora seguendo le indicazioni ministeriali (circ. n. 24/2004 e n. 41/2010), devono ritenersi diffidabili gli inadempimenti che attengono a comportamenti omessi nei termini di legge, già realizzati tardivamente dal datore di lavoro, in modo spontaneo, in un momento che precede l'accertamento ispettivo. Si tratta della c.d. “diffida ora per allora”, rispetto alla quale non si discute della “sanabilità” dell'inosservanza, giacché la stessa è in realtà implicitamente già sanata, in quanto si è concretamente e materialmente realizzata la condotta resa obbligatoria dalla legge, ma in un primo tempo violata dal datore di lavoro. D'altra parte, non si ha un vero e proprio atto di diffida, ma un accertamento della condotta posta in essere tardivamente, con conseguente ammissione al pagamento della sanzione agevolata.

L'estensione della diffida alle fattispecie di adempimento tardivo è ora prevista nell'art. 13, comma 4, *lett. c)*, del d.lgs. n. 124/2004, che riconosce la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida con pagamento della somma agevolata, ma anche direttamente pagando la sanzione ridottissima per illeciti già oggetto di regolarizzazione. La l. n. 183/2010 ha così riconosciuto che la diffida “ora per allora” è intrinsecamente connessa alle finalità dell'istituto e corrisponde a precisi canoni di conformità al dettato costituzionale (ragionevolezza e uguaglianza).

2.10. Procedura ed effetti

Circa i dettagli essenziali della procedura, quando il personale ispettivo rileva, e cioè “constata”, la sussistenza di una inosservanza, che si caratterizza quale violazione amministrativa, «*comunque materialmente sanabile*», redige l'atto di diffida nel contesto del verbale unico di accertamento e notificazione, indicando le singole inosservanze accertate e individuando gli adempimenti idonei a regolarizzare le stesse, assegnando al trasgressore ispezionato - trovato “inosservante” e, perciò, irregolare - il termine di 30 giorni per regolarizzare la propria posizione (art. 13, comma 2, d.lgs. n. 124/2004).

Il verbale unico contiene sia il termine per ottemperare e la conseguente ammissione al pagamento della sanzione agevolata, sia la successiva notificazione di illecito amministrativo in mancanza di ottemperanza integrale e tempestiva ovvero in assenza del pagamento della sanzione ridottissima, con una chiara semplificazione procedurale.

La l. n. 183/2010 ha previsto un termine certo per l'effettuazione del pagamento della sanzione ridottissima (art. 13, comma 3, prima parte, d.lgs. n. 124/2004: «*entro il termine di quindici giorni dalla scadenza del termine*»).

La somma agevolata seguita a non poter essere ammessa al pagamento dilazionato, come chiarito con la risposta ad Interpello n. 2226 dell'8 marzo 2006, espressamente richiamata dalla circ. n. 41/2010.

D'altra parte, in ragione del fatto che la sanzione "ridottissima" (fortemente ridotta rispetto a quella stabilita *ex art.* 16 della l. n. 689/1981) rappresenta l'effetto di una scelta premiale a fronte dell'atteggiamento adesivo in sede di regolarizzazione, il datore di lavoro diffidato che ottempera consegue l'estinzione del procedimento sanzionatorio, «*limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa*» (art. 13, comma 3, seconda parte, d.lgs. n. 124/2004), in quanto provvede celermente e integralmente a sanare ogni addebito. L'estinzione del procedimento sanzionatorio, che consegue al pieno adeguamento datoriale (adempie alla diffida e paga la sanzione), sta a significare il venire meno e la caducazione delle violazioni rilevate, per le quali si è operata la diffida.

La l. n. 183/2010 ha previsto che nell'ipotesi, non eccezionale, del trasgressore o dell'obbligato in solido che ottempera alla diffida regolarizzando la propria posizione, ma non paga la sanzione "ridottissima", ovvero non fornisce al personale ispettivo la prova dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento della sanzione agevolata, non si ha estinzione del procedimento sanzionatorio, ma il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali lo stesso verbale conclusivo sia stato notificato (art. 13, comma 5, seconda parte, d.lgs. n. 124/2004).

La circ. n. 10/2011 ha chiarito che il termine di 60 giorni per il pagamento delle sanzioni in misura ridotta (art. 16, l. n. 689/1981) decorre dalla scadenza dei termini individuati per la ottemperanza alla diffida e per il pagamento degli importi in misura minima, vale a dire:

- 45 giorni in caso di diffida a regolarizzare;
- 15 giorni in ipotesi di diffida "ora per allora".

Fa eccezione il più ampio termine relativo alle ipotesi di diffida riguardanti la maxisanzione contro il lavoro sommerso.

Nel silenzio della legge, quando si ha completa ottemperanza alla diffida, ma il pagamento della sanzione ridottissima risulta effettuato in ritardo, la circ. n. 41/2010, argomentando per una perentorietà dei termini, ha sancito che, se a seguito di regolarizzazione tempestiva, il pagamento della sanzione ridottissima avviene oltre il termine, si producono gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti e non sarà quindi possibile ritenere estinto il procedimento sanzionatorio. Sebbene sia espressamente riconosciuta all'Ispettorato Territoriale del Lavoro e all'Ispettorato di Area Metropolitana la facoltà di tenere conto di tale circostanza in sede di emanazione della ordinanza conclusiva del procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'art. 18 della l. n. 689/1981, in base ad una concreta attuazione dei criteri di cui all'art. 11 della stessa

legge, in speciale modo quando il ritardo nel pagamento delle sanzioni in misura minima appare ragionevolmente circoscritto o risulti comunque determinato da obiettive e giustificate ragioni. Ne consegue che il pagamento in ritardo della somma agevolata, a seguito di tempestiva e completa ottemperanza alla diffida, potrà essere preso in considerazione purché avvenga nei limiti di una obiettiva ragionevolezza, vale a dire non oltre il termine ultimo per la proposizione degli strumenti difensivi, ovvero quando vi sono motivazioni di carattere oggettivo e giustificazioni coerenti per il ritardato pagamento.

2.11. Titolari del potere di diffida

L'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 124/2004, conferma pienamente le attribuzioni previgenti affiancando agli ispettori del lavoro (quali titolari del potere di diffida) anche gli ispettori e i funzionari amministrativi degli Enti e degli Istituti previdenziali *«per le inadempienze da essi rilevate»*. La circ. n. 41/2010 sul punto ha precisato che l'ambito di estensione del potere di diffida agli ispettori e funzionari previdenziali attiene alle violazioni *«comunque riconducibili, ad eccezione della c.d. massisanzione e delle violazioni in materia di Libro Unico del Lavoro, alla sola materia previdenziale»*.

Di assoluto rilievo è la previsione contenuta nel comma 7 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, che riconduce il dettato normativo sulla diffida ad una lettura costituzionalmente orientata della norma originaria (conformemente all'art. 3 Cost.), secondo cui *«il potere di diffida»* viene *«esteso agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano (...) violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale»*, collegando tale potere non già ai soggetti, ma all'oggetto. Anche agli ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato), in quanto specificamente abilitati (art. 13, comma 4, l. n. 689/1981) ad accertare anche le violazioni punite con sanzione pecuniaria amministrativa, devono adottare il procedimento di diffida in materia di lavoro e di legislazione sociale, perché condizione oggettiva di procedibilità, pertanto, *«qualora rilevino inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, essi provvedono a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, con gli effetti e le procedure»* di cui ai commi 3, 4 e 5 dello stesso art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.

La circ. n. 41/2010 ha chiarito che gli organi di Polizia giudiziaria nelle ipotesi in cui rilevino violazioni per le quali trova applicazione la diffida, devono *«utilizzare tale strumento, quale vera e propria condizione di procedibilità per l'irrogazione delle relative sanzioni»* e non possono *«limitarsi ad inviare meri atti di constatazione dei presupposti delle violazioni»* all'ITL o allo IAM per la formalizzazione dei provvedimenti sanzionatori come avveniva in precedenza.

2.12. Destinatario della diffida

Riguardo al soggetto nei cui confronti il personale ispettivo è chiamato ad adottare la diffida, il testo originario dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 parlava di *«datore di lavoro»*, facendo riferimento al soggetto titolare del rapporto di lavoro ovvero al soggetto che, per l'organizzazione o per il tipo di realtà imprenditoriale ispezionata, ha su di sé la

responsabilità attiva, non meramente legale, dell'azienda quale effettivo datore di lavoro: l'atto amministrativo di diffida non doveva riguardare la persona fisica, giacché la diffida obbligatoria poteva essere impartita direttamente alla ditta.

Nelle ipotesi in cui il responsabile dell'illecito da accertare fosse soggetto diverso da chi incarnava il "datore di lavoro", la diffida doveva essere adottata nei confronti di quest'ultimo, vale a dire della realtà datoriale complessivamente intesa, che sola mantiene, per tutta la sua vita giuridica, la titolarità dell'adempimento, pure al tempo disatteso, e la materiale e concreta facoltà di realizzarlo: si pensi ad un amministratore unico di srl non più titolare della carica al momento dell'accertamento ispettivo, quindi impossibilitato a rivestire attualmente i panni del datore di lavoro. Così la circ. n. 10 del 23 marzo 2006 descriveva la diffida come *«atto avente una finalità compositiva dell'ordine giuridico violato, che non è rivolto peraltro necessariamente al trasgressore bensì al datore di lavoro (anche persona giuridica)»*.

L'attuale art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della l. n. 183/2010, prevede invece che la diffida a regolarizzare le inosservanze abbia come destinatari il **trasgressore e l'eventuale obbligato in solido**, individuati ai sensi della l. n. 689/1981. Pertanto, la diffida amministrativa contenuta nel verbale unico deve essere notificata tanto al trasgressore, quanto all'impresa nella qualità di obbligato solidale, di fatto dando atto del compiuto accertamento, in tutti i suoi aspetti e profili, soggettivi e oggettivi, dell'illecito amministrativo.

Ulteriore, inevitabile conseguenza, è che alla diffida devono applicarsi le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 della l. n. 689/1981, vale a dire che operano sia il **concorso di persone** che l'**obbligazione solidale** per il pagamento delle somme previste a titolo di sanzione amministrativa. In particolare, per quel che attiene alla pluralità di trasgressori (come nel caso delle società di persone senza esplicita individuazione dei rispettivi ruoli e responsabilità), va rilevato che l'ottemperanza alla diffida da parte di uno soltanto ammette tutti al pagamento della sanzione ridottissima.

Sul punto la circ. n. 41/2010 ha specificamente chiarito che in caso di presenza di più trasgressori, per effetto dell'art. 5 della l. n. 689/1981, l'ottemperanza alla diffida a regolarizzare da parte di uno solo permette a tutti di accedere al pagamento della sanzione ridottissima, precisando, tuttavia, che in ogni caso il procedimento si estingue, rispetto a ciascun trasgressore, soltanto con il pagamento delle sanzioni da parte di ogni singolo responsabile, ovvero di tutte le sanzioni, sommando quelle irrogate a ciascun trasgressore, da parte dell'obbligato in solido.

2.13. Non impugnabilità esclusiva della diffida

Da ultimo, per quanto riguarda l'impugnabilità della diffida obbligatoria, nel testo originario del d.lgs. n. 124/2004 si affermava che la diffida a regolarizzare non poteva formare oggetto di autonoma impugnativa. Alla luce dell'art. 33 della l. n. 183/2010, invece, l'impugnabilità della diffida precettiva, ovviamente in uno con l'intero contenuto del verbale di accertamento e notificazione che la ricomprende, è acclarata dall'art. 13, comma 4, *lett. e*), del d.lgs. n. 124/2004, che prevede *«l'indicazione degli strumenti di difesa (...) con specificazione dei termini di impugnazione»*. Peraltro, il **verbale unico contenente anche la diffida a regolarizzare** potrà essere **impugnato nel suo complesso con ricorso amministrativo** al Comitato per i rapporti di lavoro in caso di

verbale ITL con contestazione della sussistenza o della qualificazione come subordinato del rapporto di lavoro sanzionato, ai sensi all'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004, ovvero con ricorso al Direttore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro o dell'Ispettorato di Area Metropolitana, ai sensi all'art. 16 del d.lgs. n. 124/2004, in caso di verbale di Organismi di vigilanza diversi dall'ITL o dallo IAM.

Disposizione

Sommario: 1. Ambito di applicazione. – 2. Casistica. – 3. Posizione della giurisprudenza amministrativa. – 4. Caratteristiche del provvedimento. – 5. Ricorso al Direttore dell’ITL o dello IAM. – 6. Regime sanzionatorio.

Provvedendo a raccogliere i suggerimenti e gli inviti avanzati da parte della dottrina in sede di primo commento alla l. delega 14 febbraio 2003, n. 30, il Legislatore delegato, nell’affrontare la ridefinizione degli istituti della diffida e della prescrizione, già formanti oggetto del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 e del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, ha voluto operare, nell’art. 14 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, anche una riscrittura dello strumento della disposizione, da ultimo novellato con una chiara prospettiva espansionistica dall’art. 12-*bis* del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

Sulla portata della riforma è intervenuto tempestivamente l’Ispettorato Nazionale del Lavoro dapprima con circ. n. 5 del 30 settembre 2020 e a seguire con la nota n. 4539 del 15 dicembre 2020, mediante le quali sono state dettate indicazioni operative per l’utilizzo corretto e uniforme del nuovo ampio potere di disposizione da parte degli Ispettori del Lavoro.

D’altra parte, sulla applicabilità del provvedimento di disposizione è intervenuta con una lettura critica e un orientamento restrittivo anche la giurisprudenza amministrativa con le pronunce del TAR Friuli-Venezia Giulia, 18 maggio 2021, n. 155, del TAR Marche, 26 agosto 2022, n. 464, del T.A.R. Lombardia, 4 settembre 2023, n. 2046 a fronte di un orientamento estensivo riconosciuto da TAR Basilicata, 21 novembre 2023, n. 677 e fortemente sottolineato da Consiglio di Stato, 21 marzo 2024, n. 2778. Il testo contenuto nell’art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 (sia quello in vigore fino al 14 settembre 2020, sia l’attuale modificato dall’art. 12-*bis*, d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020) disciplina le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale, mentre per quanto attiene alla materia della prevenzione infortuni e della igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro, la disciplina dell’istituto in esame permane quella che trova dispositivo nel combinato disposto degli artt. 10 e 11 del d.P.R. n. 520/1955 (così circ. INL n. 5/2020; circ. Ministero del Lavoro n. 24 del 24 giugno 2004; Cass. pen., Sez. III, 29 settembre 2004, n. 38311).

1. Ambito di applicazione

Come già nel vecchio regime, anche nella disposizione introdotta con il d.lgs. n. 124/2004 e in quella novellata dal D.L. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, il Legislatore ha voluto soffermare la propria attenzione normativa sulle ipotesi di

obblighi posti in capo ai soggetti che rivestono la figura di datore di lavoro, nell'ambito di rapporti non solo di tipo subordinato. Lo spettro operativo del potere dispositivo, tuttavia, si mostra sensibilmente differente e più ampia rispetto al contesto normativo vigente dal 27 maggio 2004 al 14 settembre 2020, giacché la versione dell'art. 14, d.lgs. n. 124/2004, nel testo modificato dall'art. 12-*bis*, comma 3, *lett. b*), del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, attualmente in vigore, stabilisce che il personale ispettivo dell'INL ha la facoltà di adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le **irregolarità rilevate in materia di lavoro e di legislazione sociale non risultano soggette a specifiche sanzioni penali o amministrative**, *«introducendo (...) un presidio sanzionatorio in relazione a tutti gli obblighi normativi e contrattuali per i quali non è prevista alcuna conseguenza in caso di mancata o errata applicazione»*, nel senso che *«l'articolato normativo vuole dunque favorire, attraverso l'ordine impartito dall'ispettore del lavoro, il rispetto di tutte quelle norme che sono sprovviste di un presidio sanzionatorio»* (INL, circ. n. 5/2020).

Ne deriva che il potere di disposizione, pur ancora discrezionale (*«può»* recita la norma), risulta ora privo di incertezze, non essendo più identificato l'ambito di applicazione nelle sole norme per le quali è attribuito un apprezzamento discrezionale.

Sul punto della discrezionalità, la nota INL n. 4539 del 15 dicembre 2020 evidenzia che *«l'utilizzo della disposizione deve comportare una valutazione complessiva della fattispecie concreta oggetto di accertamento, finalizzata a fornire al lavoratore una effettiva tutela»*, in questo senso l'ispettore del lavoro deve evitare di adottare la disposizione se *«pur consentita in astratto»* essa *«determini in concreto possibili effetti sfavorevoli nei confronti di altri lavoratori»*.

Sulla titolarità del potere di disposizione la circ. INL n. 5/2020 sottolinea che *«il provvedimento di disposizione di cui al novellato art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 è attribuito dal Legislatore direttamente al "personale ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro" al quale spetta pertanto in via esclusiva l'esercizio di tale potere»*, segnalando che la previgente formulazione faceva generico riferimento al *«personale ispettivo» tout court*.

Sotto un profilo sistematico, peraltro, si segnala che, a differenza della diffida (art. 13), la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge, specie laddove essa non regola nei dettagli la singola fattispecie considerata in sede di accertamento ispettivo.

In questo senso espressamente la circ. ministeriale n. 24/2004, secondo la quale: *«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»*.

Invero, nella sfera di operatività della disposizione rientrano, senza ombra di dubbio, tutte le ipotesi in cui la legge espressamente affida ai funzionari ispettivi incaricati della vigilanza in materia il potere e il compito di delineare, specificandolo, in termini di deroga parziale o di completamento dei contenuti, il precetto normativo nel concreto della realtà aziendale ispezionata.

Tuttavia, il precetto a monte può anche non demandare direttamente ed esplicitamente al personale ispettivo la concretizzazione degli obblighi generali: è sufficiente, per utilizzare il potere di disposizione, che l'ispettore procedente si trovi a vigilare la disapplicazione o l'inosservanza di precetti generali, di contenuto ampio o anche amplissimo, ma in ogni caso definito nei suoi tratti essenziali di cogenza e di coerenza, potendo comunque determinare l'obbligo in concreto, trasferendolo, appunto,

nell'atto di disposizione, opportunamente notificato al datore di lavoro, vale a dire al soggetto chiamato ad adempiere.

Quest'ultimo aspetto rappresenta un primo profilo di mutazione rispetto all'originaria previsione normativa dell'art. 10 del d.P.R. n. 520/1955, che come detto, permane in vigore con riferimento alle disposizioni in materia di prevenzione: la prospettiva nuova nella quale muove i propri passi il Legislatore, infatti, è quella di non limitare il potere "dispositivo" soltanto ed esclusivamente alle ipotesi dove la discrezionalità è puntualmente e preventivamente normata, da questo presupposto il venire meno dell'inciso che rendeva legittima la disposizione solo «*per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale*».

La disposizione, quindi, finisce per essere adottabile dall'ispettore del lavoro a seguito della riscontrata omissione, totale o parziale, ovvero della errata modalità di adempimento, imputabile al datore di lavoro sulla scorta di un obbligo di carattere generale e generico posto dalla legge secondo margini attuativi di apprezzamento in capo al soggetto obbligato: la disposizione, infatti, finisce per restringere i margini di apprezzamento del datore di lavoro nell'applicare le norme, definendo precisamente le modalità di adempimento dell'obbligo formulato concretamente dal personale ispettivo.

D'altra parte, l'art. 14, d.lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 12-*bis*, del D.L. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, si estende ancor di più andando a coprire **tutte le ipotesi di disposizione di legge o di contratto collettivo per le quali può esservi una sanzione civile** (risarcitoria o ripristinatoria), ma è **esclusa qualsiasi sanzione amministrativa o penale**.

In argomento la circ. INL n. 5/2020 precisa come «*il nuovo potere di disposizione possa trovare applicazione in relazione al mancato rispetto sia di norme di legge sprovviste di una specifica sanzione, sia di norme del contratto collettivo applicato anche di fatto dal datore di lavoro*», evidenziando al contrario che non viene reputato «*opportuno il ricorso al potere di disposizione in riferimento ad obblighi che trovano la loro fonte in via esclusiva in una scelta negoziale delle parti, non derivanti quindi dalla legge o da previsioni collettive fermo restando che, qualora tali obblighi abbiano natura patrimoniale, sussiste sempre la possibilità di ricorrere alla conciliazione monocratica o alla diffida accertativa*».

Successivamente, l'INL nella nota n. 4539/2020 ha specificato l'ampiezza della tutela adottabile con disposizione ispettiva con riguardo alle inosservanze delle norme stabilite dalla contrattazione collettiva, evidenziando che «*il riferimento agli obblighi contrattuali violati deve essere interpretato con riferimento al CCNL applicato anche di fatto dal datore di lavoro (cfr. circolare INL n. 5/2020) e in relazione alla parte normativa ed economica del CCNL; deve escludersi di norma, fatte salve le ipotesi già valutate positivamente e riportate in allegato, il riferimento alla parte obbligatoria dei CCNL. (cfr. circolari INL nn. 9/2019 e 2/2020)*».

In merito alla previsione espressa di una sanzione civile di tipo risarcitorio o ripristinatorio da parte della legge, la nota INL n. 4539/2020 ribadisce la forza della disposizione adottata dagli ispettori del lavoro affermando, testualmente, che «*la previsione di una sanzione civile non esclude l'applicabilità del provvedimento di disposizione*».

D'altra parte, sempre con riferimento al campo di applicazione la stessa nota INL n. 4539/2020 sottolinea la possibilità per l'ispettore del lavoro di «*adottare la disposizione anche in relazione a comportamenti pregressi allorché la condotta richiesta possa materialmente sanare la violazione dell'obbligo ovvero sia funzionale ad evitare la sua ripetizione nel futuro*», in tale ipotesi, tuttavia, «*la disposizione dovrà indicare un termine (ordinariamente di trenta giorni*

o più ampio in ragione della natura della violazione) al datore di lavoro per la verifica della sua ottemperanza».

2. Casistica

In concreto, va sottolineato che il campo di applicazione della “disposizione” in materia di lavoro e di previdenza è da individuarsi nella prassi, non potendosi astrattamente elencare le norme di legge che consentono un “completamento” delle disposizioni dettate in via generale, in base alla fattispecie oggetto di indagine ispettiva.

La nota INL n. 4539/2020 ha prodotto in allegato un elenco di fattispecie normative nelle quali è possibile fare ricorso al potere di disposizione.

Si tratta, come la nota stessa specifica, di un «*prospetto contenente elenco non esaustivo di ipotesi applicative del provvedimento in oggetto*» e che interessa una variegata elencazione di situazioni inerenti all'avvio e allo svolgimento del rapporto di lavoro:

- la mancata adozione di un regolare sistema di **rilevazione delle presenze** (art. 39, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008; Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 maggio 2015, n. 2210; TAR Milano, Sez. III, 28 marzo 2011, n. 830; Corte di Giustizia europea C-55/18 del 14 maggio 2019); la mancata conservazione delle rilevazioni delle presenze mensili del personale dipendente occupato per la durata di 5 anni dall'ultima registrazione, con obbligo di custodia nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (art. 39, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008; d.lgs. n. 196/2003, come modificato dal d.lgs. n. 101/2018);
- l'indicazione sul **Libro unico del lavoro** della precisa collocazione degli orari relativi alla effettiva prestazione di lavoro, permettendo agli ispettori di verificare il rispetto delle prescrizioni normative, legali e contrattuali, in materia di orario di lavoro (art. 39 d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008; TAR Veneto, Sez. III, sent. 20 novembre 2019, n. 1341; TAR Veneto, Sez. III, sent. 12 febbraio 2018, n. 855; TAR Veneto, Sez. III, sent. 21 luglio 2017, n. 725; TAR Veneto, Sez. III, ord. 13 novembre 2014, n. 585); le errate, omesse e infedeli registrazioni sul LUL che non determinano differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali, come ad esempio: il mancato aggiornamento del contatore per ferie, permessi, ROL, banca ore, allattamento, l'omessa iscrizione del lavoratore somministrato da parte dell'utilizzatore o del distaccato da parte del distaccatario (art. 39 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133);
- il ripristino della totale veridicità dei dati contenuti nelle **comunicazioni al Centro per l'Impiego** in tutte le ipotesi nelle quali la trasmissione dei relativi modelli (UniLav, UniSomm, VarDatori) con dati incompleti o non aggiornati non è colpita da specifica sanzione amministrativa, come nel caso ad esempio dell'annullamento di una comunicazione per un rapporto non avviato ovvero della variazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (art. 9-bis, comma 2, D.L. n. 510/1996, convertito dalla l. n. 608/2006, come sostituito dall'art. 1, comma 1180, l. n. 296/2006);

- la corretta e completa indicazione dei dati richiesti nella **dichiarazione di assunzione** in tutti i casi in cui non rileva la relativa sanzionabilità in via amministrativa (art. 4, comma 1, d.lgs. n. 152/1997);
- la corretta **assegnazione delle mansioni** al lavoratore subordinato in coerenza con l'assunzione e con lo svolgimento della prestazione lavorativa, con particolare riferimento a: ripristino corretto delle mansioni in caso di assegnazione formale a mansioni inferiori, al di fuori delle ipotesi derogatorie previste dalla legge; assegnazione formale a mansioni superiori, quando al lavoratore spettano l'assegnazione diviene definitiva e il trattamento corrispondente all'attività svolta (art. 2103 c.c.);
- la corretta gestione del rapporto di **lavoro a tempo parziale**, in particolare con riferimento a: mancata individuazione delle fasce orarie o dei turni di lavoro (art. 5, d.lgs. n. 81/2015); mancato rispetto delle previsioni contrattuali in merito alla collocazione oraria delle prestazioni del lavoratore *part-timer* (artt. 5 e 6, d.lgs. n. 81/2015); mancata trasformazione del rapporto da tempo pieno in *part-time* per lavoratori affetti da patologie oncologiche (art. 8, comma 3, d.lgs. n. 81/2015); omessa indicazione della durata della prestazione nel contratto individuale *part-time* (anche con possibile trasformazione in rapporto a tempo pieno, art. 10, comma 2, d.lgs. n. 81/2015); superamento della percentuale di rapporti a tempo parziale stabilita dal CCNL (trasformazione da *part-time* in rapporto di lavoro a tempo pieno, artt. 1 e 4, d.lgs. n. 81/2015; Cass. 12 maggio 2020, n. 8795 con riguardo alla retribuzione e all'imponibile contributivo); mancata trasformazione *post partum* del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale per le lavoratrici madri, in presenza dei limiti percentuali di concessione fissati dal CCNL (art. 8, d.lgs. n. 81/2015; d.lgs. n. 151/2001; l. n. 53/2000);
- la corretta gestione del rapporto di **lavoro a tempo determinato**, con particolare riferimento: alla trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato per assenza di causali o per mancato rispetto del numero di proroghe o del periodo di *stop and go* (art. 10, commi 1 e 2, d.lgs. n. 81/2015, disponendo in concreto la correzione della dichiarazione di assunzione e delle registrazioni sul LUL a far data dalla trasformazione, se non sono applicabili sanzioni per insussistenza di effetti retributivi, previdenziali o fiscali legati alla errata elaborazione); al diritto di precedenza quando il datore di lavoro non ne ha fatto esplicito richiamo nella lettera di assunzione del lavoratore a termine (art. 24, comma 4, d.lgs. n. 81/2015);
- la corretta gestione del rapporto di lavoro in **apprendistato**, con specifico riferimento: alla riduzione del periodo di apprendistato sulla base delle previsioni contrattuali collettive applicabili (art. 44, comma 2, d.lgs. n. 81/2015); alla mancata formazione dell'apprendista recuperabile in un termine congruo (art. 47, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, fatta eccezione per le ipotesi nelle quali il personale ispettivo deve procedere alla riqualificazione del rapporto di lavoro, Ministero del Lavoro, circ. n. 5/2013);
- la corretta gestione del rapporto di **lavoro intermittente** per il mancato rispetto tempi di preavviso di chiamata previsti nel contratto (art. 15, d.lgs. n. 81/2015);
- la corretta gestione del rapporto di **lavoro in modalità agile o smart working** con particolare riferimento all'estensione dei diritti genitoriali in base alla

legislazione emergenziale a contrasto della pandemia da Covid-19 (ad esempio art. 21-*bis* e art. 21-*ter*, d.l. n. 104/2020, convertito dalla l. n. 126/2020);

- il mancato assorbimento del personale già impiegato in un **appalto** nei casi di subentro del nuovo appaltatore in applicazione di clausola sociale o di uno specifico obbligo di legge o di CCNL (art. 50, d.lgs. n. 50/2016);
- il pieno adeguamento normativo dei rapporti di lavoro dei soci e dei dipendenti delle **società cooperative**, con particolare riguardo a: correttezza dei contenuti del regolamento di cooperativa che contenga clausole contrarie al quadro regolatorio vigente in tema di trattamento retributivo dei soci lavoratori (ad esempio per mancato riconoscimento dell'integrazione a carico della cooperativa per malattia o maternità, art. 3, l. n. 142/2001); omesso deposito del regolamento delle società cooperative (art. 6, l. n. 142/2001); mancata indicazione nel regolamento del CCNL da assumere quale riferimento per il trattamento economico dei lavoratori (artt. 3 e 6, l. n. 142/2001); indicazione nel regolamento di un CCNL non comparativamente più rappresentativo (artt. 3 e 6, l. n. 142/2001; Cass. n. 4951/2019);
- la violazione dei limiti legali relativi al **trasferimento** del lavoratore (art. 2103 c.c., allo scopo di evitare condotte di tipo discriminatorio, ritorsivo o strumentale, senza intervenire su aspetti relativi all'organizzazione aziendale);
- la violazione dei limiti legali relativi al **distacco** del lavoratore (art. 30, comma 3, d.lgs. 276/2003, allo scopo di evitare condotte di tipo discriminatorio, ritorsivo o strumentale, senza intervenire su aspetti relativi all'organizzazione aziendale);
- la mancata applicazione del **CCNL comparativamente più rappresentativo** applicabile con riferimento alla sola parte economica (per le sole ipotesi in cui risultano coinvolti molti lavoratori, altrimenti il personale ispettivo procede con la diffida accertativa, strumento privilegiato di tutela patrimoniale dei lavoratori, come chiarito da circ. INL n. 5/2020);
- la mancata applicazione del **CCNL leader in edilizia**, anche per i connessi obblighi di iscrizione alla Cassa edile, per le imprese che svolgono attività edile in via principale o prevalente (INL, circ. n. 9 del 10 settembre 2019; Ministero del Lavoro, nota n. 10565 del 1° luglio 2015 e Ministero del Lavoro, Interpelli n. 56 del 23 dicembre 2008 e n. 18 del 1° agosto 2012);
- la violazione delle norme non sanzionate in materia di **orario di lavoro**, tempi di lavoro e tempi di riposo, con particolare riferimento a: mancato rispetto dei tempi di pausa oltre il limite di sei ore giornaliere, almeno dieci minuti o secondo le modalità e la durata stabilite dai contratti collettivi di lavoro (art. 8, comma 1, d.lgs. n. 66/2003); omessa concessione della pausa giornaliera per la durata e secondo la collocazione temporale stabilita dall'ispettore alla luce delle esigenze del processo lavorativo (art. 8, comma 2, d.lgs. n. 66/2003); fruizione delle ferie "ad ore" non consentita dalla legge o dalla contrattazione collettiva (art. 10 d.lgs. n. 66/2003, con riaccredito delle ferie concesse con metodo orario nel relativo contratto);
- la mancata applicazione del CCNL comparativamente più rappresentativo applicabile con riferimento ai limiti al **lavoro domenicale** (ad esempio art. 153 CCNL Commercio, per assicurare che le prestazioni di lavoro domenicale vengano

equamente distribuite nel rispetto delle previsioni contrattuali collettive in merito ai carichi di lavoro);

- il mancato versamento ai fondi di **previdenza complementare** delle quote del trattamento di fine rapporto (TFR) maturate dal lavoratore che vi abbia aderito (d.lgs. n. 252/2005);
- la violazione del diritto del lavoratore a fruire degli specifici **permessi per lavoratori studenti** (art. 10, l. n. 300/1970);
- la violazione del diritto del lavoratore a fruire degli specifici **congedi per la formazione** (art. 5, l. n. 53/2000, finalizzati al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro);
- la violazione del diritto del lavoratore a fruire degli specifici **riposi, congedi e permessi previsti dalla legge o dal CCNL** comparativamente più rappresentativo applicabile in occasione di particolari eventi (ad esempio permessi *ex l. n. 104/1992*; permessi per motivi di studio, per matrimonio, per gravi motivi familiari, per elettorali);
- l'omessa consegna della **Certificazione Unica relativa** ai compensi e alle retribuzioni corrisposte nell'anno precedente (art. 4, d.l. n. 352/1978, convertito dalla l. n. 467/1978; Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 145 del 21 dicembre 2006);
- le **discriminazioni** realizzate nei confronti di un lavoratore o di una lavoratrice con riferimento alle ipotesi di licenziamento, assegnazione di qualifiche o mansioni, trasferimenti, provvedimenti disciplinari, pregiudizi a causa della affiliazione o attività sindacale, della partecipazione a uno sciopero o comunque a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso, di handicap, di età o ancora basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali (art. 15, comma 1, *lett. b*), della l. 20 maggio 1970, n. 300);
- il **mancato pagamento delle indennità** previste per i casi di fruizione di permessi di cui all'art. 33 della l. n. 104/1992 e del congedo straordinario *ex art. 42*, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001;
- il mancato rispetto del criterio della rotazione dei lavoratori da collocare in **integrazione salariale** (art. 24, comma 3, d.lgs. n. 148/2015; Cass. 18 gennaio 2019, n. 1378).

In seguito con la nota n. 1062 del 30 novembre 2020 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha riconosciuto con vigore il carattere di totale utilizzabilità del potere di disposizione con riguardo al personale addetto ai servizi di vigilanza privata, per i quali l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003 prevede l'esclusione dall'ambito di applicazione delle sanzioni previste dall'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66/2003, per conseguire l'effettività delle tutele dei lavoratori in merito agli obblighi datoriali di natura contrattuale collettiva.

D'altro canto, ancora a mero titolo di esempio, è possibile evidenziare ulteriori ipotesi in cui sembra potersi esplicare il potere dell'ispettore del lavoro di impartire disposizioni nei confronti del datore di lavoro inadempiente:

- in materia di **orario di lavoro**, tempi di lavoro e tempi di riposo, si pensi a: sospensione o cessazione dello svolgimento di prestazioni di lavoro straordinario

che non risultino manifestazione espressa di un ricorso contenuto (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 66/2003); configurazione dei lavoratori notturni (ottanta giornate in difetto di disciplina collettiva, valutazione *ex ante* in ipotesi di ispezioni svolte nei primi mesi dell'anno con una valutazione prognostica rispetto a lavoratori che hanno già lavorato, in ipotesi, più di quaranta giornate) ai fini delle visite preventive e periodiche (art. 1, comma 2, lett. e), d.lgs. n. 66/2003); mancanza durante il lavoro notturno di un livello di servizi o di mezzi di prevenzione o di protezione adeguato ed equivalente a quello previsto per il turno diurno (art. 14, comma 2, d.lgs. n. 66/2003);

- in tema di **collocamento obbligatorio** si possono segnalare: richiesta al Servizio provinciale per l'impiego della disponibilità del lavoratore disabile ai fini dell'assunzione obbligatoria, a fronte di un'inerzia non sanzionabile mancando il nominativo da assumere, a fronte del regolare invio del prospetto informativo (art. 1, l. n. 68/1999); cessazione dello svolgimento di mansioni non compatibili con le minorazioni del lavoratore assunto obbligatoriamente (art. 10, commi 2 e 3, l. n. 68/1999);
- in tema di **lavoro dei minori** si pensi a: concessione di un riposo di oltre quattordici ore consecutive al minore che ha prestato lavoro notturno in deroga (art. 17, comma 1, l. n. 977/1967, ma se il riposo è inferiore a quattordici ore scatta l'ipotesi di reato di cui all'art. 26, comma 2, l. n. 977/1967); concessione di un riposo intermedio di oltre un'ora al minore il cui orario di lavoro supera le quattro ore e mezza (art. 20, comma 1, l. n. 977/1967, se il riposo è inferiore a un'ora scatta l'ipotesi di reato di cui all'art. 26, comma 3, l. n. 977/1967);
- in tema di **lavoro domestico** si può segnalare la concessione di un adeguato riposo compensativo durante il giorno per il lavoratore domestico che abbia espletato prestazioni lavorative notturne (art. 8, comma 2, l. n. 339/1958);
- in tema di **tutele sindacali** si può evidenziare l'effettiva messa a disposizione permanente delle Rappresentanze sindacali di un locale idoneo (art. 27, l. n. 300/1970).

3. Posizione della giurisprudenza amministrativa

Il primo pronunciamento della giurisprudenza amministrativa sul potere di disposizione disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 nella sua formulazione originaria risale alla sentenza **TAR Calabria, 24 febbraio 2006, n. 133** che ha riconosciuto la valenza generale e non restrittiva del potere di disposizione attribuito al personale ispettivo del lavoro.

Il Giudice amministrativo calabrese, infatti, nel decidere della legittimità di una disposizione impartita ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, per contrastare l'illegittimo rifiuto, da parte del datore di lavoro ispezionato, della prestazione lavorativa formalmente offerta dal lavoratore, ha ritenuto che il provvedimento dei funzionari dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro fosse pienamente riconducibile alla vigilanza sulle leggi di tutela dei rapporti di lavoro e sulla corretta applicazione dei contratti e degli accordi collettivi, giusta la portata normativa dell'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 124/2004.

In effetti, nel disporre l'immediata ricezione della prestazione lavorativa offerta, gli ispettori del lavoro si sono mossi nel duplice richiamo normativo legale (art. 2103 c.c. e art. 5 della l. n. 300/1970) e contrattuale (contratto collettivo nazionale di lavoro applicato), di tal che non può ritenersi operante alcuna *«invasione di campo degli ispettori nell'ambito dominato dalla contrattazione collettiva e individuale, bensì l'esercizio della vigilanza sulla corretta applicazione di queste ultime, vigilanza che ben si configura nel controllo della legittimità del rifiuto (seppur medio tempore) opposto dal datore di lavoro all'offerta di prestazione effettuata dal lavoratore»*.

La decisione del TAR Calabria, pertanto, si segnala per essere interprete della funzione di tutela più avanzata che possa essere riconosciuta in capo al personale ispettivo nella materia del lavoro, con riferimento ai più ampi e generali poteri dispositivi (*ex* art. 14 d.lgs. n. 124/2004) su tutte le circostanze inerenti alla disapplicazione o la non applicazione dei disposti normativi contenuti anche nella contrattazione collettiva applicata, per adesione esplicita o implicita, dal datore di lavoro.

Critica sull'ampiezza del potere di disposizione, alla luce della riforma del 2020, invece, è stata la sentenza del **TAR Friuli-Venezia Giulia, 18 maggio 2021, n. 155** laddove il pronunciamento del giudice amministrativo afferma che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro non può utilizzare la disposizione per imporre al datore di lavoro ispezionato un differente inquadramento contrattuale collettivo dei dipendenti, in quanto tale fattispecie non rientrerebbe tra le irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale che possono essere contestate dagli Ispettori del Lavoro nell'esercizio del potere di disposizione.

Il TAR friulano si sofferma su una disamina di tipo "letterale", del quadro regolatorio, evidenziando che la norma parla di "irregolarità" e sottolineando che con tale parola solitamente si indica *«una difformità rispetto alla fattispecie legale, priva di espressa sanzione giuridica, come del resto specificato dalla stessa norma»*, la quale espressamente esclude dall'ambito di operatività del potere di disposizione riformato le ipotesi nelle quali le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale *«siano già soggette a sanzioni penali o amministrative»*.

Su questa base interpretativa, TAR Friuli-Venezia Giulia, n. 155/2021 ricostruisce la limitazione del potere di disposizione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in ottica di *«residualità»* per cui, seppure non si volesse limitarne l'esercizio alle sole irregolarità che rivestono *«analoga natura penale o amministrativa»*, una estensione (ritenuta solo "eventuale") alle "irregolarità" di tipo civilistico, legali o contrattuali (sia di scaturigine collettiva che individuale) dovrebbe essere interpretata in ogni caso in conformità a tale principio di residualità.

Il canone della "residualità" evocato dal giudice amministrativo friulano imporrebbe dunque di limitare l'utilizzo del potere di disposizione ai soli casi nei quali all'inosservanza penale o amministrativa non consegue una sanzione corrispondente ovvero per l'inosservanza civilistica manchino rimedi tipici.

In questo senso, pertanto, con riferimento all'ipotesi di adibizione a mansioni superiori rispetto all'inquadramento spettante al lavoratore non può formare oggetto di disposizione dell'INL in quanto l'art. 2103 c.c. prevede uno specifico *«meccanismo di tutela davanti all'A.G.O., fondato sul riconoscimento del diritto alla stabilizzazione della categoria contrattuale corrispondente alle superiori mansioni esercitate»*.

Sulla scorta di tali argomentazioni, volte a restringere alle sole fonti di diritto oggettivo lo spettro operativo della disposizione, ritenendo sostanzialmente estranea al potere di disposizione la regolamentazione disposta dalla contrattazione collettiva di lavoro, sul presupposto che le inosservanze contrattuali collettive non siano qualificabili alla stregua di “irregolarità” nel senso indicato, TAR Friuli-Venezia Giulia n. 155/2021 ritiene viziato per eccesso di potere, con conseguente annullamento, il provvedimento di disposizione impugnato, per avere agito l’ITL oltre i limiti di cui all’art. 14 del d.lgs. n. 124/2004.

Da ultimo, è intervenuta in materia la sentenza **TAR Marche, 26 agosto 2022, n. 464**, la quale richiamando l’orientamento espresso da TAR Friuli-Venezia Giulia n. 155/2021 annulla un provvedimento di disposizione dell’Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ancona, argomentando anch’essa sul ritenuto eccesso di potere per aver adottato la disposizione in assenza dei presupposti normativi che la legittimano.

La fattispecie riguardava il mancato pagamento da parte di una azienda sanitaria ai propri dipendenti del credito orario accumulato negli anni e consolidato ad una data certa così come valorizzato nella documentazione aziendale. Rispetto alla vicenda accertata dagli ispettori del lavoro, il TAR marchigiano muove sulla falsariga della sentenza del TAR friulano circa il valore semantico del termine “irregolarità” e sull’ampiezza del potere di disposizione che, riguardando la sola violazione di norme c.d. “imperfette”, *«che al comando giuridico non accompagnano alcuna sanzione»*, consente all’ispettore di emanare il provvedimento *«in tutti i casi in cui accerti la violazione di un obbligo sprovvisto di sanzioni»*.

Su tale argomentazione, dunque, TAR Marche, n. 464/2022 condivide la ricostruzione del TAR Friuli-Venezia Giulia n. 155/2021 anche in merito alla estensione della nozione di “irregolarità” alle norme di natura civilistica o contrattuale, ritenuta possibile esclusivamente *«in conformità all’espresso principio di residualità del potere di disposizione, in base al quale esso è attivabile solo in mancanza di rimedi tipici»*.

D’altra parte, il giudice amministrativo marchigiano si differenzia da quello friulano quanto alla fonte degli obblighi, giacché non si limita a riconoscere che *«non sussistono dubbi su quella primaria legislativa»*, ma, anche sulla scorta dei contenuti della circ. INL n. 5/2020, ammette come *«ulteriore fonte di obblighi, in relazione alla quale è possibile l’adozione della disposizione»*, pure *«il contratto collettivo applicato – anche di fatto – dal datore di lavoro»* (CCNL Comparto Sanità nel caso di specie), contrariamente a quanto sostenuto sul punto da TAR Friuli - Venezia Giulia n. 155/2021. Peraltro, nel contesto di una interpretazione letterale dell’art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, TAR Marche, n. 464/2022 afferma che il provvedimento di disposizione non può essere adottato quando la legge o il CCNL non prevede alcun obbligo in capo al datore di lavoro.

A fronte di tale ricostruzione del quadro regolatorio, il TAR marchigiano legge la fattispecie sottoposta al suo esame del mancato pagamento ai dipendenti di una azienda ospedaliera del credito orario consolidato negli anni, nei termini più restrittivi della mancata retribuzione del lavoro straordinario ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 66/2003. Letti in questo modo gli esiti dell’accertamento ispettivo e i contenuti del provvedimento di disposizione impugnato il TAR Marche individua nell’art.18 bis, comma 6, del d.lgs. n. 66/2003, che assoggetta a sanzione amministrativa la mancata corresponsione di quanto dovuto a titolo di lavoro straordinario la norma che impediva

L'adozione del provvedimento di disposizione gravato che sarebbe stato adottato oltre i limiti delineati dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004.

Inoltre, secondo la ricostruzione operata da TAR Marche, n. 464/2022 lo stesso potere dispositivo sarebbe stato esercitato in modo non corretto in quanto la retribuzione del lavoro straordinario, «è consentita al ricorrere di presupposti determinati» in considerazione del fatto che rileva «l'eccezionalità delle prestazioni lavorative oltre orario», da autorizzare preventivamente, per cui «in mancanza dei presupposti per riconoscere la retribuitività del lavoro straordinario (che vanno necessariamente accertati), dunque, non può dirsi neppure sussistente un obbligo datoriale al pagamento del corrispondente credito orario».

Se TAR Friuli - Venezia Giulia n. 155/2021, dunque, esclude radicalmente che il provvedimento di disposizione possa essere adottato per la violazione di norme civilistiche e segnatamente di origine contrattuale, TAR Marche, n. 464/2022 riconosce l'adottabilità del provvedimento anche nei riguardi di irregolarità attinenti a norme contrattuali collettive, ma conclude sulla scorta di un chiaro errore di diritto, operato nel ricondurre la fattispecie oggetto di accertamento ispettivo alla mancata retribuzione del lavoro straordinario, giacché il credito orario del personale sanitario accertato non è qualificabile come lavoro straordinario, bensì raccoglie gli scarti a credito di orario del personale, i quali a differenza delle prestazioni di lavoro straordinario non sono soggetti a specifica preventiva autorizzazione del responsabile della struttura organizzativa di appartenenza (secondo le disposizioni del CCNL Comparto Sanità).

Analogha interpretazione è stata seguita da **T.A.R. Lombardia, 4 settembre 2023, n. 2046** secondo il quale la scelta del CCNL applicabile in azienda rientra nella scelta discrezionale del datore di lavoro e non può essere sindacabile in sede amministrativa con provvedimento di disposizione (conseguentemente annullato).

Del tutto opposta la lettura data da **TAR Basilicata, 21 novembre 2023, n. 677**, che conferma la legittimità di una disposizione adottata ex art. 14 dall'ITL di Potenza, «non essendovi plausibili ragioni per escludere che, nel novero di dette irregolarità, ricada anche l'acclarata adibizione del lavoratore a mansioni superiori rispetto al suo formale inquadramento (condotta integrante, pur sempre, l'inosservanza di un preciso obbligo normativo e contrattuale gravante sul datore di lavoro pubblico e privato)».

Da ultimo, rileva il pronunciamento del **Consiglio di Stato, 21 marzo 2024, n. 2778** nel quale si riconosce, in contrasto con quanto sostenuto da TAR Friuli - Venezia Giulia n. 155/2021, TAR Marche, n. 464/2022 e TAR Lombardia n. 2046/2023, che «anche l'art. 14 si riferisca alle norme della legge o del contratto collettivo atteso che il decreto n. 124, laddove abbia inteso delimitare il proprio ambito di applicazione, lo ha chiarito espressamente, con la conseguenza che nel silenzio della disposizione pare poter estendere ai "poteri di disposizione" nelle "materie di lavoro e legislazione sociale" lo stesso ambito di applicazione dei "poteri di diffida" dell'art. 13». In questa prospettiva, dunque, secondo il Collegio vanno incluse tra le "irregolarità" che possono formare oggetto del provvedimento di disposizione «anche le violazioni dei contratti e accordi collettivi di lavoro [...] anche indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati». Peraltro, la sentenza CdS n. 2778/2024 riconosce che l'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, «incentrato sulla sollecitazione di una attività "collaborativa" da parte del datore di lavoro, che può concludersi con l'eliminazione spontanea delle irregolarità riscontrate, può svolgere anche un'importante funzione preventiva e deflattiva del contenzioso giuslavoristico».

4. Caratteristiche del provvedimento

Anche nel nuovo testo dell'art. 14, d.lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 12-bis, comma 3, lett. b), del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, si ha la previsione di una **immediata esecutività** anche delle disposizioni in materia di lavoro e previdenza, senza necessità alcuna di un ulteriore provvedimento da parte del Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro o dell'Ispettorato di Area Metropolitana di appartenenza del funzionario che ha redatto l'atto a seguito degli accertamenti espletati. Sotto un profilo squisitamente funzionale, quindi, la disposizione in materia lavoro e previdenza segue un semplice percorso logico:

- a) il funzionario ispettivo può ricorrere alla disposizione se ha constatato l'inosservanza di una specifica norma o di un'esatta prescrizione priva di sanzione penale o amministrativa;
- b) con l'atto di disposizione l'ispettore procede a specificare il precetto dettato dalla normativa di riferimento, con riguardo alla situazione concreta in cui volge il datore di lavoro ispezionato, rilevando l'errata applicazione o la violazione dello stesso;
- c) la disposizione è immediatamente e direttamente esecutiva.

La disposizione in materia di lavoro è un provvedimento amministrativo, motivato, che rientra nell'ambito dell'attività tipica della vigilanza amministrativa, riconducibile allo schema tipico degli ordini amministrativi, di quei provvedimenti di natura restrittiva che incidono direttamente sulla sfera giuridica del destinatario, imponendo un preciso comportamento, a seguito di un accertamento ovvero di una scelta limitatamente discrezionale, idonei a costituire in capo al soggetto ispezionato uno specifico obbligo giuridico.

Si tratta, inoltre, di un provvedimento di tipo discrezionale sui tre profili dell'*an* (vale a dire del "se" intervenire impartendo una disposizione), del *quomodo-quis* (ossia del "come" e del "che cosa", del contenuto concreto e imperativo del provvedimento di disposizione, con la sostituzione dell'apprezzamento ispettivo a quello lasciato dalla norma al datore di lavoro) e, infine, del *quando* (ovvero del momento in cui impartire la disposizione stessa, ma anche del tempo entro il quale il comportamento impartito deve essere tenuto).

Sotto un profilo di **legittimazione attiva** ovvero dei soggetti competenti all'emana-zione dell'atto di disposizione in materia di lavoro va rilevato che essa rimane affidata al solo personale ispettivo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro o dell'Ispettorato di Area Metropolitana di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 124/2004.

Quanto al **provvedimento**, che deve essere necessariamente in **forma scritta**, lo stesso si offre in una struttura compositiva per cui la disposizione deve contenere i seguenti **elementi essenziali**:

- a) *intestazione*, vale a dire l'indicazione impersonale dell'Autorità che emana il provvedimento;
- b) *destinatario*, ossia la specifica individuazione (dati anagrafici e fiscali) del soggetto che figura come destinatario giuridico diretto della disposizione, e cioè il datore di lavoro;
- c) *premessa motivante*, dove il personale ispettivo deve dare atto degli aspetti di fatto e di diritto che consentono l'adozione del provvedimento;

- d) *dispositivo*, preceduta dal verbo “si dispone” questa sezione centrale del provvedimento di disposizione costituisce la parte precettiva del provvedimento, quella in cui si intima al datore di lavoro di ottemperare all’ordine discrezionalmente declinato dal personale ispettivo;
- e) *data*, l’indicazione esatta del giorno, del mese e dell’anno di adozione del provvedimento;
- f) *sottoscrizione*, la firma del funzionario che ha materialmente redatto il provvedimento e che ha condotto l’attività istruttoria e i relativi accertamenti;
- g) *clausola difensiva*, avvertimento espresso sulle conseguenze dell’inosservanza della disposizione, nonché enunciazione dei possibili rimedi offerti dalla legge per la tutela del destinatario (ricorsi amministrativi);
- h) *relata di notifica*, relazione mediante la quale il funzionario ispettivo dà atto, con pubblica fede, dell’avvenuta consegna in data certa di uno degli originali del provvedimento al destinatario o ad altro soggetto idoneo a riceverlo ai sensi di legge.

5. Ricorso al Direttore dell’ITL o dello IAM

L’analisi dell’istituto della disposizione in materia di lavoro e legislazione sociale (art. 14, d.lgs. n. 124/2004) rileva anche in sede di contenzioso, con riguardo al sistema di ricorsi avverso il relativo provvedimento, così come previsto dalla norma.

La disposizione, come detto, è immediatamente esecutiva e segue dalla constatazione da parte del personale ispettivo di una inosservanza normativa o anche contrattuale collettiva, con l’attuazione effettiva del precetto dettato dalle norme (legali o contrattuali) di riferimento, con riguardo alla situazione concreta del datore di lavoro ispezionato.

In questo quadro, allora, il provvedimento di disposizione presenta **un regime di contenzioso amministrativo**, nella forma del ricorso per via gerarchica stante la natura e le caratteristiche di provvedimento a discrezionalità libera.

A norma dell’art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, la **disposizione esecutiva in materia di lavoro è impugnabile** entro 15 giorni, mediante apposito ricorso al Direttore dell’Ispettorato Territoriale del Lavoro o dell’Ispettorato di Area Metropolitana cui appartiene il funzionario che ha formato e redatto l’atto (di norma quella competente per territorio): l’Autorità gerarchicamente sovraordinata è chiamata a decidere nei successivi 15 giorni, in caso di mancata decisione il ricorso si intende respinto (c.d. “silenzio-rigetto”).

Il ricorso è presentato in carta libera, può essere inoltrato a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento, a mezzo posta elettronica certificata oppure depositato direttamente presso l’ufficio competente a trattarlo e deciderlo, legittimato alla sottoscrizione è il datore di lavoro destinatario della disposizione, ma anche il professionista del lavoro (art. 1, l. n. 12/1979) che lo assiste nella gestione dei rapporti e dei contratti di lavoro.

Il ricorso amministrativo non ha alcun effetto nei riguardi della immediata esecutività delle disposizioni impuginate, giacché, come pure l’art. 14 d.lgs. n. 124/2004 da ultimo espressamente afferma, «*il ricorso non sospende l’esecutività della disposizione*».

Quanto, invece, alla definitività della decisione del Direttore dell’ITL o dello IAM, è da ritenersi che effettivamente la decisione del ricorso a norma dell’art. 14, comma 2,

del d.lgs. n. 124/2004 rappresenti un atto definitivo, così come definitiva si è sempre ritenuta la decisione del ricorso da parte del Ministero del Lavoro, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 520/1955.

Non può escludersi, peraltro, proprio in ragione della definitività della decisione o del silenzio in esito al ricorso gerarchico, che, anche prescindendo dagli stessi rimedi amministrativi stabiliti dalla legge, il datore di lavoro possa impugnare in sede giurisdizionale, per i soli profili di legittimità, il provvedimento di disposizione ovvero anche la decisione o il silenzio, nelle forme e nei modi di cui alla l. 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificata dalla l. n. 205/2000, mediante ricorso giudiziale amministrativo al TAR competente per territorio (entro 60 giorni dalla notifica della decisione), come esplicitamente confermato da alcuni pronunciamenti dei TAR (TAR Marche n. 464/2022; TAR Calabria n. 133/2006). Inoltre, è ritenuto proponibile, sempre per motivi di legittimità, il ricorso straordinario al Capo dello Stato (entro 120 giorni dalla notifica della decisione).

6. Regime sanzionatorio

A fronte della mancata ottemperanza alla disposizione in materia di lavoro e legislazione sociale di cui al novellato art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, modificato dall'art. 12-*bis* del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020, per le inosservanze di legge o di contratto collettivo per le quali può esservi una sanzione civile (risarcitoria o ripristinatoria), ma è esclusa qualsiasi sanzione amministrativa e penale, opera nei confronti del datore di lavoro la **sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro**, senza possibilità di applicare la diffida a regolarizzare di cui all'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 124/2004 (INL, circ. n. 5/2020). Viene ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta pari a euro 1.000 (art. 16, l. n. 689/1981).

Prescrizione obbligatoria

Taluni reati contravvenzionali, a determinate condizioni, possono essere estinti in via amministrativa. A tal proposito, è stato disciplinato dall'**art. 15 del d.lgs. n. 124/2004** l'istituto della «*prescrizione obbligatoria*», così come in precedenza introdotto dagli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 758/1994.

La «*prescrizione*» è un **provvedimento emesso dall'ispettore del lavoro nell'esercizio delle funzioni di Polizia giudiziaria**, conseguente all'**accertamento di violazioni che costituiscono reato di tipo contravvenzionale**, punito con la **pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o con la sola pena dell'ammenda**. Si tratta di un **provvedimento scritto** con il quale il funzionario accertatore impartisce le direttive per rimuovere o modificare le situazioni irregolari riscontrate: il contenuto della prescrizione è indicato espressamente dalla fattispecie normativa violata ovvero anche dalle misure in concreto prescritte dall'ispettore.

Questa particolare procedura di **estinzione agevolata dei reati contravvenzionali** si applica non solo quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di contravvenzione a "condotta esaurita", vale a dire nei reati istantanei, nonché nelle fattispecie in cui il *reo* ha già provveduto all'adempimento tardivo degli obblighi violati. L'INL con nota 25 maggio 2020, n. 119 è specificamente intervenuto circa l'**applicabilità della prescrizione obbligatoria** nei reati a condotta esaurita in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ovvero rispetto alle fattispecie penalmente rilevanti nelle quali «*l'obbligato non sia più nel potere di far cessare lo stato di anti giuridicità, già determinato dalla condotta commissiva ed omissiva che ha leso in modo definitivo l'interesse tutelato dalla norma o, comunque nei casi di reati non più suscettibili di sanatoria o regolarizzazione*».

La nota INL n. 119/2020 richiama testualmente i contenuti della circ. n. 24/2004 del Ministero del Lavoro laddove afferma «*la prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a "condotta esaurita", vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti, nonché nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione. La nuova "prescrizione obbligatoria", dunque, si presenta quale omologo della nuova diffida: l'una opera nelle ipotesi di illecito amministrativo (ma solo se l'inadempimento è sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso)*».

Su tale premessa l'INL afferma che anche nelle ipotesi di reati a condotta esaurita in materia prevenzionistica il personale ispettivo provvede «*ad impartire apposita prescrizione specificando nel provvedimento, tuttavia, l'impossibilità di adempimenti volti a sanare lo stato di anti giuridicità trattandosi di reato a condotta esaurita*». La nota INL n. 119/2020, peraltro, ha cura di precisare che l'impostazione seguita lascia «*impregiudicato il diverso orientamento delle competenti Procure della Repubblica alle quali il personale ispettivo deve primariamente rapportarsi nello svolgimento delle funzioni di U.P.G. anche nell'ottica di garantire uniformità di comportamenti con gli altri organi che esercitano vigilanza in materia di salute e sicurezza*».

Con risposta a Interpello n. 5 del 2 febbraio 2011 il Ministero del Lavoro ha chiarito che il personale ispettivo se accerta che il datore di lavoro non ottempera all'ordine del giudice di cessare la condotta antisindacale, prima che venga definito il procedimento penale ex art. 650 c.p., può impartire la prescrizione obbligatoria.

Per effetto della disposizione contenuta nell'art. 23 del d.lgs. n. 758/1994 il procedimento penale per l'accertamento e la punizione della contravvenzione rilevata, è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 del Codice di procedura penale e fino al momento in cui il Pubblico Ministero riceve comunicazione, da parte dell'Organo di vigilanza, circa l'adempimento o meno della prescrizione.

Peraltro, la **sospensione del procedimento penale** non preclude l'eventuale richiesta di archiviazione, né impedisce l'assunzione delle prove secondo la procedura d'urgenza dell'incidente probatorio, così pure gli altri atti urgenti di indagine preliminare e il sequestro preventivo.

D'altra parte, se entro 60 giorni dalla comunicazione della notizia di reato il Pubblico Ministero incaricato non riceve alcuna comunicazione dall'Organo di vigilanza, ovvero viene informato dallo stesso della impossibilità di procedere ad impartire una prescrizione, il procedimento penale riprende comunque il suo corso ordinario, salvo che, sempre nel predetto termine, il funzionario ispettivo non dia apposita notizia al P.M. del fatto di aver impartito una prescrizione, in tal caso, ovviamente, il procedimento rimane sospeso fino alla comunicazione finale di adempimento o di inadempimento alla prescrizione.

L'esercizio dell'azione penale rimane, dunque, sospeso fintantoché il trasgressore non ha adempiuto alla prescrizione e, conseguentemente, non ha corrisposto l'eventuale sanzione pecuniaria: nella prescrizione, infatti, devono essere indicati i tempi, le modalità di esecuzione delle modifiche e l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria per la regolarizzazione.

La prescrizione "originaria", quella di cui al d.lgs. n. 758/1994, consegue ad una visita ispettiva nel contesto della quale sia stata constatata e accertata l'inosservanza di norme a tutela della sicurezza e igiene del lavoro ovvero delle altre sanzioni penali espressamente evidenziate dal Legislatore.

Il funzionario incaricato e competente a svolgere l'attività di vigilanza in materia, nel pieno esercizio delle attribuite funzioni di Polizia giudiziaria, provvede ad impartire al soggetto personalmente responsabile del reato contravvenzionale una prescrizione specifica e determinata, stabilendo un termine preciso per la regolarizzazione.

Il termine *de quo* va determinato in base ai criteri-guida dettati dall'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994, al fine di evitare che il personale ispettivo si trovi a gestire margini di discrezionalità inopinatamente ampli, in materia penale: tempo tecnicamente necessario; termine non legato a considerazioni di carattere economico-finanziario; non superiore ai 6 mesi; prorogabile una sola volta su richiesta motivata. L'ispettore del lavoro, dunque, impartisce al contravventore la prescrizione, fissando per la regolarizzazione un **termine** non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, il termine è prorogabile, a richiesta dell'autore della contravvenzione destinatario della prescrizione, in ragione della complessità o della difficoltà dell'adempimento, fino a un massimo di 6 mesi, prorogabili solo se circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione.

La prescrizione va notificata al soggetto, persona fisica, che in rappresentanza dell'impresa-datore di lavoro ha attuato la condotta che ha integrato gli estremi del reato accertato e constatato (una copia va notificata anche alla ditta nella quale opera il contravventore).

Sebbene l'esercizio dell'azione penale rimanga sospeso il funzionario ispettivo, che ha redatto e notificato la prescrizione, è obbligato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 347 del c.p.p., a riferire la notizia di reato, relativa alla contravvenzione rilevata, al Pubblico Ministero nella Procura della Repubblica presso il Tribunale competente per territorio (quello del luogo in cui il reato è stato consumato ovvero, nel caso di reato tentato, al luogo in cui è stato compiuto l'ultimo atto diretto a commettere il reato).

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 758/1994, poi, l'ispettore prescrivente deve verificare (entro 60 giorni dalla scadenza del termine stabilito) se la violazione rilevata è stata effettivamente eliminata, seguendo le indicazioni e le modalità espressamente dettate nella prescrizione. Infatti, se entro 60 giorni dalla comunicazione della notizia di reato il P.M. incaricato non riceve alcuna ulteriore specifica comunicazione dall'ispettore del lavoro, oppure viene informato dallo stesso funzionario ispettivo della impossibilità di procedere ad impartire una prescrizione, il procedimento penale riprende il corso ordinario, salvo che, sempre nel predetto termine, il funzionario ispettivo non noti appositamente il P.M. circa il fatto di aver impartito una prescrizione, in tal caso il procedimento rimane sospeso fino alla comunicazione finale di adempimento o di inadempimento alla prescrizione (art. 21, d.lgs. n. 758/1994).

Se la prescrizione risulta essere stata adempiuta, l'Organo di vigilanza ammette il contravventore al pagamento, entro 30 giorni, di una sanzione amministrativa pari ad un quarto del massimo dell'ammenda fissata dalla legge per la contravvenzione commessa. La regolarizzazione sulla quale si fonda l'istituto non consiste nella sola **«eliminazione della condotta penalmente rilevante, ove a carattere permanente, (...) ovvero nella non reiterazione della stessa ove si tratti di condotta ad effetto istantaneo o esaurita»**, ma nel puntuale **ripristino delle condizioni di legalità** così come impartito dal funzionario ispettivo (così per Cass. pen., Sez. III, 12 luglio 2010, n. 26758; conf. Cass. pen., Sez. III, 17 febbraio 2011, n. 5864).

La norma stabilisce poi che nei 120 giorni che seguono la scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'ispettore deve provvedere a comunicare all'Autorità giudiziaria l'adempimento della prescrizione e l'eventuale tempestivo pagamento della sanzione amministrativa irrogata.

Questa speciale causa di estinzione del reato è attuata in forza di un provvedimento e di una procedura *«a formazione progressiva e si realizza all'atto della compiuta verifica, in tutte le sue fasi e passaggi indicati dagli artt. 20 ss. del d.lgs. n. 758/1994, ultimo dei quali il tempestivo pagamento, con il quale si perfeziona. Ne consegue che l'operatività di tale causa di estinzione è subordinata alla esecuzione del pagamento previsto dall'art. 21, comma 2, della stessa legge, entro il termine di trenta giorni»* (Cass. pen., 27 marzo 2003, n. 23921; già così anche Cass. pen., 9 ottobre 2002, n. 40576).

Se il datore di lavoro, ovvero il contravventore persona fisica che lo rappresenta, non ha adempiuto alla prescrizione, l'ispettore provvede a darne comunicazione al Pubblico Ministero e al contravventore stesso entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

Dopo l'avvento dell'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004 la procedura di prescrizione è obbligatoria per tutte le ipotesi di reato contravvenzionale punite con la pena dell'ammenda o quella alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Tanto ciò è vero che quando il Pubblico Ministero viene ad avere notizia direttamente (di propria iniziativa oppure da privati o da altri pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio) provvede, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 del d.lgs. n. 758/1994, a darne immediata comunicazione all'Organo di vigilanza, affinché questi proceda ai sensi degli artt. 20 e ss., vale a dire per le necessarie determinazioni relative all'impartire o meno la prescrizione, al fine di "eliminare" la contravvenzione: il funzionario ispettivo incaricato, in tali ipotesi, informa il P.M. entro 60 giorni dalla ricezione della notizia di reato.

In giurisprudenza vi è contrasto circa la natura di condizione di procedibilità della prescrizione obbligatoria in materia prevenzionistica per i reati in violazione degli obblighi a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: ritiene improcedibile l'azione penale Cass. pen., Sez. III, 15 settembre 2015, n. 37228; *contra* Cass. pen., Sez. III, 12 luglio 2010, n. 26758.

Quando il **soggetto** cui è stata notificata la prescrizione **adempie** alla stessa, realizzandone perfettamente i contenuti nel termine indicato dall'Organo di vigilanza, e provvede (entro 30 giorni) al pagamento della somma agevolata in sede di sanzionabilità amministrativa (un quarto del massimo edittale dell'ammenda), la **contravvenzione si estingue** (Cass. pen. 1° ottobre 1998, n. 13340) e il Pubblico Ministero procede con una **richiesta di archiviazione**.

Qualora, tuttavia, la regolarizzazione e, quindi, l'eliminazione degli effetti della contravvenzione, avvenga in un **tempo diverso**, perché superiore, rispetto a quello fissato nel provvedimento di prescrizione, ovvero nel caso in cui il contravventore reputi di dover adempiere secondo **modalità diverse** da quelle stabilite dall'ispettore, l'**Autorità giudiziaria** (ai sensi dell'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 758/1994) **valuta la condotta del reo** che risulti in ogni caso congrua per far venire meno le conseguenze (in termini di danno o di pericolo) del reato, ai fini dell'eventuale applicazione dell'oblazione di cui all'art. 162-*bis* c.p. per l'estinzione agevolata del reato.

Trattandosi di atto di Polizia giudiziaria e non di provvedimento amministrativo, come chiarito da Cass. pen., Sez. I, 2 marzo 2000, n. 1037, la prescrizione obbligatoria potrà essere oggetto di valutazione giurisdizionale esclusivamente dinanzi al Tribunale ordinario penale, non essendo consentita una impugnazione in sede di giustizia amministrativa (Cass. civ., Sez. Un., 9 marzo 2012, n. 3694; Cons. di Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2011, n. 5821; Cons. di Stato, Sez. VI, 6 dicembre 2013, n. 5846).

Parte IV.
Ricorsi amministrativi (artt. 16-17)

Ricorso al Comitato contro i verbali dell'INL

Sommario: 1. Composizione e funzionamento. – 2. Provvedimenti impugnabili. – 3. Proposizione del ricorso. – 4. Decisione e non impugnabilità.

1. Composizione e funzionamento

Il Comitato per i rapporti di lavoro è composto dal Direttore della DIL territorialmente competente, che riveste funzioni di Presidente, dal Direttore dell'INPS e dal Direttore dell'INAIL del capoluogo di Regione dove ha sede la stessa DIL (art. 17, d.lgs. n. 124/2004).

Quanto al funzionamento del Comitato l'art. 17, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 124/2004 si preoccupa di precisare che a quanti lo compongono non spettano compensi, rimborsi spese né indennità di missione, chiarendo che il Comitato deve funzionare con le risorse già assegnate senza nessun aggravio per le finanze pubbliche.

2. Provvedimenti impugnabili

Sono provvedimenti impugnabili dinanzi al Comitato per i rapporti di lavoro soltanto gli atti di accertamento - più correttamente i verbali unici di accertamento e notificazione - dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e degli Enti previdenziali e assicurativi. La circ. n. 24/2004 ha chiarito che vanno intesi quali atti di accertamento gli atti di notificazione degli illeciti amministrativi emanati dal personale ispettivo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, l. n. 689/1981, vale a dire, alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 13, d.lgs. n. 124/2004, il **verbale unico di accertamento e notificazione**, non, quindi, il verbale di primo accesso ispettivo del quale rimane esclusa la ricorribilità.

La circ. n. 16/2010 ha chiarito che nessun ricorso al Comitato può essere presentato a fronte dell'avvenuto pagamento delle sanzioni amministrative nella misura ridotta di cui all'art. 16, l. n. 689/1981, giacché, il pagamento in tal caso (c.d. conciliazione amministrativa) estingue il procedimento sanzionatorio e rende, pertanto, definitivamente inoppugnabile, per avvenuta acquiescenza, l'accertamento definito con il provvedimento sanzionatorio stesso. La lett. circ. INL n. 4/2016 evidenzia che dal 1° gennaio 2017 possono formare oggetto di ricorso al Comitato *«unicamente gli atti di accertamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ivi compresi quelli adottati dal personale ispettivo proveniente dagli Istituti previdenziali»*.

D'altra parte, il Comitato è destinatario soltanto dei ricorsi, avverso i predetti atti di accertamento, che hanno ad **oggetto la sussistenza o la differente qualificazione dei rapporti** di lavoro oggetto degli accertamenti ispettivi.

Quanto all'oggetto l'art. 17, comma 2, fa esplicito riferimento al contenuto degli atti ricorribili che deve riguardare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro da cui scaturiscono le violazioni rilevate ed il conseguente apparato sanzionatorio (INL, lett. circ. n. 4/2016).

Sussistenza

Con riferimento alla **sussistenza del rapporto di lavoro**, il Comitato non deve prescindere dai fatti storici accertati direttamente dal verbalizzante o avvenuti in sua presenza, i quali possono essere messi in discussione soltanto mediante l'attivazione della procedura per querela di falso, con evidente riguardo alle attestazioni verbalizzate dai funzionari ispettivi circa l'attività lavorativa svolta all'atto dell'accesso ispettivo dalle persone trovate intente al lavoro. Con riferimento alla impugnabilità dei provvedimenti relativi alla maxisanzione contro il lavoro sommerso la ricorribilità *ex art. 17, d.lgs. n. 124/2004* deve ritenersi ammissibile soltanto se il ricorso ha ad oggetto la contestazione della sussistenza del rapporto di lavoro intercorrente tra il datore di lavoro e il lavoratore d'opera.

Qualificazione

L'oggetto del ricorso e, quindi, della decisione del Comitato, nelle ipotesi di **qualificazione del rapporto di lavoro**, deve comunque intendersi riferito soltanto alla «*individuazione della tipologia contrattuale*», nella quale devono essere inquadrate le prestazioni lavorative, senza che il Comitato possa entrare nel merito agli altri aspetti di natura normativa o contrattuale.

In argomento l'INPS con Messaggio n. 1708 del 30 gennaio 2014, richiamando la nota del Ministero del Lavoro n. 2653 del 5 febbraio 2013, ha affermato che il ricorso *ex art. 17, d.lgs. n. 124/2004* deve applicarsi a tutte le tipologie contrattuali originate dalla sussistenza di un rapporto di lavoro, mentre la competenza residuale dei Comitati INPS riguarda le ipotesi in cui non rileva una diversa qualificazione del rapporto di lavoro, in chiave subordinata o non subordinata.

Con nota n. 453 dell'8 marzo 2023 l'INL ha chiarito tuttavia che nell'ipotesi di tirocinio fraudolento è esclusa la cognizione amministrativa del Comitato per i rapporti di lavoro, per evitare indebite e inopportune sovrapposizioni di giudicato con l'autorità penale. «*Nell'ipotesi di tirocinio fraudolento, tuttavia, la diversa qualificazione del rapporto in chiave di subordinazione risulta direttamente sanzionata da una norma penale, in ragione della quale il personale ispettivo procede con la redazione dello specifico provvedimento della prescrizione obbligatoria, conducendo, ove il contravventore ottemperi e paghi la sanzione, all'estinzione del reato in via amministrativa*» (nota INL n. 453/2023).

Peraltro, sul piano della riqualificazione la Suprema Corte ha stabilito che oltre a ricostruire la corretta fattispecie di lavoro risultante dagli accertamenti, in ragione delle divergenze emerse tra la tipologia contrattuale formale (fittizia) e quella fattuale (realmente attuata), va considerata legittima l'irrogazione delle sanzioni amministrative connesse agli inadempimenti rispetto agli obblighi datoriali informativi (art.4-bis, co.2, d.lgs. n. 181/2000; d.lgs. n. 152/1997; d.lgs. n. 104/2022) e comunicazionali (art. 9-bis, co.2, d.l. n. 510/1996, convertito dalla l. n. 608/1996) in quanto le norme

«presuppongono la comunicazione dell'effettivo rapporto di lavoro instaurato, quale condizione indispensabile affinché gli adempimenti imposti possano assolvere alla funzione di assicurare il costante monitoraggio dei flussi di manodopera nell'ambito del mercato del lavoro, e tutelare l'interesse del lavoratore ad essere adeguatamente informato in merito al suo inserimento nella struttura aziendale e alle modalità del rapporto di lavoro»; la Cassazione precisa, inoltre, che «tale statuizione è la sola coerente con il principio di effettività, che permea il diritto del lavoro e che non può ovviamente subire deroghe neppure in relazione agli adempimenti di carattere amministrativo» (Cass. Sez. VI, Ord. 22 giugno 2022, n. 20184; nota INL n. 1523 del 19 luglio 2022).

Se il ricorrente, nel formulare le proprie difese per la insussistenza o la diversa qualificazione del rapporto di lavoro, solleva anche **profili di irregolarità di natura procedimentale o comunque formale**, il Comitato è tenuto ad esaminare e decidere anche su questi aspetti, per evidenti ragioni di economicità dell'agire amministrativo, potendo annullare o riformare l'atto impugnato e riesaminato anche soltanto per vizi di forma o di procedura.

3. Proposizione del ricorso

Soggetti **legittimati a proporre il ricorso** amministrativo al Comitato per i rapporti di lavoro sono il trasgressore e l'obbligato solidale che si sono visti notificare il verbale di accertamento e notificazione dall'Ispettorato di Area Metropolitana o dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro ovvero da un Ente previdenziale o assicurativo.

Il ricorso deve essere **presentato in carta libera** entro il termine perentorio di **30 giorni dalla notifica** del provvedimento sanzionatorio contro cui si ricorre alla sede dello IAM o dell'ITL territorialmente competente.

Peraltro, se l'art. 2, comma 2, d.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato «*direttamente*», quindi a mano presso la sede dell'ufficio, oppure «*mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento*», valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, le disposizioni in materia di informatizzazione della Pubblica Amministrazione consentono di affermare che la **trasmissione a mezzo posta elettronica certificata** va considerata «*equivalente alla presentazione personale*».

Riguardo al termine, peraltro, alla luce dell'art. 13, comma 4, *lett. e*), d.lgs. n. 124/2004 (secondo cui è elemento essenziale della verbalizzazione «*l'indicazione degli strumenti di difesa (...) con specificazione dei termini di impugnazione*»), il verbale unico di accertamento e notificazione contenente anche la diffida a regolarizzare deve essere impugnato nel suo complesso dovendosi individuare **un unico termine per la presentazione del ricorso** amministrativo ai sensi all'art. 17, d.lgs. n. 124/2004.

La circ. n. 41/2010, come confermato anche dalla successiva circ. n. 10/2011, muovendo dalla differente individuazione del *dies a quo* per la proposizione del ricorso al Comitato quando nel verbale di accertamento e notificazione sono contestati illeciti diffidabili e non diffidabili, ritenendo opportuno fissare un unico momento temporale a far data dal quale è possibile all'ispezionato attivare il ricorso amministrativo, sceglie di uniformare la decorrenza al termine più ampio previsto per le violazioni soggette a diffida a regolarizzare. Pertanto, in presenza di una pluralità di violazioni distinte, talune diffidabili e altre non soggette a diffida, l'interruzione dei termini per la presentazione del ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro deve valere, indistintamente,

per tutte le tipologie di illecito contestate nell'unico verbale di accertamento e notificazione.

Nella lett. circ. INL n. 4/2016 si segnala espressamente che *«i ricorsi vanno inoltrati nel termine già previsto di trenta giorni dalla notifica dell'atto di accertamento per essere decisi, con provvedimento motivato, nel termine di novanta giorni dal ricevimento, il cui inutile decorso determina il silenzio rigetto»*, precisando che sussiste una interruzione dei termini di presentazione del ricorso a seguito di emanazione della diffida a regolarizzare in forza dell'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 124/2004.

4. Decisione e non impugnabilità

Per quanto attiene alla decisione, si prevede che il Comitato deve **decidere** il ricorso, **con provvedimento motivato**, entro 90 giorni dal ricevimento dello stesso, **sulla base della documentazione** prodotta dal ricorrente nonché di quella in possesso dell'Ispettorato ovvero trasmessa dall'Ente previdenziale ed assicurativo che ha effettuato gli accertamenti.

Possono essere allegati documenti e atti idonei a comprovare le tesi difensive esposte, tenendo presente che la decisione verrà adottata senza ulteriore attività istruttoria e senza audizione delle parti. La decisione del Comitato, infatti, è predisposta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e dall'Organo accertatore. Peraltro, le caratteristiche dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi disciplinati dal d.lgs. n. 124/2004, anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 149/2015, spinge a sottolinearne la natura esclusivamente documentale destinata unicamente a consentire il riesame del provvedimento sulla sola base, appunto, della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella che proviene dall'Organismo di vigilanza che ha adottato il provvedimento. Da qui l'impossibilità di individuare un soggetto "contro-interessato" e, conseguentemente, l'inammissibilità di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e Amministrazione (circ. n. 16/2010). In sede istruttoria, d'altronde, si ritiene che tutti gli uffici interessati debbano trasmettere e ricevere la documentazione relativa ai ricorsi amministrativi di norma in via telematica, mediante scansione digitale e invio a mezzo posta elettronica.

La decisione, supportata da una logica e coerente motivazione, potrà presentare tre differenti tipologie, da cui conseguono effetti differenti anche in ragione del tipo di provvedimento impugnato:

- **eliminatoria**: il provvedimento viene annullato, nessuna azione sanzionatoria né di recupero contributivo o assicurativo potrà fare seguito all'iniziale accertamento ispettivo;
- **confermativa**: la decisione del Comitato conferma integralmente il provvedimento impugnato, al quale faranno seguito le successive fasi procedurali, di carattere sanzionatorio amministrativo o recuperatorio contributivo;
- **innovativa**: la decisione del Comitato ridetermina la misura e l'oggetto dell'accertamento, modificando, in tutto o in parte il provvedimento impugnato, ammettendo la prosecuzione delle successive fasi procedurali, sanzionatorie amministrative e contributive, i contenuti novellati rispetto all'accertamento ispettivo e alle contestazioni e pretese originarie.

La decisione del ricorso ha **effetto vincolante per le amministrazioni interessate**, che fanno parte del collegio decidente, ne deriva che esse non possono promuovere in sede giudiziaria un'eventuale azione di accertamento volta a vanificare la portata della decisione assunta dal Comitato.

Si prevede un'ipotesi di **silenzio rigetto**, giacché decorso inutilmente il **termine di 90 giorni fissato per la decisione** del Comitato il ricorso deve intendersi respinto.

Con riferimento alla decisione tardiva deve ritenersi che il potere di decidere il ricorso permane in capo all'Autorità amministrativa adita, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 90 giorni, perché la scadenza del termine non integra un provvedimento tacito di rigetto e il provvedimento tardivo risulta pienamente valido e non impugnabile per violazione del *ne bis in idem* né per tardività (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 16/1989 e n. 17/1989).

Il provvedimento decisorio di riesame, a mezzo del quale il Comitato per i rapporti di lavoro decide il ricorso, deve essere notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, all'Organismo di vigilanza che ha adottato l'atto.

Infine, con riguardo alla impugnabilità della decisione del Comitato che respinge il ricorso *ex art. 17*, d.lgs. n. 124/2004, deve ritenersi **inammissibile qualsiasi impugnazione giudiziale delle decisioni** rese nell'ambito dei ricorsi amministrativi introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, tanto dinanzi al TAR quanto davanti al Tribunale monocratico in funzione di Giudice del lavoro (circ. n. 16/2010).

Si ritiene debba essere negata ogni possibilità di autonoma impugnazione della decisione di riesame resa in sede di contenzioso amministrativo dal Comitato, sia nella sede giudiziaria, ordinaria e amministrativa, sia in quella propriamente amministrativa, sulla scorta delle sentenze emesse nei giudizi sulle impugnazioni delle decisioni del Comitato per i rapporti di lavoro.

Ricorso al Direttore IAM o ITL su verbale degli altri Organi ispettivi

Sommario: 1. Autorità competente e procedimento. – 2. Decisione e impugnabilità.

L'art. 16 del d.lgs. n. 124/2004 disciplina una ipotesi di ricorso al Direttore dello IAM o dell'ITL nei confronti degli **atti di accertamento** adottati dagli ufficiali e dagli agenti di Polizia giudiziaria di cui all'art. 13, comma 7, del d.lgs. n. 124/2004, che accertano, ai sensi dell'art. 13 della l. n. 689/1981, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

1. Autorità competente e procedimento

Autorità competente a ricevere e a decidere il ricorso amministrativo, dunque, è il Direttore dell'Ispettorato di Area Metropolitana o dell'Ispettorato territoriale del lavoro competente per territorio, vale a dire, come chiarito dalla lett. circ. INL n. 4/2016, quella *«nel cui ambito territoriale è stato adottato l'atto di accertamento da impugnare»*. I provvedimenti che possono formare oggetto di impugnazione sono i verbali di accertamento redatti da **ufficiali e agenti di Polizia giudiziaria non appartenenti all'Ispettorato nazionale del lavoro**.

La lett. circ. INL n. 4/2016 specifica che i ricorsi amministrativi promossi ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 124/2004 hanno ad oggetto unicamente gli *«atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria»* di cui all'art. 13, comma 7, del d.lgs. n. 124/2004, vale a dire dagli *«ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (ad esempio Guardia di Finanza e Polizia di Stato)»* che procedono all'accertamento delle *«violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro»* (art. 13, l. n. 689/1981).

La finalità esplicita della norma è quella di assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione obbligatorie, accanto, evidentemente, a quella di consentire al trasgressore di avere l'opportunità di difendere la propria posizione rispetto agli esiti degli accertamenti.

Si prevede così che **entro 30 giorni dalla notifica** dei provvedimenti ispettivi e sanzionatori il trasgressore ovvero l'obbligato in solido possono proporre uno specifico ricorso davanti al Direttore dello IAM o dell'ITL. La lett. circ. INL n. 4/2016 precisa che il ricorso va proposto nel termine di 30 giorni dalla notifica dell'atto, chiarendo che sussiste una interruzione dei termini di presentazione del ricorso a seguito di emanazione della diffida a regolarizzare in forza dell'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 124/2004.

Soggetti legittimati alla proposizione del ricorso, in quanto interessati, sono, infatti, il **trasgressore** e l'**obbligato in solido** al pagamento delle sanzioni pecuniarie (ai sensi dell'art. 6 della l. n. 689/1981) che hanno avuto notificato il verbale di accertamento da un agente o ufficiale di Polizia giudiziaria non appartenente all'INL. Gli stessi, peraltro, potranno agire personalmente oppure per il tramite del professionista del lavoro (art. 1 della l. n. 12/1979) che da essi riceva specifica delega in tal senso.

Il ricorso è presentato **in carta libera**, senza assoggettamento all'imposta di bollo, come già chiarito dal Ministero del Lavoro con nota del 23 settembre 2004, n. 1018. Secondo quanto specificamente indicato nella lett. circ. INL n. 4/2016, al ricorso va allegato l'atto impugnato anche per consentire l'esatta individuazione dell'Autorità amministrativa che lo ha effettivamente adottato, alla quale lo IAM o l'TTL dovrà richiedere l'ulteriore documentazione necessaria o comunque utile per l'istruttoria della decisione.

Riguardo alla modalità operativa di trasmissione l'art. 2, comma 2, d.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato «*direttamente*», quindi **a mano** presso la sede dell'ufficio, oppure «*mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento*», valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, si ritiene, peraltro, che le disposizioni in materia di informatizzazione della Pubblica Amministrazione consentano di affermare, senza dubbio alcuno, che la **trasmissione a mezzo posta elettronica certificata** (a mezzo PEC agli indirizzi *e-mail* istituzionali) va considerata «*equivalente alla presentazione personale*».

2. Decisione e impugnabilità

Il ricorso deve essere **deciso** dal Direttore dell'Ispettorato di Area Metropolitana o dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro **entro i 60 giorni successivi al ricevimento** dello stesso.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004, decorso inutilmente il termine di 60 giorni assegnato per decidere, senza che la Direzione abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, **il ricorso si intende respinto, operando un'ipotesi di silenzio-rigetto**. Anche nella lett. circ. INL n. 4/2016 si puntualizza che il ricorso va deciso nel termine di 60 giorni dal ricevimento.

Con riferimento alla decisione tardiva, vale a dire all'eventuale provvedimento decisorio del Direttore dello IAM o dell'TTL sopravvenuto sul ricorso amministrativo proposto (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 novembre 1989, n. 16 e 4 dicembre 1989, n. 17) deve ritenersi che il potere di decidere il ricorso permane in capo allo IAM o all'TTL, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 60 giorni, con la conseguenza che il provvedimento tardivo rispetto allo spirare del termine fissato dalla legge per decidere il ricorso risulta pienamente valido e non impugnabile per violazione del *ne bis in idem* né per tardività.

Per espressa previsione di legge, la decisione del Direttore dello IAM o dell'TTL deve avvenire «*sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente*» che deve essere «*tempestivamente trasmessa dall'organo accertatore*».

La norma consente il **riesame** del provvedimento **sulla sola base della documentazione** che funge da presupposto e fondamento del ricorso amministrativo proposto, facendone conseguire l'inammissibilità della instaurazione di qualsiasi ulteriore

contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e amministrazione decidente.

La decisione, dunque, deve essere assunta sulla base di una istruttoria esclusivamente di natura documentale, acquisendo e valutando i documenti e gli elementi prodotti a corredo del ricorso dal trasgressore o dall'obbligato in solido.

D'altro canto, poiché tale documentazione e le relative informazioni devono essere trasmesse con tempestività dall'Organo accertatore, appare ragionevole ritenere che l'Organismo di vigilanza cui appartiene l'ufficiale o l'agente di Polizia giudiziaria da cui proviene il provvedimento oggetto di impugnativa provvederà ad inviare allo IAM o all'TTL anche gli atti che hanno formato il fascicolo della pratica degli accertamenti interessati, nonché una nota informativa sintetica utile ad illustrare gli elementi principali dell'accertamento.

Con riferimento alla istruttoria dei ricorsi amministrativi, sia le richieste istruttorie dello IAM o dell'TTL all'Organo di vigilanza interessato, che la **trasmissione** della documentazione e delle informazioni, pur nel silenzio della legge, sembrano dover avvenire **in modalità telematica**, assicurando la trasmissione di tutta la documentazione necessaria ai fini della completezza e della correttezza dell'istruttoria del ricorso. Il **provvedimento di riesame** a mezzo del quale il Direttore dell'Ispettorato di Area Metropolitana o dell'Ispettorato territoriale del lavoro decide il ricorso avverso gli atti di accertamento degli organi diversi dallo IAM e dall'TTL medesimo, deve essere notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, all'organo accertatore.

La decisione può avere tre differenti contenuti:

- **eliminatorio**, per cui all'esito dell'accoglimento favorevole del ricorso il verbale di accertamento viene ad essere annullato e il ricorrente non sarà più soggetto alle relative pretese da parte dell'Organo accertatore;
- **confermativo**, quando la decisione del Direttore dello IAM o dell'TTL conferma integralmente il provvedimento accertativo impugnato;
- **innovativo** se il provvedimento di riesame modifica, in tutto o in parte, il verbale di accertamento, rideterminandone i contenuti o gli importi sanzionatori, per cui all'esito della decisione saranno i nuovi elementi rideterminati a caratterizzare l'effettivo quadro sanzionatorio cui sono tenuti il trasgressore e l'obbligato in solido.

Trattandosi di provvedimento decisorio di riesame, la decisione del Direttore dello IAM o dell'TTL deve essere corredata da una **logica e coerente motivazione**, ai sensi dell'art. 3, l. n. 241/1990, che non può strutturarsi come semplice riferimento confermativo delle ragioni dell'atto impugnato (*per relationem*), dovendo ripercorrere in modo diretto, seppure sinteticamente, il percorso logico motivazionale seguito dall'Organo monocratico decidente.

Infine, la decisione del Direttore dello IAM o dell'TTL sembra caratterizzarsi quale atto definitivo e come tale **non ulteriormente impugnabile**, in considerazione del fatto che all'esito del provvedimento di riesame non seguirà alcun atto nel caso di decisione eliminatória, mentre dopo la valutazione confermativa o innovativa il procedimento sanzionatorio amministrativo procederà con l'ulteriore fase dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione da parte dello stesso Direttore dell'Ispettorato di Area Metropolitana o dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, possibile oggetto di ricorso giudiziario ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011.

Tuttavia, sono ritenuti proponibili, per motivi di legittimità, il ricorso straordinario al Capo dello Stato (entro 120 giorni dalla notifica della decisione) ovvero il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (entro 60 giorni dalla notifica della decisione).

Notizie sull'autore

Pierluigi RAUSEI Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e, in tale veste, Direttore dell'Ispettorato Territoriale di Ancona, già dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Avvocato. Docente a contratto di Mercato del lavoro e intermediazione presso l'Università Politecnica delle Marche – Facoltà di Economia “G. Fuà”. Già docente di Diritto sanzionatorio del lavoro (Scuole di dottorato delle Università di Siena, Bergamo e Modena-Reggio Emilia; Scuola Superiore della Magistratura). Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL del Dipartimento di Economia “Marco Biagi” della Università di Modena-Reggio Emilia. *ADAPT professional fellow*. Coordinatore editoriale della rivista *Diritto & Pratica del Lavoro*. Membro del Comitato di redazione delle riviste *Diritto delle Relazioni Industriali*, *Il Lavoro nella giurisprudenza* e *Diritto e lavoro nelle Marche*. Direttore della collana editoriale ADAPT Professional Series di ADAPT University Press. Collabora anche con le riviste *ISL Igiene & Sicurezza del lavoro*, *Guida alle Paghe*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, *Bollettino ADAPT*, e con *Quotidiano Ipsoa* e *Il Sole 24 Ore*. Docente in corsi di formazione e di aggiornamento professionale. Autore di numerosi saggi e volumi sui temi del diritto del lavoro, della sicurezza sul lavoro e dell'amministrazione del personale.

L'Autore è fra i massimi esperti del sistema ispettivo e sanzionatorio, in quanto tale ha fatto parte del comitato ristretto di tecnici che ha redatto il testo del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

Le considerazioni contenute nel volume sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

ADAPT Professional Series

ADAPT law school – www.adapt.it

1. S. Cusmai (a cura di), [Apprendistato facile](#), 2014
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), [Commentario sistematico del Ccnl per i dipendenti degli studi professionali](#), 2014
3. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), [L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma](#), 2014
4. G. Montemarano, [Apprendistato e prassi amministrativa: un quadro di sintesi](#), 2021
5. A. Rotella, [Testo Unico sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Annotato con le sanzioni](#), 2022

SOCI ADAPT

Adecco Group	Day Ristoservice	Manageritalia
ANCL Nazionale	Edenred Italia	Marchesini Group
ANCL Veneto	Edison	MARELLI
ANCE	Elettra Sincrotone Trieste	MCL
Aninsei	Enel	Mercer Italia
Anpit	Esselunga	MSC Società di partecipazione tra lavoratori S.p.A.
Assindustria Venetocentro	Farindustria	Nexi Payments
Assoimprenditori Alto Adige	Federalberghi	Nuovo Pignone
ASSIV	Federdistribuzione	OPENJOBMETIS S.P.A.
Assolavoro	FederlegnoArredo	Randstad Italia
Assologistica	Federmeccanica	Scuola Centrale Formazione
Assolombarda	Femca-Cisl	SNFIA
Brembo	Fiege	Synergie Italia
Cisl	Fim-Cisl	UGL
COESIA	Fincantieri	UILTEC
Confartigianato	Fipe	Umana
Confcommercio	Fisascat	Unipolsai
Confcooperative	Fondazione Fai-Cisl	Unindustria Reggio Emilia
Confetra	FORMA	Unione Industriale Biellesse
Confimi Industria	Gi Group	World Employment Confederation
Confindustria Bergamo	Ifoa	
Confindustria Cuneo	IHI Charging Systems International	
Confprofessioni	Inail	
Cremonini	LavoroPiù	
Danone Company	Legacoop	

ADAPT Professional Series

ADAPT law school