



Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Partenza - Roma, 12/06/2009

Prot. 25 / SEGR / 0008716



**Ministero del Lavoro, della Salute e  
delle Politiche Sociali**

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

*Alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro*

**LORO SEDI**

Oggetto: : linee guida in ordine alla proceduralizzazione dell'attività ispettiva.

Con la presente nota si forniscono disposizioni in merito alla proceduralizzazione 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 degli atti 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 la 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 alla 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 ed 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 notificazione 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 esplicite 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 la 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. 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 scadenzari 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 interPELLI 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 un 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 assumesse 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.

Si confida come di consueto nella massima collaborazione.

IL DIRETTORE GENERALE  
(Dott. Paolo Pennesi)

