

DIRITTO & PRATICA DEL LAVORO

2017

6

INSERTO

Distacco transnazionale di lavoratori

REQUISITI PER LA RICHIESTA

Gli sconti Inail per prevenzione

RINNOVI CONTRATTUALI

Dirigenti (aziende alberghiere)

RAFFORZAMENTO DELLE TUTELE

Il caporalato: problemi e prospettive

PERCORSI DI FEBBRAIO

NUOVE ISPEZIONI 2017

Pierluigi Rausei

Ispettorato del lavoro

Struttura, funzioni
e organizzazione

IN QUESTO NUMERO

Procedimento ispettivo

Dalla programmazione
alla verbalizzazione

Strumenti ispettivi

Provvedimenti speciali:
diffida accertativa, conciliazione
monocratica, disposizione,
sospensione dell'impresa

Contenzioso

Nuovi ricorsi amministrativi
e novità per il contenzioso
giudiziario

Anno XXXIV, 11 febbraio 2017, n. 6 - Direzione e Redazione: Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

00216686



5 000002 166860



Wolters Kluwer



www.edicolaprofessionale.com

*Scegli quello
che vuoi sapere.
TuttoLavoro lo sa.*

**La banca dati più utilizzata
da Professionisti, Aziende e Enti Istituzionali**

- **Affidabile:** una garanzia per le tue ricerche, perché trovi ogni risposta.
- **Facile e veloce** con una navigazione studiata per semplificare la consultazione per risparmiare tempo.
- **Completa e aggiornata:** più di 300 CCNL, sempre aggiornati, 100 Note Redazionali, 250 Sintesi contrattuali, dati retributivi, contributivi e fiscali dal 1980.
- **Personalizzabile** in base alle tue esigenze: grazie ai moduli specialistici.
- **Sempre con te**, consultabile dove e quando vuoi con la versione mobile.

Per maggiori informazioni
www.indicitalia.it/Tuttolavoro



TuttoLavoro Suite è la fonte primaria di informazione e aggiornamento per i **Funzionari e Ispettori INPS** e per i **Funzionari INAIL**.



Richiedi subito una prova gratuita di **TuttoLavoro Suite** usando il tuo smartphone e inquadrando il codice QR



Wolters Kluwer
When you have to be right

Percorsi

Nuove ispezioni 2017

L'ispezione: dalla programmazione alla verbalizzazione

Pierluigi Rausei

333

Approfondimenti

Il caporalato: problemi e prospettive

Giovanni Costa

345

Gli sconti Inail per prevenzione

Ernesto Murolo

354

Fondi pensione

Previdenza complementare e unioni civili

Giuseppe Rocco

361

Inserto

Distacco transnazionale di lavoratori

Vitantonio Lippolis

Contrattazione

Dirigenti (aziende alberghiere)

Accordo di rinnovo 21 dicembre 2016

364

Nei numeri di febbraio

Nuove ispezioni 2017

di Pierluigi Rausei

n. 1
4 febbraio 2017

Ispettorato del lavoro
Struttura, funzioni e organizzazione

n. 2
11 febbraio 2017

Procedimento ispettivo
Dalla programmazione alla verbalizzazione

n. 3
18 febbraio 2017

Strumenti ispettivi
Provvedimenti speciali: diffida accertativa, conciliazione monocratica, disposizione, sospensione dell'impresa

n. 4
25 febbraio 2017

Contenzioso
Nuovi ricorsi amministrativi e novità per il contenzioso giudiziario

Sommario

Si segnala che le opinioni espresse da dirigenti e funzionari pubblici non sono vincolanti per le Amministrazioni di appartenenza.

DIRITTO & PRATICA DEL LAVORO

SETTIMANALE DI AMMINISTRAZIONE,
GESTIONE DEL PERSONALE,
RELAZIONI INDUSTRIALI
E CONSULENZA DEL LAVORO

EDITRICE
Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET:
Compresa nel prezzo dell'abbonamento l'estensione
on line della Rivista, consultabile all'indirizzo www.edicolaprofessionale.com

DIRETTORE RESPONSABILE
Giulietta Lemmi

COMITATO SCIENTIFICO
Enrico Barraco, Alfredo Casotti, Maria Rosa Gheido,
Eufrazio Massi, Michele Miscione, Pierluigi Rausei,
Francesco Rotondi, Angelo Sica,
Gianluca Spolverato

REDAZIONE
Federica Calcagno, Antonella Carrara,
Claudia Faravelli, Massimo Mutti

REALIZZAZIONE GRAFICA a cura di:
Ipsa - Gruppo Wolters Kluwer

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

STAMPA
ROTOLITO LOMBARDA S.p.A. - Via Sondrio, 3 -
20096 Seggiano di Poglieto (MI)
Tel. 02/921951

PUBBLICITÀ:

 **Wolters Kluwer**

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it
Strada 1 Palazzo F6
20090 Milanofiori Assago (MI), Italia

REDAZIONE

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

IPSOA Redazione

Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476.550
telefax 02.82476.436

DIRITTO & PRATICA
DEL LAVORO

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 578
del 24 dicembre 1983
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

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

ITALIA - Abbonamento annuale: Euro 380,00

ESTERO - Abbonamento annuale: Euro 760,00

Prezzo copia: Euro 18,00

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

A decorrere dal 1° gennaio 2002, a seguito dell'introdu-
zione dell'Euro nell'ordinamento nazionale per effetto
del D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213, tutti gli importi
espressi in lire nelle vigenti disposizioni normative si in-
tendono espressi in Euro, secondo il tasso di conver-
sione ufficiale (1 EURO = Lire 1936,27).
Il provvedimento n. 213/98 disciplina inoltre le regole
di arrotondamento secondo la natura degli importi da
convertire.

DISTRIBUZIONE
Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è
comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per
gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R.
26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

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

Ispettorato nazionale del lavoro

L'ispezione: dalla programmazione alla verbalizzazione

Pierluigi Rausei – Adapt professional fellow (*)

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (in acronimo INL) - istituito dal D.Lgs. n. 149/2015 e pienamente operativo dal 1° gennaio 2017 - ha ereditato dal Ministero del lavoro il quadro regolatorio in materia di vigilanza e di ispezioni in materia di lavoro, così come delineato dal D.Lgs. n. 124/2004, nonché dal D.P.R. n. 520/1955 (artt. 8-11) e dalla legge n. 628/1961 (art. 4), oltreché per i profili più strettamente procedurali il D.M. 15 gennaio 2014 (recante il “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro”).

I compiti e i poteri del personale ispettivo

L'art. 7, D.Lgs. n. 124/2004 stabilisce che il personale ispettivo ha il compito di: *a)* vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata 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 vengono richiesti intorno alle leggi sulle quali esso deve vigilare; *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 ad esso vengono demandate da disposizioni ministeriali.

La norma si segnala per il riferimento esplicito alla vigilanza collegata a qualsiasi prestazione di lavoro, autonoma o subordinata, “a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato”. Il legislatore concentra l'azione di indagine sulla applicazione corretta delle norme legali e contrattuali a tutela dei rapporti di lavoro, senza opporre alcuna barriera rispetto alla qualificazione del rapporto di lavoro oggetto di ispezione.

L'art. 9, D.M. 15 gennaio 2014, dedicato espressamente alla “procedura ispettiva”, precisa che gli accertamenti ispettivi devono di norma procedere con: identificazione delle persone presenti, acquisizione delle dichiarazioni, esame della documentazione aziendale eventualmente presente, descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro. Viene stabilito, inoltre, che gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, pur tenendo conto della complessità dell'indagine ispettiva e delle dimensioni dell'azienda ispezionata, secondo i noti principi di immediatezza, proporzionalità e di buon andamento (circ. n. 6/2014).

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.

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Percorsi

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

- *potere di ispezione e di accesso*: per accertare le violazioni amministrative e penali, gli ispettori incardinati nei singoli Ispettorati territoriali del lavoro, hanno piena facoltà di procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- *potere di accertamento*: vale a dire la facoltà di procedere legittimamente ad accertare e cioè ad osservare situazioni, luoghi e fatti alla ricerca di notizie ed informazioni, anche mediante l'acquisizione di dichiarazioni e di altre fonti di prova;
- *potere di contestazione*: gli ispettori che curano l'accertamento delle violazioni, devono provvedere direttamente alla contestazione, e cioè alla comunicazione personale al trasgressore, delle violazioni amministrative riscontrate allo stesso addebitabili;
- *potere di sequestro*: a norma dell'art. 13, comma 2, legge n. 689/1981 gli ispettori hanno la facoltà di procedere al "sequestro cautelare" delle cose (documenti e materiale informativo) che possono formare oggetto di confisca amministrativa.

Con la nota n. 6052 del 27 aprile 2009 si garantiscono l'uniformità e la trasparenza nello svolgimento delle azioni ispettive e di vigilanza. Si tratta del "progetto uniformità e trasparenza" che consente di monitorare l'applicazione da parte delle sedi territoriali dell'Ispettorato del lavoro delle indicazioni operative fornite dal Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro per il corretto svolgimento dell'attività ispettiva. Il progetto ha come interlocutori qualificati i vertici territoriali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e degli ordini professionali della consulenza del lavoro. I principi di uniformità e di trasparenza, peraltro, sono al centro anche del "Codice di comportamento" di cui al D.M. 15 gennaio 2014 (circ. n. 6/2014).

Ai sensi dell'art. 8, D.Lgs. n. 124/2004 le sedi territoriali dell'Ispettorato Nazionale del lavoro organizzano attività di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa, con particolare riferimento alle novità legislative ed interpretative. Durante lo svolgimento di tale attività l'ispettore non esercita funzioni di polizia giudiziaria. Se nel corso dell'attività

ispettiva emergono profili di non corretta applicazione di norme, dai quali non conseguono sanzioni, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulla corretta attuazione della normativa. Come precisato dalla circ. n. 24 del 24 giugno 2004 le attività di prevenzione, promozione e consulenza non possono riguardare casi concreti di interesse aziendale.

La programmazione della vigilanza

La conoscenza delle peculiarità e delle caratteristiche specifiche delle singole realtà territoriali seguita a governare la programmazione delle attività di vigilanza e delle ispezioni anche nel contesto delle attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, mediante la realizzazione progettuale di una *policy* di tipo innovativo realizzata attraverso una rilanciata sinergia fra i preesistenti organismi con poteri ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale, che si estrinseca in un effettivo ed efficace coordinamento e in una applicazione uniforme della normativa.

In questa prospettiva va rilevato che l'attività di vigilanza si volge ad incardinarsi in una ispezione del lavoro quando, in primo luogo, vengono ad essere individuati degli obiettivi sensibili quali oggetto di intervento ispettivo.

Nel sistema delle ispezioni governato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e comunque delineato dalla macrodirettiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 e dal D.Lgs. n. 124/2004, sotto un profilo strettamente operativo, si può parlare di programmazione con riferimento a quelle attività delineate e attuate dagli Ispettorati territoriali del lavoro, che sulla scorta di quanto derivato dalle direttive e dalle linee d'indirizzo dei diversi livelli gerarchici superiori (centrale e interregionale), di fatto strutturano i programmi della vigilanza che vengono svolti settimanalmente dai singoli ispettori del lavoro.

La programmazione può corrispondere a tre distinte derivazioni originarie, quali *input* alternativamente necessari:

- la *richiesta di intervento*, una "denuncia" proveniente in genere da uno o più lavoratori (ovvero dalle rispettive associazioni sindacali o dai patronati) interessati da trattamenti illegittimi o irregolari subiti nell'espletamento di una attività lavorativa di tipo autonomo o subordinato;

- la *comunicazione d'ufficio*, consistente nella trasmissione a cura di un'altra Amministrazione vigilante (Agenzia delle Entrate, Inps, Inail, Enasarco, Inpgi) ovvero da organismi di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia municipale) delle conclusioni dei propri accertamenti ispettivi;

- la *iniziativa autonoma*, vale a dire l'attivazione di una programmazione (in gergo Vip, acronimo di "vigilanza di iniziativa programmata") per mera iniziativa dell'Ispettorato territoriale del lavoro, il quale può disporre interventi ispettivi *ad hoc* a seguito di specifiche disposizioni diramate dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e sulla scorta delle linee operative delineate dall'Ispettorato interregionale del lavoro; peraltro la vigilanza di iniziativa può essere disposta anche solo sulla base di una percezione statistica e del monitoraggio sull'attività ispettiva svolta in precedenza, in ragione della diversa necessaria incidenza su una parte del territorio provinciale piuttosto che un'altra, su un segmento produttivo piuttosto che commerciale, su un particolare settore merceologico o su un determinato distretto economico e così via.

La programmazione della vigilanza in materia di lavoro, consistente nella individuazione in capo a ciascun funzionario ispettivo delle singole aziende o realtà datoriali da ispezionare, per effetto delle indicazioni provenienti dalla direttiva del 18 settembre 2008, può avere ad oggetto un intervento di "vigilanza di iniziativa programmata", vale a dire un'ispezione che non segue ad alcuna specifica richiesta di intervento o denuncia. Dalla vigilanza di iniziativa deriva anche l'ispezione in certo qual modo più corrispondente alle funzioni stesse dell'ispezione in materia di lavoro, sia nelle forme della polizia amministrativa, sia in quella della polizia giudiziaria, in quanto l'effetto "sorpresa" è sicuramente garantito, a fronte di una ispezione su richiesta di intervento, laddove il datore di lavoro può astrattamente immaginarsi un controllo ispettivo a seguito della "rottura" dei rapporti con il lavoratore denunciante.

Nondimeno la direttiva richiama anche l'importanza dei risultati statistici a livello provinciale, riferiti al complesso degli interventi ispettivi effettuati negli anni immediatamente precedenti, per coordinare e dirigere azioni ispettive affinché non vi siano "aree di insediamento produttivo o

zone territoriali" che possano sfuggire più o meno in modo completo alle verifiche degli organi di vigilanza.

Nei riguardi della programmazione di iniziativa della vigilanza, peraltro, viene richiesto agli Ispettorati territoriali del lavoro di agire con un costante equilibrio fra l'ispezione di iniziativa programmata "ad obiettivo" e una ispezione "a vista".

La pianificazione dell'attività ispettiva, peraltro, deve essere effettuata in base alle decisioni, ai criteri orientativi e di indirizzo stabiliti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nonché in attuazione del coordinamento effettuato dagli Ispettorati interregionali del lavoro.

Scompare, invece, la struttura piramidale a tre livelli della direzione del coordinamento della vigilanza come originariamente delineata dagli artt. 1, 2, 3, 4 e 5, D.Lgs. n. 124/2004, per effetto dell'abrogazione degli artt. 1, 2, 4 e 5 e della totale riscrittura dell'art. 3 ad opera dell'art. 11, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 149/2015.

Permane il solo livello centrale di organizzazione e di programmazione e svolgimento della vigilanza in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, sulla scorta di specifiche linee di priorità appositamente identificate. A tale livello corrispondono l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che governa la vigilanza e le ispezioni in ragione delle direttive impartite dal *Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro* e delle determinazioni adottate dal Direttore centrale della *Direzione centrale della vigilanza, Affari legali e contenzioso*.

Quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza viene individuata la *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza* (art. 3, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 149/2015), nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la quale, sulla base di specifici rapporti annuali presentati dall'Ispettorato nazionale del lavoro, propone indirizzi ed obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza è composta dal Ministro del lavoro o da un sottosegretario delegato, che la presiede, nonché: dal Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; dai direttori generali di Inps e Inail; dai Comandanti generali della Guardia di finanza e dell'Ar-

Percorsi

ma dei Carabinieri; dai Comandanti del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e del Nucleo speciale entrate della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Inoltre alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori generali delle direzioni generali del Ministero del lavoro e i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati dalle tematiche trattate. Infine alle sedute della Commissione, su questioni di carattere generale relative alla problematica del lavoro illegale, può essere invitato il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

Scompaiono il livello regionale e provinciale di coordinamento (con la soppressione della Commissione regionale di coordinamento e del Cles), mentre viene confermato il ruolo di coordinamento in capo ai quattro Ispettorati interregionali del lavoro rispetto alle singole realtà provinciali degli Ispettorati territoriali del lavoro, per consentire la evidenziazione complessiva di una strategia unitaria delle ispezioni sul territorio delle Regioni coordinate.

Anche l'INL riconosce come indispensabile e indefettibile presupposto di una corretta, efficace ed efficiente programmazione delle attività ispettive il coordinamento delle operazioni con tutti gli altri organismi incaricati della vigilanza in materia di lavoro e previdenza, attraverso specifici scambi di informazioni, con un progressivo, inevitabile, sviluppo delle tecnologie informatiche, al duplice fine di pervenire al superamento della sovrapposizione degli interventi ispettivi e di indirizzare la vigilanza su obiettivi rilevanti con analitiche azioni di *intelligence* derivanti dall'applicazione approfondita su obiettivi indicatori di rischio economici e sociali.

Compito del Capo dell'INL, sulla scorta delle linee direttive e di indirizzo emanate dal Ministro del lavoro e dalla Commissione centrale di coordinamento, è garantire l'esercizio unitario dell'attività ispettiva su tutto il territorio nazionale e assicurare l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza, anche in forza del raccordo fra le preesistenti strutture ministeriali (tutte trasferi-

te all'INL) e gli ispettori previdenziali (destinatari di un coordinamento funzionale diretto da parte dell'INL).

La credibilità e l'efficacia degli interventi ispettivi posti in essere dagli Ispettorati territoriali del lavoro sono, infatti, collegate alla effettiva attuazione dei principi di unitarietà e di uniformità delle attività di vigilanza, effettiva garanzia di equilibrio dei comportamenti tanto degli organi ispettivi, quanto degli operatori economici ispezionati e dei consulenti del lavoro che li assistono.

La pianificazione nazionale della vigilanza e delle ispezioni viene elaborata dall'INL sulla scorta dei fenomeni suggeriti, in termini qualitativi, dagli Ispettorati territoriali del lavoro e assemblati in apposite proposte organiche dagli Ispettorati interregionali.

L'assetto programmatico della vigilanza che ne deriva si propone per una maggiore aderenza alle effettive problematicità e criticità del territorio, ma consente altresì di riequilibrare la *governance* ispettiva, mediante un sistema di ispezioni che rileva per la effettiva e sostanziale risultanza degli accertamenti espletati, non già per il rilievo formale di talune violazioni comunque contestate e sanzionate, nel contesto di un processo di rivolgimento concettuale ed anche culturale della vigilanza che valuta l'ispezione sul piano della qualità e della efficacia, abbandonando valorizzazioni di tipo meramente quantitativo e statistico.

Con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dunque, l'attività ispettiva è ricondotta alle sue scaturigini storiche, culturali e funzionali di sistema di controllo e di promozione della tutela globale del lavoro, declinata nella sua naturale quadripartizione delle tutele contrattuali, retributive, previdenziali-assicurative e di prevenzionistiche.

L'obiettivo strategico, dunque, nel segno della maggiore qualificazione delle ispezioni è dato dall'indirizzamento della vigilanza su *target* specifici considerati meritevoli di particolare attenzione e caratterizzati da fenomeni di rilevante impatto economico-sociale, anche con riferimento alle singole realtà territoriali.

In questo contesto anche l'INL sembra avviarsi a proseguire l'attuazione del "progetto qualità", già introdotto del Ministero del lavoro, strutturato su macrofenomeni assemblati a livello centrale, ma preliminarmente disaminati dalle sedi interregionali e territoriali dell'Ispettorato, in ragione dei

quali rileva non già l'astratto numero di aziende da ispezionare, ma il numero degli accessi ispettivi che vengono programmati sul territorio a fronte dei fenomeni specificamente individuati, oltre alla lotta senza quartiere al lavoro sommerso in tutte le sue concrete applicazioni.

Il valore qualitativo dell'ispezione è stato negli ultimi anni rilevato in ragione di tre parametri distinti o meglio indicatori di efficacia, fra loro coerenti e connessi:

a) presenza: un indicatore che misura la capacità del servizio ispettivo di incidere sulla maggior parte del territorio governato, rappresentando un valido presidio, sia in termini persuasivi (la presenza degli ispettori spinge verso una soglia di attenzione più elevata per la regolarità dei comportamenti datoriali) che dissuasivi (la visibilità del personale ispettivo sul territorio dissuade dal ricorso a fenomeni elusivi e fraudolenti di lavoro irregolare); il parametro viene valorizzato attraverso il rapporto fra il numero degli accessi ispettivi originariamente programmati e il totale delle visite ispettive effettivamente realizzate;

b) sostanzialità: il parametro più propriamente di carattere qualitativo, ritenuto idoneo a valutare l'efficacia della vigilanza posta in essere dagli ispettori nel contesto provinciale di competenza; la valorizzazione dell'indicatore è in questo caso determinata da coefficienti numerici collegati alla differente tipologia di violazioni accertate e alla capacità di soddisfare al meglio le esigenze di tutela del lavoratore;

c) vertenzialità: si tratta di un indicatore che misura la soddisfazione dell'utenza rispetto al corretto ed efficace utilizzo degli istituti della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, rilevando, pertanto, la capacità dell'Ispettorato territoriale del lavoro di comporre le vertenze conflittuali fra lavoratori e aziende.

I verbali ispettivi

La verbalizzazione degli esiti delle attività ispettive e di vigilanza mantiene anche sotto l'egida dell'INL l'assetto dettato dall'art. 33, legge n. 183/2010, strutturata in verbale di primo accesso ispettivo e verbale unico di accertamento e notificazione, con l'eventuale ricorrenza del verbale interlocutorio e della comunicazione di definizione senza sanzioni degli accertamenti.

Il verbale di primo accesso

Il comma 1, art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33, legge n. 183/2010, stabilisce che "il personale ispettivo accede presso i luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge". La norma sancisce poi che "alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso" gli ispettori hanno l'obbligo di predisporre e rilasciare all'ispezionato il verbale di primo accesso ispettivo. L'art. 6, D.M. 15 gennaio 2014 (Codice di comportamento) prevede che questa verbalizzazione debba avvenire "alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo", vale a dire che deve formarsi prima della conclusione dell'accesso ispettivo, quale ultimo atto delle operazioni compiute (circc. n. 41/2010 e 6/2014). 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, al datore di lavoro o, in sua assenza, alla persona presente all'ispezione che ne fa le veci o comunque ai soggetti aventi titolo a riceverlo (individuati ex artt. 137 ss. c.p.c.), compreso il professionista a ciò delegato. Se il datore di lavoro o i soggetti richiamati rifiutano di ricevere il verbale o non siano presenti al termine dell'accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare in calce al verbale stesso le circostanze che hanno impedito la consegna del verbale, procedendo alla notifica dello stesso via Pec (D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012) o a mezzo del servizio postale (legge n. 890/1982). Vi è, quindi, un obbligo di verbalizzazione immediata, la possibilità di un verbale di primo accesso inviato successivamente è limitata ai soli casi di assenza della persona giuridicamente capace a ricevere il verbale, di rifiuto a riceverlo, di allontanamento successivo all'avvio delle indagini della persona inizialmente presente.

Quanto ai contenuti, il verbale di primo accesso ispettivo consiste nella rilevata identità dei lavoratori, nella evidenziazione delle operazioni poste in essere, nella stesura delle dichiarazioni dell'ispezionato, nella individuazione delle richieste documentali e istruttorie per la definizione degli accertamenti.

Percorsi

Più precisamente la lett. a), art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004, prevede “l’identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego”, con riferimento agli accertamenti che più degli altri esigono la individuazione delle persone trovate operanti nel luogo di lavoro, vale a dire quelli sul lavoro sommerso, sui fenomeni di interposizione o di somministrazione illecita. In questo senso 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, non nei casi che trovano rispondenza sulle evidenze documentali per i quali l’ispettore può procedere ad una identificazione *per relationem* attraverso un rinvio alla documentazione aziendale. L’identificazione del personale presente non è obbligatoria se l’accertamento coinvolge un numero elevato di lavoratori, salve le ipotesi del lavoro sommerso o della interposizione nelle quali l’identificazione è sempre indispensabile. Non è indispensabile l’identificazione quando la descrizione delle prestazioni lavorative nell’accesso in azienda è influente rispetto agli esiti dell’accertamento, in particolare quando i lavoratori, da una prima verifica documentale, risultano regolarmente occupati. Infine, l’art. 13, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 124/2004 con riferimento alle attività lavorative espletate richiede di descrivere le modalità di impiego dei lavoratori e quindi l’apparenza immediata e diretta delle attività lavorative, mediante indicazione delle mansioni svolte, dell’abbigliamento o della tenuta da lavoro, delle attrezzature o delle macchine utilizzate (circc. n. 41/2010 e 6/2014). Tale passaggio della verbalizzazione rappresenta uno snodo centrale dei profili probatori della vicenda ispettiva: da un lato per l’asseverazione del valore legale, fino a querela di falso, ai sensi dell’art. 2700 c.c., sulle circostanze di fatto 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, D.Lgs. n. 124/2004.

Passando alla lett. b), art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004, essa include quale elemento cognitivo fondamentale del verbale di primo accesso anche “la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo”. Qualsiasi organismo di

vigilanza, che sia tenuto a redigere un verbale delle indagini espletate, ha fra i suoi primari obblighi quello di specificare le attività espletate e le operazioni compiute. Con particolare riferimento all’ispezione del lavoro tale verbalizzazione deve 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, 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” vanno ricompresi i fatti ai quali il personale ispettivo ha assistito e che si sono verificati in sua presenza, sempreché abbiano attinenza con le finalità dell’indagine: in questo senso rilevano le verbalizzazioni in merito alla fuga cui si sia dato il lavoratore al momento dell’accesso ovvero alla condotta di ostacolo o di rifiuto alle indagini da parte del datore di lavoro o ancora al lavoratore che rilascia la propria dichiarazione al personale ispettivo rifiutandone la sottoscrizione oppure al lavoratore che rifiuta di rilasciare dichiarazioni.

Con la lett. c), art. 13, comma 1, 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 o di chi professionalmente è chiamato ad assisterlo ai sensi della legge n. 12/1979 (professionisti abilitati o associazione di categoria), possono far verbalizzare dichiarazioni che hanno 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