

Condizioni di procedibilità

Conciliazione monocratica e azione ispettiva

Eufranio Massi - Dirigente della Direzione provinciale del lavoro di Modena (*)

La nota della Direzione generale per l'attività ispettiva prot. 25/SEGR/0008716 del 12 giugno 2009, con la quale sono state fornite alle articolazioni periferiche del Ministero del lavoro precise linee guida relative alla procedimentalizzazione della vigilanza, offre lo spunto per alcune riflessioni, sulla conciliazione monocratica ex art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004, la quale va sempre più assumendo un ruolo strategico nella programmazione degli interventi ispettivi.

L'obiettivo fissato dalla Direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre (perché è da qui che bisogna partire per ben comprendere il nuovo ruolo di tale istituto) è quello di programmare gli accessi con interventi su specifici settori a rischio, privilegiando le visite di iniziativa e, al contempo, cercando di esaminare, con minore intensità, le richieste di intervento dei singoli lavoratori, per i quali è stato ipotizzato un ricorso sempre più continuo a strumenti conciliativi come, appunto, quello previsto dal D.Lgs. n. 124/2004.

Il Ministro chiede, con la Direttiva appena citata, una piena e totale attuazione, anche sotto l'aspetto dell'efficacia, dell'istituto della conciliazione monocratica, cosa che, se attuata su larga scala e non in maniera episodica e, tutto sommato, secondaria come si è verificato in molte realtà provinciali, consente, alle Direzioni del lavoro una programmazione dell'attività di vigilanza «su iniziativa», destinata al controllo delle irregolarità diffuse, soprattutto nei settori considerati «potenzialmente» ad alto rischio. Il titolare del Dicastero del Welfare (ed in tale indiriz-

zo applicativo si pone la nota del 12 giugno 2009) restringe il campo delle c.d. «visite a richiesta di intervento» alle sole denunce di irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale, o a quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante o a quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusa sul territorio.

La nota del 12 giugno riassume le tipologie di atti qualificati come richieste di intervento, tra cui sono comprese quelle acquisite dagli addetti al turno direttamente effettuate dai lavoratori interessati, quelle pervenute per posta, fax o e-mail, complete in tutti gli elementi e con coincidenza tra denunciante e soggetto da tutelare, quelle pervenute o delegate dall'Autorità giudiziaria e quelle di provenienza sindacale e che, comunque, riguardano uno o più lavoratori per i quali vanno indicate le generalità.

Condizione preliminare di procedibilità

Affrontando il tema relativo alla metodologia della programmazione la Direzione generale per l'Attività ispettiva, riservandosi una riflessione più completa sulle finalità e sulla utilizzazione della conciliazione ex art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004, afferma che il «canale prioritario di definizione delle richieste di intervento aventi, comunque, contenuto patrimoniale è la conciliazione monocratica, che si pone quale condizione preliminare di procedibilità per

l'avvio di eventuali interventi ispettivi in senso stretto».

La dizione adoperata dall'Amministrazione centrale postula alcune riflessioni che, ad avviso di chi scrive, sono di una certa rilevanza.

Ambito di applicazione

La prima riguarda l'ambito di applicazione: è indubbio che l'orientamento si pone nell'ottica di spronare la Dirigenza dell'Ufficio verso una utilizzazione costante dell'istituto da cui discende, una minore discrezionalità rispetto a quella postulata dalla circolare n. 24/2004, sulla scorta dello stesso dettato normativo ove è usata la locuzione verbale «può». La riduzione della discrezionalità è soltanto apparente, nel senso che laddove emergano irregolarità gravi, di rilevanza penale, o vi sia un fenomeno elusivo che interessi una pluralità di lavoratori (magari, segnalato, attraverso una denuncia delle organizzazioni sindacali), o vi sia una richiesta di accertamento o una delega alle indagini del Magistrato, o ci si trovi di fronte ad un datore di lavoro che, notoriamente (per effetto di precedenti accertamenti), può essere definito «un contravventore abituale» non si darà corso al tentativo di conciliazione ma si metterà «a visita» la richiesta, magari anche con una certa urgenza. Quanto affermato dalla Direzione generale va valutato sotto l'aspetto

Nota:

(*) Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non vincolano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Approfondimenti

di “liberare” (ovviamente, nei limiti del possibile), l’Ufficio da iniziative che, spesso, per la carenza di informazioni e la vacuità delle stesse, impegnano risorse che sono distolte dalla ordinaria attività che dovrebbe essere finalizzata a scovare lavoro “nero”, fenomeni di interposizione di manodopera o lavoro minorile o di sicurezza nei cantieri edili, tanto per citare alcune situazioni a forte rilevanza sociale.

Formazione e qualità del conciliatore

La seconda riflessione sulla quale non si può non spendere qualche parola riguarda i funzionari (anche con qualifiche ispettive, afferma il Legislatore) destinati a svolgere l’attività conciliativa.

Nel corso di questi anni il Ministero del lavoro ha svolto, con apprezzabili risultati corsi di formazione, anche “a cascata” sul territorio, che hanno coinvolto centinaia di impiegati dei ruoli ispettivi delle articolazioni periferiche. Gli approfondimenti hanno riguardato, soprattutto, la formazione di base (leggi e circolari di riferimento) che è importante ma, ad avviso di chi scrive, non è decisiva, atteso che la figura del conciliatore deve arricchirsi con alcuni contenuti personali che sono fondamentali per il buon svolgimento dell’attività (autorevolezza, capacità mediatrice, facilità nell’individuare il punto di accordo - cosa particolarmente decisiva nella conciliazione monocratica ove vanno temperati gli interessi non solo delle parti ma anche di terzi potenzialmente interessati come gli Istituti previdenziali - ecc.). Ciò significa che la scelta del conciliatore da parte della Direzione è fondamentale, atteso che (più ancora che nelle controversie trattate avanti alla sotto commissione provinciale di conciliazione ex art. 410 cpc, ove il funzionario è uno dei tre componenti) il compito assegnato è particolarmente delicato e non può

essere, soltanto, il frutto conseguente ad una mera partecipazione ad un corso formativo.

L’autorevolezza e la professionalità del conciliatore debbono essere fuori discussione, atteso che si tratta, di “consigliare” il lavoratore che, sovente, è senza assistenza, circa la soluzione migliore. È questo un punto “focale” dal quale discende buona parte della credibilità dell’Ufficio.

Presenza del datore al tentativo di conciliazione

La terza considerazione scaturisce dalla necessità che la riunione fissata per il tentativo di conciliazione non vada deserta, soprattutto, per assenza del datore di lavoro: di qui la necessità che anche attraverso l’attività di promozione e programmazione postulata dall’art. 8 del D.Lgs. n. 124/2004 e sulla quale ha posto l’accento il Ministro del lavoro con la Direttiva del 18 settembre 2008, la Direzione provinciale del lavoro inviti gli Ordini professionali, le Associazioni imprenditoriali e quelle sindacali a far sì che i propri assistiti od iscritti rispondano positivamente alle convocazioni.

Attuazione dell’istituto e problematiche

Alla luce di tali premesse si ritiene opportuno affrontare le problematiche relative alla conciliazione monocratica avendo presenti sia il dettato normativo (art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004) che gli orientamenti amministrativi espressi dal Ministero del lavoro (2), dall’Inps (3) e, infine, dall’Inail (4).

Con l’art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004 l’Esecutivo ha dato attuazione ad un principio contenuto nella legge delega n. 30/2003 e precisamente all’art. 8, comma 2, lettera b), ove si parla di «raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella della

conciliazione delle controversie individuali».

La previsione del Legislatore trae origine da una constatazione abbastanza generalizzata presso le Direzioni provinciali del lavoro: gran parte delle richieste di intervento non erano evase in maniera sollecita, tanto da creare, nel tempo, un aggravio notevole agli Uffici, distratti, in tal modo, da visite di iniziativa, indirizzate su settori «ad alto rischio». A tale grosso arretrato, sedimentatosi nel tempo, avevano contribuito diversi fattori: incompletezza e genericità delle denunce, necessità di effettuare accessi in settori ad alta pericolosità e che, come tali, hanno una priorità in una pianificazione di carattere generale, carenze di organico (ora, parzialmente risolte, attraverso l’immissione di nuovi ispettori soprattutto nel nord Italia), oggettive difficoltà di evasione delle richieste in quei settori dotati di grossa mobilità e temporaneità (si pensi ai cantieri edili).

Come si diceva poc’anzi, il potere discrezionale del Dirigente previsto al comma 1 dell’art. 11, sembra ridursi sulla base della direttiva del 12 giugno u.s., ma, ferme restando le considerazioni sopra espresse su quelle ipotesi che, comunque, restano fuori dal campo di applicazione, essa va intesa come un forte invito (quasi un ordine) agli Uffici finalizzato a sfruttare la piena potenzialità di un istituto, disatteso, in questi anni, per molte ragioni (e non ultime, quelle riferibili ad atteggiamento di “sufficienza” delle articolazioni periferiche, come risulta dai dati relativi agli anni trascorsi).

Note:

(2) Circolare n. 24 del 24 giugno 2004, interpello n. 25/1/0005222 del 26 ottobre 2006, Direttiva del Ministro on. Sacconi del 18 settembre 2008, nota 25/SEGR/0008716 del 12 giugno 2009.

(3) Circolari n. 132 del 20 settembre 2004 e n. 6 del 9 gennaio 2007.

(4) Circolare n. 86 del 17 dicembre 2004.

Contenuti della richiesta di intervento

Dall'esame analitico dei contenuti del comma emergono, inoltre, altre considerazioni.

La prima riguarda i contenuti della richiesta di intervento che, oltre agli usuali, possibili, riferimenti alla mancata contribuzione, alla errata qualificazione del rapporto, alla interposizione, alla mancata consegna delle buste paga, al lavoro irregolare, deve contenere riferimenti di natura patrimoniale come le differenze retributive o il lavoro straordinario non pagato, il trattamento di fine rapporto, ecc.

L'intervento conciliativo può prospettarsi anche in ipotesi nelle quali il lavoratore stesso non ha svolto attività come subordinato ma è stato parte di un rapporto di natura autonoma (es., contratto di collaborazione anche a progetto) per il quale la rivendicazione patrimoniale può riferirsi al compenso pattuito ma non completamente corrisposto. Vale la pena di ricordare come la semplice richiesta di intervento non vincoli in alcun modo l'organo ispettivo in quanto non si è ancora arrivati ad alcun accertamento della veridicità di quanto affermato dal richiedente.

La richiesta di intervento va presentata alla Direzione provinciale del lavoro, non essendo, in alcun modo, possibile effettuare un tentativo di conciliazione monocratica (perché non previsto dal Legislatore) su denunce presentate ad altri organi come, ad esempio, all'Inps o all'Inail.

Contenuto della richiesta patrimoniale

La seconda riflessione riguarda il contenuto della richiesta patrimoniale: esso deve avere una stretta correlazione con il rapporto di lavoro svolto e con il mancato rispetto della normativa previdenziale ed assistenziale. Ciò significa che un'eventuale istanza finalizzata alla impugnazione del solo provvedimento di licenzia-

mento non deve essere oggetto del tentativo di conciliazione monocratica: in questo caso il tentativo, che è obbligatorio, va effettuato avanti alla commissione (o sotto commissione) provinciale *ex art.* 410 c.p.c. Per completezza di informazione va, peraltro, ricordato che se passerà al Senato l'A.S. n. 1167 nel testo già approvato alla Camera con il n. 1441 - *quater* nello scorso mese di ottobre, il tentativo innanzi alla commissione diverrà facoltativo e non sarà, temporalmente, propedeutico (nel limite dei sessanta giorni) per l'attivazione del giudice del lavoro.

Certificazione del rapporto e successiva richiesta di intervento

La terza considerazione riguarda il caso in cui la richiesta di intervento provenga da un lavoratore il cui rapporto con il datore sia stato oggetto di certificazione, secondo la procedura prefigurata dagli articoli 75 e seguenti del D.Lgs. n. 276/2003. In questo caso trova applicazione l'art. 80, secondo il quale il tentativo obbligatorio di conciliazione va effettuato avanti all'organo che ha certificato il contratto (Commissione istituita presso la Direzione provinciale del lavoro, Università, Commissione istituita presso la Provincia, presso l'Ordine dei Consulenti, presso un Ente bilaterale, presso la Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro).

Competenza territoriale

La quarta concerne la competenza territoriale: essa è, indubbiamente, quella desumibile dal luogo ove si è svolto il rapporto. Ciò, tuttavia, potrebbe non coincidere in caso di richiesta di intervento presentata da un agente o da un rappresentante di commercio per il quale, ai soli fini giudiziari (e tra questi può rientrarci il tentativo obbligatorio *ex art.* 410 c.p.c., propedeutico al giudi-

zio, ma non la conciliazione monocratica che è altra cosa), l'art. 413 c.p.c. individua il foro competente con quello del domicilio del lavoratore.

Modulistica

Una quinta riflessione riguarda la modulistica per la richiesta di intervento a disposizione degli ispettori di turno: con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 124/2004 essa fu modificata, nel senso che fu inserita l'alternativa circa la disponibilità o la non disponibilità dell'interessato al tentativo di conciliazione. Oggi, alla luce della nota del 12 giugno 2009, non ha più ragione di esistere, atteso che la «conciliazione monocratica si pone quale condizione preliminare di procedibilità per l'avvio di eventuali interventi ispettivi in senso stretto».

Ruolo del funzionario

Una sesta riflessione concerne un argomento, quello della opportunità che un funzionario della Direzione provinciale del lavoro agisca come solo conciliatore: essa ha, ora, perso molto interesse, atteso che proprio con l'art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004 il Legislatore lo ha legittimato. Vale, in ogni caso, la pena di ricordare come la Corte di Cassazione, con sentenza n. 17785 del 12 dicembre 2002 abbia affermato che «l'intervento dell'Ufficio provinciale del lavoro è di per sé idoneo a sottrarre il lavoratore a quella condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro che rende sospette le prevaricazioni da parte di quest'ultimo attraverso le transazioni e le rinunce inderogabili ..., sia allorché detto organismo partecipi attivamente alla composizione delle contrastanti posizioni delle parti, sia quando in un proprio atto si limiti a riconoscere, in una transazione già delineata dalle parti in trattative dirette, l'espressione di una volontà non coartata del lavoratore».

Convocazione delle parti e accordo transattivo

Che non ci si trovi di fronte ad una normale controversia di lavoro, si desume facilmente dal contenuto della richiesta di intervento.

Accanto all'interesse del lavoratore finalizzato ad ottenere il riconoscimento di quanto ritene sia a lui dovuto, c'è quello della controparte indirizzato a negare o a limitare il c.d. «*petitum*» (e, in via correlata, quanto dovuto a livello previdenziale ed assistenziale), quello degli Istituti previdenziali («*in primis*» Inps ed Inail) cui spettano i legittimi versamenti contributivi e quello della Direzione provinciale del lavoro che tra i propri compiti istituzionali ha quello di verificare la richiesta e di prendere i provvedimenti necessari.

Ovviamente (e, in questo caso, si ripete un concetto già espresso) è interesse dell'organo periferico del Ministero del lavoro (secondo l'indirizzo espresso nella nota del 12 giugno 2009 che, peraltro, è in linea con la Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008) eliminare dal piano di lavoro (nei limiti del possibile) le richieste di intervento per concentrarsi sulle c.d. «visite di iniziativa».

Questa «compresenza» di interessi va sottolineata in quanto l'eventuale accordo transattivo deve contemperare (e vedremo, poi, in che modo) le varie esigenze e, in ogni caso, postula un comportamento assai partecipativo del funzionario.

Modalità e termini

Da un punto di vista procedimentale la convocazione delle parti per un giorno ed un'ora prefissata, deve avvenire con lettera raccomandata (è necessario avere la certezza della ricezione), avvertendo che le stesse possono farsi assistere o rappresentare da organizzazioni sindacali o da professio-

nisti. Anche in questo caso valgono i principi della rappresentanza, nel senso che, senza intervenire, possono essere sostituite da altri soggetti muniti della specifica delega a transigere o conciliare, autenticata nei modi previsti dalla normativa vigente. Alla luce di quanto riportato nella nota del 12 giugno 2009, è opportuno inserire nell'invito dell'Ufficio la frase relativa al tentativo di conciliazione quale condizione «di procedibilità» per l'ulteriore, eventuale, accesso ispettivo.

La norma non pone alcun termine specifico, raggiunto il quale s'interrompe la procedura. Ciò significa che il conciliatore ha la possibilità di far maturare la transazione nel tempo necessario, anche perché (e questo è importante ai fini della contestazione per le violazioni contributive) i termini previsti dall'art. 14 della legge n. 689/1981 sono sospesi dal momento in cui è inviata la nota di convocazione fino a quello nel quale si conclude il procedimento conciliativo, con l'accordo o con il mancato accordo.

Parti e interessi da soddisfare

La conciliazione monocratica si pone, nel nostro ordinamento, come un istituto ove debbono essere contemperati più interessi.

Innanzitutto, quello del lavoratore ricorrente che, oltre alla copertura assicurativa totale o parziale di periodi contributivi chiede che gli siano riconosciuti emolumenti di natura economica per il periodo di lavoro svolto. È indubbio che nella sua richiesta ha un potere contrattuale che, in linea di massima (ovviamente, si parla di casistica generale) è maggiore che in altre trattative, potendo mettere «sul piano della bilancia» il «*metus*» per una possibile ispezione conseguente al mancato accordo, cosa che potrebbe far «pagare» al datore di lavoro una serie di sanzioni amministrative

per violazioni delle norme in materia di lavoro sia riferite a lui che ad altri lavoratori.

C'è, poi, l'interesse del datore di lavoro: se è vero che il lavoratore ha più «peso» nella trattativa, è anche vero che con un accordo, può evitare la visita ispettiva (il procedimento, afferma l'art. 11, si conclude) da cui discende che, almeno per quella posizione e per ciò che è stato concordato, non vi sono altri problemi da risolvere ed anche le possibili sanzioni amministrative connesse al rapporto non vengono irrogate.

Il terzo interesse che può essere soddisfatto con il raggiungimento dell'accordo è quello degli Istituti previdenziali, con la conciliazione monocratica (sia pure per il periodo e la tipologia individuata dalle parti) c'è un versamento contributivo che prescinde da accertamenti, talora faticosi e che spesso generano contenziosi. Vale la pena di ricordare come, sovente, a meno che non ci sia una specifica denuncia rivolta direttamente agli Istituti, in tutte le conciliazioni, anche in quelle avvenute in sede giudiziale *ex art. 185 c.p.c.*, non c'è una trasmissione automatica agli stessi per il recupero contributivo.

Ma anche la Direzione provinciale del lavoro, in caso di raggiungimento di un accordo, vede soddisfatto un proprio interesse: esso è rappresentato dal fatto che una richiesta di intervento è risolta e, quindi, non va messa a «visita», cosa che comporta la possibilità di adibire l'ispettore o gli ispettori che se ne sarebbero dovuti occupare, ad accessi programmati in settori ad alto rischio di evasione.

È in questa fase che il funzionario della Direzione provinciale del lavoro deve mostrare le proprie doti di autorevolezza e capacità mediatrice: con esse ci si riferisce alla conoscenza della materia, alla fiducia che sia per la posizione che per la capacità professionale può suscitare nelle controparti, immedesimandosi nella controversia e suggerendo solu-

zioni credibili sia con l'interesse delle parti (soprattutto, è evidente, del lavoratore) che degli Istituti previdenziali. È vero che deve, comunque, favorire l'accordo tra le parti, ma è anche vero che la propria posizione non gli consente, ad avviso di chi scrive, la sottoscrizione di «patti leonini» o di accordi che, a fronte di una situazione emersa con una certa chiarezza dalla discussione, giungano a quantificare la durata e la tipologia del rapporto in termini, oltremodo, incongrui.

Sottoscrizione del verbale di accordo

La sottoscrizione del verbale di accordo è accompagnata dalla inoppugnabilità, come previsto per le conciliazioni intervenute ai sensi degli articoli 185 (in sede giudiziale), 410 (avanti alla commissione o sottocommissione provinciale di conciliazione) e 411 (in sede sindacale) c.p.c.: ciò lo si ricava dal fatto che il comma 3 dell'art. 11 dichiara espressamente che non trovano applicazione i commi 1, 2 e 3 dell'art. 2113 c.c., i quali affermano che le rinunzie e transazioni derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo non sono valide (comma 1), che l'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza, nei sei mesi successivi alla data di cessazione del rapporto o da quella della rinuncia o transazione se intervenuta successivamente (comma 2), e che le rinunzie e transazioni possono essere impugnate con qualsiasi atto, anche stragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà (comma 3).

Estinzione del procedimento

Il comma 4 afferma che l'estinzione del procedimento ispettivo si verifica, dopo la sottoscrizione dell'accordo, con il versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi determinati secondo le

norme in vigore, riferiti alle somme concordate, correlate al periodo lavorativo riconosciuto e con il pagamento delle somme dovute. La Direzione provinciale del lavoro è tenuta a trasmettere tutta la documentazione riferita all'accordo, agli Enti previdenziali interessati sui quali incombe l'onere della verifica degli avvenuti versamenti.

La disposizione impone talune riflessioni che vanno, ovviamente, correlate agli indirizzi amministrativi espressi sia dal Ministero del lavoro che dagli Istituti previdenziali nel corso degli anni.

• La prima concerne alcune **modalità di redazione del verbale**: se si è in presenza di aliquote contributive diverse per i periodi presi in considerazione e per le «voci economiche» oggetto della transazione è opportuno che le somme conciliate siano ripartite anche per periodi di competenza: ciò è affermato chiaramente nella circolare Inps n. 132 del 20 settembre 2004. A tale questione va ricordato anche il problema del «*quantum* contributivo» nel caso in cui l'accordo si determini su parametri retributivi inferiori ai c.d. «minimali»: il riferimento operato dal Legislatore delegato alle «norme in vigore» per la determinazione dei contributi, fa sì che la retribuzione da assumere come base di calcolo non possa essere inferiore all'importo stabilito da leggi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale.

Il riferimento alle «norme in vigore» per la determinazione delle eventuali somme aggiuntive in applicazione del regime sanzionatorio previsto dalla legge n. 388/2000, è stato affrontato dall'Inps con la circolare n. 6 del 9 gennaio 2007 che ha richiamato la risposta ad un interpello della Direzione generale per l'attività ispettiva del 26 ottobre 2006 (prot. 25/I/0005222). L'Istituto, rifacendosi alla posizione del Dicastero del lavoro, ha espresso l'avviso che la conciliazione

monocratica configuri il caso previsto dall'art. 116, comma 8, lettera b), ultimo periodo della legge appena citata, consistente nella denuncia spontanea di un'omissione contributiva effettuata prima di contestazioni o di richieste da parte di Enti impositori e finalizzata alla regolarizzazione. Da ciò ne consegue l'obbligo per il datore di lavoro di versare la contribuzione in misura commisurata alla somma conciliata o, se inferiore, ai minimali di legge, e di pagare le somme aggiuntive nella misura prevista per le omissioni contributive: la determinazione dell'importo dovuto a titolo di somma aggiuntiva «va effettuata 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». La soluzione adottata dal Ministero del lavoro e dall'Inps fa sì che, nel caso di specie, interpretando l'art. 116 della legge n. 388/2000, si possa parlare di omissione contributiva e non di evasione.

• La seconda considerazione riguarda il **contenuto del verbale di accordo**: sono le parti che concordano sia la durata che la tipologia contrattuale. È evidente come questo sia un aspetto molto delicato ove, ad avviso di chi scrive, il funzionario della Direzione provinciale del lavoro deve svolgere una funzione attiva, consigliando e prospettando la soluzione più utile (si ripete, non tutte le controversie sono uguali e una soluzione ragionevole riferita ad una vertenza non è detto che sia «trasportabile» in un altro accordo).

Versamento dei contributi previdenziali

L'estinzione del procedimento ispettivo (o meglio, la sua non attivazione dopo la richiesta di intervento) è correlata a due elementi inscindibili tra di loro: il versamento dei contributi

previdenziali ed il pagamento delle somme concordate.

Per quel che concerne la prima questione si osserva che il datore di lavoro è tenuto al versamento entro la prima scadenza utile successiva alla data di redazione del verbale (il giorno 16 del mese successivo, come ribadito chiaramente sia dalla circolare Inps n. 132/2004 che da quella dell'Inail n. 86/2004). Ovviamente, il datore di lavoro può essere ammesso al pagamento rateale della contribuzione dovuta secondo le forme usuali: in tal caso per l'estinzione del procedimento è sufficiente l'ammissione al pagamento dilazionato (con il saldo della prima rata), fermo restando che nella ipotesi della inottemperanza successiva ai pagamenti dovuti l'Istituto procederà al recupero coattivo.

Pagamento delle somme concordate

Il pagamento della somma concordata è l'altro elemento necessario perché non si proceda ad un successivo accesso ispettivo: esso può avvenire in contanti o attraverso le forme del versamento tramite assegni bancario o postale. Il pagamento può anche essere dilazionato: qui non ci sono problemi a meno che il datore di lavoro, per vari motivi, non onori quanto concordato.

Cosa succede a questo punto? Il mancato pagamento (nonostante gli opportuni solleciti e messe in mora), portato a conoscenza dell'organo di vigilanza, porta alla «non estinzione» del procedimento ispettivo che potrebbe riprendere, con tutte le conseguenze del caso e, soprattutto, con accertamenti pieni e non condizionati, atteso che una parte essenziale dell'accordo è venuta meno. Ovviamente, la visita ispettiva che dovrebbe essere «messa a calendario» con una certa urgenza potrebbe trovare una situazione aziendale di difficile definizione (si pensi, ad esempio, a quelle imprese «marginali», soprattutto in edilizia,

che nascono e muoiono in continuazione).

L'altra strada che il lavoratore potrebbe percorrere (quella del deposito nella cancelleria del Tribunale per l'esecutività, come avviene per i verbali redatti avanti alla commissione provinciale di conciliazione) non è praticabile, atteso che il Legislatore ha «dimenticato» questo passaggio essenziale: probabilmente, se vedrà la luce un emendamento presentato al disegno di legge, attualmente all'esame del Senato (c.d. «collegato lavoro», contenuto nell'A.S. n. 1167), si potrà ovviare a tale «deficit legislativo». Il lavoratore, tuttavia, può utilizzare il verbale di accordo come prova scritta del credito, anche in relazione all'art. 642 c.p.c., in quanto lo stesso è stato redatto avanti ad un funzionario pubblico: ad avviso di chi scrive, l'accordo una volta raggiunto e formalizzato conserva la propria efficacia tra le parti, fatto salvo il caso in cui le stesse non abbiano inserito una clausola risolutiva *ex art.* 1353 e ss. c.c. .

Mancato accordo

Il verbale di mancato accordo può giungere sia al termine della trattativa (le parti, dopo discussioni più o meno lunghe non hanno sottoscritto alcun verbale conciliativo) che per mancata presentazione di una delle parti alla riunione convocata, senza che sia stato richiesto, per un motivo valido, un rinvio (che, in genere, si concede). Ciò comporta per il servizio di vigilanza della Direzione provinciale del lavoro la necessità di mettere «a visita» con urgenza la richiesta di intervento, soprattutto perché il datore di lavoro si attende l'ispezione e potrebbe, in un certo senso, precostituirsi alcune prove. Ovviamente, l'accesso del personale di vigilanza può essere «a tutto campo», non dovendosi, in alcun modo, limitare alle sole richieste avanzate dal lavoratore. A differenza di quanto previ-

sto, ad esempio, dal D.Lgs. n. 165/2001 relativamente alle controversie del settore pubblico, non è prevista alcuna proposta bonaria di conciliazione della controversia da parte del funzionario (in quel caso, tuttavia, lo stesso presiede un organo collegiale).

Procedibilità in giudizio

C'è, piuttosto, un altro problema da affrontare e risolvere che riguarda le rivendicazioni patrimoniali del lavoratore. Anche qui ci si scontra in un altro punto debole della normativa attuale. Come è noto, gli articoli 410-*bis* e 412-*bis* c.p.c., riferendosi al tentativo di conciliazione obbligatorio nelle controversie del settore privato affermano che trascorsi i sessanta giorni dalla richiesta il tentativo di conciliazione si considera espletato avanti alla commissione provinciale di conciliazione e, soprattutto, che lo stesso è condizione di procedibilità per la domanda in giudizio. Un discorso del tutto analogo è fatto per il settore pubblico dal D.Lgs. n. 165/2001, anche se i termini per l'espletamento sono leggermente più ampi (novanta giorni). Orbene, poiché il tentativo di conciliazione monocratica non ha avuto lo stesso riconoscimento legale ai fini della procedibilità in giudizio, il lavoratore che intendesse agire per vedersi riconoscere le proprie rivendicazioni patrimoniali, dovrà ripetere il tentativo avanti alla commissione *ex art.* 410 c.p.c.

La regolamentazione legislativa della conciliazione, tuttavia, potrebbe, a breve, cambiare se sarà trasformato in legge l'A.S. n. 1167 (già approvato dalla Camera dei Deputati con il n. 1441-*quater*) ove, tra le altre cose, sono previste ipotesi di conciliazioni avanti a più organi (Commissione provinciale presso la Direzione del lavoro, sede sindacale, organismi di certificazione, sede arbitrale, ecc.), ma tutte di natura facoltativa, fatta salva quella prevista dall'art. 80 del

D.Lgs. n. 276/2003 per le tipologie contrattuali oggetto di certificazione.

Conciliazione in costanza di visita ispettiva

L'ultimo comma dell'art. 11 traccia l'ipotesi della conciliazione «contestuale» in costanza di visita ispettiva: essa si concretizza allorché nel corso dell'attività di vigilanza l'ispettore ritenga (e qui il potere discrezionale appare evidente) che esistano tutti i presupposti per una soluzione conciliativa derivante, ad esempio, da differenze retributive correlate a mancati versamenti contributivi. Egli, acquisito il consenso delle parti (non è sufficiente la richiesta di uno soltanto) informa la Direzione da cui dipende per l'attivazione della procedura che si svolge con le modalità già esaminate con la «preventiva». La convocazione delle parti interrompe, fino alla conclusione del tentativo, i termini per le contestazioni e le notificazioni previsti dall'art. 14 della legge n. 689/1981.

La norma necessita, anche in questo caso, di alcuni chiarimenti.

Il primo riguarda il potere discrezionale del personale addetto alla vigilanza: esso deve, in un certo senso, accertare che esistono buone possibilità di giungere ad una soluzione conciliativa ed, inoltre, dagli accertamenti già effettuati non debbono essere emersi rilievi di carattere penale che precludono la possibilità di una conciliazione. Ovviamente, la conciliazione «contestuale» può riguardare uno o più dipendenti senza coinvolgerne la totalità: ciò significa che, relativamente alle altre posizioni non oggetto di «possibile accordo», l'ispezione può continuare ad avere il proprio corso.

Il secondo chiarimento concerne l'inciso «acquisito il consenso delle parti interessate»: esso significa che il consenso del datore di lavoro sca-

turisce dalla conoscenza del nominativo del lavoratore cui la possibile fattispecie conciliativa si riferisce, non essendo possibile ottenere una disponibilità alla transazione se non si conosce l'identità della controparte.

Il terzo si riferisce alla modalità di acquisizione del consenso: nulla dice il Legislatore ma è opportuno che lo stesso venga acquisito per iscritto attraverso una breve formula con cui si dà la disponibilità al tentativo di conciliazione.

Con il quarto chiarimento si ritiene opportuno focalizzare il contenuto della relazione ispettiva. Si ritiene che lo stesso debba essere preciso e puntuale e tale da focalizzare le situazioni e gli elementi in base ai quali si ritiene fattibile l'accordo conciliativo.

La quinta delucidazione riguarda l'assenza di un potere discrezionale da parte della Direzione provinciale (cosa che, invece, sia pure, oggi, attenuata dalla nota del 12 giugno 2009, si rinviene nella conciliazione preventiva): l'ispettore ha acquisito il consenso delle parti e non si vede, quindi, perché l'Ufficio non debba espletare il tentativo.

La sesta riflessione concerne il soggetto cui demandare il tentativo di conciliazione: qui non c'è una regola precisa nel senso che ogni articolazione periferica del Ministero del lavoro ha la propria struttura organizzativa, anche se, taluni, ritengono che sarebbe preferibile affidare il tentativo all'ispettore che ha già contattato le parti. Ad avviso di chi scrive, sarebbe opportuno, invece, privilegiare chi, all'interno della struttura tratta, con autorevolezza e capacità mediatricia, le conciliazioni monocratiche, a prescindere dalla qualifica funzionale.

Il settimo chiarimento riguarda l'ipotesi in cui le parti (anche una sola di esse) non si presentano o non addiventano ad un accordo: l'accertamento ispettivo riprende ed è portato a termine dallo stesso ispettore che l'aveva iniziato.

Diffida accertativa per crediti patrimoniali e conciliazione

L'argomento che segue viene trattato per completezza di informazione, atteso che si tratta di una forma di conciliazione che esula dallo stretto campo di operatività della conciliazione monocratica cui fa riferimento la nota del 12 giugno 2009, trattandosi di una sorta di «*tertium genus*» che non incide in alcun modo sia sul regolare svolgimento dell'attività di vigilanza che sulla prosecuzione dell'*iter* sanzionatorio amministrativo *ex lege* n. 689/1981.

Senza entrare nel merito specifico dell'istituto e sui problemi correlati alla sua completa attuazione ed ai riflessi giuridici, va ricordato come lo stesso consenta al personale ispettivo delle Direzioni provinciali del Lavoro di diffidare il datore di lavoro alla corresponsione, entro un termine prefissato, di compensi economici, a titolo di credito patrimoniale (certi e concreti), dovuti ai lavoratori a seguito dello svolgimento di un rapporto, anche di natura autonoma: in quest'ultimo caso la circolare n. 24/2004 del Ministero del lavoro ha precisato che vanno calcolati soltanto i compensi oggettivamente predeterminati e che non necessitano, ai fini della commisurazione, di alcuna valutazione di carattere discrezionale.

Il datore di lavoro oggetto di diffida che non ritenga di dover adempiere al provvedimento dell'ispettore può promuovere entro trenta giorni dalla notifica un tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro: questo dice la norma, rispetto alla quale il Ministero del lavoro, con la circolare n. 24/2004, ha ritenuto che lo stesso «in considerazione delle caratteristiche e delle finalità dell'istituto, debba essere effettuata con le modalità procedurali previste dall'art. 11».

Detto questo e fermo restando

che in dottrina si è ritenuto che la sede della conciliazione più consona sarebbe dovuta essere quella della Commissione provinciale *ex art. 410 c.p.c.*, si può osservare come la conciliazione monocratica *ex art. 12, comma 2*, sia completamente diversa, per molti aspetti, da quella prevista dall'*art. 11*:

a) la convocazione delle parti

non è su iniziativa dell'Ufficio ma su richiesta del datore di lavoro diffidato;

b) l'accordo raggiunto ha come conseguenza la perdita di efficacia della diffida accertativa, con la conseguenza che le rinunzie e le transazioni economiche risultanti a verbale sono inoppugnabili;

c) sotto l'aspetto previdenzia-

le, come chiarito dalla circolare n. 24/2004, a differenza di ciò che si è detto con la conciliazione susseguente all'*art. 11*, i contributi ed i premi vanno parametrati agli importi retributivi *ex art. 1* della legge n. 389/1989, cosa che comporta l'applicazione sia delle eventuali sanzioni civili che degli interessi legali.

Min. lav. - Nota 12 giugno 2009, n. 8716

Linee guida in ordine alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva

Con la presente nota si forniscono disposizioni in merito alla procedimentalizzazione delle diverse fasi dell'attività di vigilanza.

In particolare, si fa riferimento alla programmazione dell'attività del personale ispettivo e alla successiva verifica svolta da Dirigenti e funzionari, in ordine alla correttezza delle soluzioni applicative, sia sotto il profilo procedimentale che di merito, nel rispetto del principio di uniformità dell'attività di vigilanza.

Va, infatti, sottolineato il fondamentale ruolo di coordinamento svolto dal Dirigente e dai funzionari responsabili del Servizio ispezione, delle Unità operative e delle Linee operative i quali, in osservanza di precise linee metodologiche riguardanti in particolare l'attività di programmazione e di controllo, da un lato svolgono un'importante funzione di «tutela» per il personale di vigilanza e, dall'altro, consentono all'intera organizzazione territoriale un livello di maggior efficienza nel percorso diretto al raggiungimento degli obiettivi predeterminati. Peraltro, l'attività di programmazione antecedente lo svolgimento della pratica ed il controllo sulle successive fasi esecutive della stessa (eventuali ulteriori accessi in azienda, verifiche documentali, adozione di atti e provvedimenti, fino alla redazione del rapporto ai sensi dell'*art. 18, L. n. 689/1981*) costituiscono una precisa prerogativa dei Dirigenti e dei funzionari incaricati di un ruolo di coordinamento (responsabili dei Servizi ispezione, delle Unità operative e delle Linee operative) i quali sono tenuti a garantire sia la correttezza tecnico-giuridica e l'uniformità dei comportamenti del personale ispettivo nell'ambito del territorio provinciale, sia a scongiurare fenomeni "distorsivi" in applicazione della normativa vigente.

Profili organizzativi

Preliminarmente si precisa che tutte le fonti di attivazione dell'attività di vigilanza, siano esse richieste d'intervento (comprese quelle da definire mediante conciliazione monocratica) che interventi «d'iniziativa», sono di titolarità della Direzione provinciale del lavoro, nella persona del Dirigente, il quale ne ha la materiale disponibilità, direttamente ovvero mediante il responsabile del Servizio ispezione.

Con riferimento alle richieste d'intervento. Occorre, in questa sede, ribadire quanto già esplicitato con precedenti note di questo Ministero con le quali erano già state indicate le tipologie da qualificare come richieste d'intervento, in particolare rientrano in tale ambito:

a) le richieste d'intervento, provenienti dal lavoratore interessato, raccolte dagli Uffici da parte del personale ispettivo addetto al turno;

b) le richieste d'intervento pervenute alle Direzioni del lavoro a mezzo posta o per via telematica che presentino i seguenti requisiti:

– individuazione completa del denunciante, comprensiva di residenza e di recapito per la ricezione delle comunicazioni dell'Ufficio;

– coincidenza tra il denunciante ed il soggetto la cui tutela è richiesta, salvo che si tratti di denunce aventi ad oggetto fenomeni di irregolarità coinvolgenti soggetti terzi, oltre che il denunciante stesso, ovvero che si tratti di denunce di fenomeni di diffusa irregolarità riguardanti una pluralità di lavoratori;

c) le richieste di accertamento ed indagine delegate dall'Autorità giudiziaria. In proposito, si specifica che tali richieste sono da considerarsi sempre indirizzate a la Direzione e che è compito del Dirigente individuare il personale incaricato dell'espletamento delle indagini delegate.

Con specifico riferimento alle richieste dell'Autorità Giudiziaria, direttamente rivolte ai NIL, s'invitano i Dirigenti delle strutture provinciali a voler prendere gli opportuni contatti con i Procuratori della Repubblica, territorialmente competenti, affinché evidenzino la necessità che tutte le richieste pervengano direttamente alla Direzione dell'Ufficio da cui dipendono "funzionalmente" i militari dell'Arma.

d) le richieste d'intervento presentate od inviate da uno o più lavoratori, con la specifica delle relative generalità, mediante le Organizzazioni sindacali.

Le comunicazioni provenienti, per esempio, dall'Inps, dall'Inail e dagli altri enti di previdenza od assistenza, dalla Guardia di Finanza, dall'Arma dei Carabinieri, dal Ministero dell'interno, dall'Agenzia delle entrate, dai Centri per l'impiego, nonché le richieste di accertamento provenienti dalle Direzioni generali di questo Ministero, sono invece da considerarsi utili segnalazioni valutabili per programmare l'attività di vigilanza d'iniziativa, nell'ambito dei settori predefiniti in sede di determinazione annuale degli obiettivi da raggiungere.

Le verbalizzazioni provenienti da altri organi di vigilanza, che riportino l'accertamento di fatti storici, da parte di un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, e contenenti tutti gli elementi necessari per la noti-

(segue)

(continua)

ficazione di un illecito (anche mediante previa diffida obbligatoria), devono invece essere trattate d'ufficio, per la diretta adozione degli atti e provvedimenti di competenza, senza promuovere nuove attività d'accertamento. È il caso di ribadire che le comunicazioni di provenienza anonima e quelle non riconducibili ad uno specifico soggetto interessato, conformemente a quanto esplicitati dalla Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 e disposto da precedenti note di questo Ministero (cfr circolare n. 8/2000, prot n. VII/4/150/A1 sopra citata) non vanno prese in considerazione ma possono al più ritenersi meramente funzionali alla attività di vigilanza «di iniziativa».

Metodologia di programmazione

Premesso che l'attività di programmazione deve necessariamente tenere conto delle indicazioni contenute nelle direttive approvate dalla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza e più dettagliatamente esplicitate dalla scrivente Direzione generale, occorre sottolineare che tutta l'attività ispettiva richiede una attenta pianificazione, che consenta di "dosare" in modo equilibrato gli interventi da effettuare a seguito di richiesta di intervento rispetto a quelli da realizzare «di iniziativa». Nelle more di una più articolata esplicitazione del ruolo delle finalità e delle modalità di utilizzazione dell'istituto della conciliazione monocratica, è sufficiente in questa sede precisare che il canale prioritario di definizione delle richieste di intervento aventi comunque contenuto patrimoniale è la conciliazione monocratica, che si pone quale «condizione preliminare di procedibilità per l'avvio di eventuali Interventi ispettivi in senso stretto.

L'attività di iniziativa, pertanto, rappresenta l'ambito preferenziale di intervento in quanto consente di focalizzare l'attenzione verso quei fenomeni di maggior rilievo a livello territoriale che anche la citata Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 ritiene meritevoli di maggior attenzione (lavoro "nero", interposizione di manodopera, lavoro minorile ecc.).

Ciò premesso, il Dirigente è anzitutto tenuto ad individuare e ad assegnare al responsabile del Servizio ispezione le pratiche che questi dovrà trattare personalmente, mentre il resto del carico dell'Ufficio è assegnato, dal responsabile del Servizio, ai responsabili delle Unità operative, distinguendo le pratiche di diretta trattazione da quelle da assegnare ai responsabili di Linea Operativa.

Analogamente, i responsabili di Unità operativa, nel ripartire il carico tra le diverse Linee operative coordinate, distingueranno le pratiche di diretta trattazione del responsabile di Linea, da quelle che questi ultimi dovranno assegnare, per la trattazione, al personale ispettivo coordinato.

I responsabili di ciascuna struttura organizzativa (Direzione, Servizio, Unità operativa e Linea operativa) sono tenuti ad avere piena cognizione dell'attività effettuata e degli atti adottati dai funzionari assegnati alla struttura stessa a partire, cronologicamente, dal momento dell'affidamento periodico delle pratiche, anche per le necessarie ed opportune integrazioni o variazioni dei programmi ispettivi.

Pertanto il responsabile della struttura, una volta ricevuto dal responsabile della struttura sovraordinata il carico delle pratiche da trattare dovrà, sentito il funzionario coordinato, redigere personalmente con cadenza settimanale, il programma di lavoro di quest'ultimo compilando l'apposito mod. V28, che costituisce formale ordine di servizio. Una copia del programma settimanale è consegnata al funzionario ispettivo incaricato degli accertamenti e ciascun responsabile di struttura operativa provvede alla materiale tenuta dei Modd. V 28 relativi al personale coordinato.

La programmazione deve, necessariamente, collocarsi in una fase temporale antecedente all'attività programmata e così come non può essere autonomamente determinata dal funzionario ispettivo coordinato, non potrà nemmeno essere successivamente modificata, se non in forza di una o più specifiche attività alternative, espressamente individuate, dal responsabile della programmazione e del controllo, nel citato mod. V28, in occasione della predisposizione del programma settimanale.

Diversamente, nelle ipotesi di vigilanza c.d. a vista, il personale ispettivo effettua uno o più accessi ispettivi in base alle indicazioni di carattere generale riportate nel suddetto modello, che fanno riferimento per es. al settore merceologico d'intervento, ovvero ai fenomeni illeciti oggetto di particolare attenzione, stabilendo l'ambito territoriale d'intervento, pur senza individuare lo specifico datore di lavoro oggetto di accertamento.

È appena il caso di ricordare l'assoluto divieto della redazione e sottoscrizione del programma settimanale secondo modalità che lascino spazio a forme di piena autodeterminazione dell'attività settimanale da parte del personale ispettivo.

Schematizzando, la metodologia sopra indicata si articola come segue:

1) il Dirigente pianifica e controlla l'attività del responsabile del Servizio ispettivo, del comandante del NIL e, unitamente a quest'ultimo, dei militari componenti il nucleo dei Carabinieri. In particolare il Dirigente, con la collaborazione del responsabile del Servizio ispezione, si assicura che venga realizzato il coordinamento nell'ambito del Servizio nel suo complesso e di quest'ultimo con il nucleo Carabinieri, al fine di evitare sovrapposizioni di interventi. Nella suddetta prospettiva di dipendenza funzionale del Nucleo Carabinieri dal Dirigente della Direzione provinciale del lavoro - si specifica che sarà cura dei Dirigenti degli Uffici di assumere opportune iniziative nei confronti dei Comandi territoriali dell'Arma affinché eventuali segnalazioni o comunque atti di impulso provenienti dagli stessi Comandi vengano trasmesse direttamente al Dirigente e non ai NIL stessi, per l'eventuale trattazione da parte del personale ispettivo militare o civile.

2) i responsabili del Servizio ispezione pianificano e controllano l'attività dei responsabili di Unità operativa;

3) i responsabili di Unità operativa pianificano e controllano l'attività dei responsabili di Linea operativa;

4) i responsabili di Linea operativa pianificano e controllano l'attività del personale ispettivo assegnato alla Linea.

Nel Quadro metodologico così definito, s'inserisce l'obbligo di compilazione dell'incarico di missione settimanale, il quale dovrà essere protocollato prima dell'effettuazione dei servizi esterni in esso individuati e, successivamente, allegato in originale ed in copia alla tabella di missione, per la liquidazione mensile delle indennità e dei rimborsi.

(segue)

(continua)

Solo mediante la corretta ed integrale compilazione del modello di incarico di missione è infatti possibile fruire della copertura assicurativa per i rischi, come da contratto stipulato da questo Ministero, in favore del personale impegnato nel servizio "esterno".

Al fine di favorire la massima operatività del personale ispettivo, riducendone il carico degli adempimenti di carattere burocratico amministrativo, si ritiene opportuno che i responsabili degli uffici, ove sussistano risorse umane disponibili, valutino anche la possibilità di costituire apposite strutture di supporto allo svolgimento dell'attività di vigilanza (uffici di segreteria del SIL con il compito di provvedere, a mero titolo di esempio, alla compilazione dei prospetti statistici, alla gestione dei programmi informatici in dotazione, agli scadenziari dei verbali e dei pagamenti, alla gestione dell'iter conciliativo-monocratico).

Compiti e responsabilità specifiche del personale ispettivo e dei coordinatori

Le recenti modifiche normative in materia di lavoro e legislazione sociale hanno inevitabilmente inciso anche sulla metodologia dell'ispezione del lavoro, nell'attuazione della quale si deve assolutamente tenere presente il rispetto dei termini legalmente stabiliti per la contestazione o notificazione degli illeciti.

Sotto questo profilo, ciascun funzionario coordinatore, nei confronti del personale ispettivo direttamente coordinato (ed il Dirigente nei confronti del responsabile del Servizio ispezione nonché dei militari dei Carabinieri costituenti il NIL) è tenuto a monitorare costantemente i tempi dell'accertamento, al fine di concretizzare l'ormai imprescindibile esigenza di definizione degli accertamenti ispettivi secondo tempistiche legate alla complessità delle verifiche e di chiusura dell'integrale procedimento ispettivo, con la notifica degli eventuali provvedimenti sanzionatori, entro e non oltre il termine di cui all'art. 14, L. n. 689/1981.

Pertanto, fermi restando gli obblighi e le responsabilità in capo al personale ispettivo affidatario delle pratiche, costituisce specifico compito di ciascun coordinatore il controllo sul rispetto dei termini legali relativi a ciascun accertamento assegnato al personale coordinato.

Sotto il profilo del merito, premesso che l'attività ispettiva consiste, da un lato, nell'analisi di fatti storici, luoghi di lavoro e verifiche di fattispecie concrete e, dall'altro, nel corretto inquadramento di tali elementi nell'ambito del contesto regolatorio di carattere normativo, si ritiene che il funzionario coordinatore debba assicurarsi che il personale ispettivo coordinato svolga correttamente entrambe le suddette attività.

Più in particolare, il responsabile coordinatore deve verificare che il personale ispettivo abbia raccolto tutti gli elementi utili e necessari alla ricostruzione della fattispecie, constatando anche la puntuale applicazione del Codice di comportamento unitario, relativamente alla fase dell'accertamento, con specifico riguardo all'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori e all'idoneità e sufficienza degli elementi probatori posti a fondamento dell'accertamento.

Relativamente invece all'attività valutativa, il responsabile coordinatore deve assicurare la coerenza fra le fattispecie concrete accertate e le relative conseguenze sul piano provvedimentale, in base alle previsioni normative, nonché alla luce di quanto eventualmente specificato dalle indicazioni di carattere interpretativo di questo Ministero (circolari, note, lettere circolari, risposte ad interpellanti e risposte a specifici quesiti) che, è bene sottolinearlo, hanno carattere vincolante per il personale ispettivo.

L'attività di verifica e controllo sull'operato dei funzionari ispettivi e sui conseguenti provvedimenti adottati, è formalizzata mediante l'apposizione, da parte del funzionario coordinatore della struttura operativa di una propria sigla in calce al verbale conclusivo dell'accertamento, non potendo quest'ultimo essere adottato senza che sia stato esaminato ed "approvato" dal diretto coordinatore del funzionario estensore. Conseguentemente, non possono essere notificati o trasmessi provvedimenti e atti ispettivi privi della sigla del responsabile coordinatore.

Resta fermo che eventuali profili di "contrasto" tra personale ispettivo e responsabile coordinatore vanno necessariamente risolti dal Dirigente della struttura territoriale, il quale assicura comunque la correttezza e l'uniformità dell'azione ispettiva. In casi del tutto eccezionali dettati dalla assoluta impossibilità di "comporre" il contrasto insorto, il Dirigente dell'ufficio potrà "avocare" la pratica per assegnarla ad altro funzionario. In quest'ultima ipotesi il Dirigente valuterà l'opportunità di adottare eventuali ulteriori iniziative, qualora nei confronti di uno stesso soggetto il ricorso all'istituto dell'avocazione dovesse assumere carattere ricorrente e "patologico".

I riflessi che le sopra indicate metodologie da seguire potranno avere sui carichi di lavoro individuali (specie con riferimento alle figure di coordinamento) saranno valutati dal dirigente per organizzare il Servizio ispezione del lavoro nel modo più efficace ed efficiente possibile.

Premesso che tali indicazioni devono comunque improntare l'iter procedimentale dell'attività ispettiva, al fine di adeguare ed attualizzare le suddette indicazioni alle specifiche realtà territoriali, si invitano i Dirigenti di codesti uffici a voler predisporre, ove non abbiano già provveduto in tal senso, uno specifico ordine di servizio che si uniformi alle presenti linee guida, ordine di servizio da trasmettere, per opportuna conoscenza alla scrivente Direzione generale.