m_lps.25.REGISTRO UFFICIALE MINISTERO DEL LAVORO.0006052.27-04-2009

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Partenza - Roma, 27/04/2009
Prot. 25 / SEGR / 0006052

DIREZIONI REGIONALI E PROVINCIALI DEL LAVORO

DIREZIONE GENERALE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI

CGIL

CISL

UIL

UGL

CONFINDUSTRIA

ANCE

ABI

CONFAGRICOLTURA

CIA

CONFAPI

CONFCOMMERCIO

CONFESERCENTI

CONFCOOPERATIVE

LEGACOOP

CNA

CONFARTIGIANATO

CLAAI
CONFEDERAZIONE DELLE LIBERE ASSOCIAZIONI ARTIGIANE ITALIANE

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO

CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Oggetto: *Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva.*

Questa Direzione generale, in attuazione di quanto esplicitato dal *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche* del 18 gennaio 2007 e dalla *Direttiva del Ministro* ai *Servizi ispettivi e attività di vigilanza* del 18 settembre 2008, intende avviare un ***Progetto di trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*** svolta su tutto il territorio nazionale.

Con il citato *Memorandum*, firmato dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e CGIL, CISL e UIL, si chiede infatti l'introduzione di misure per "***l'ottimizzazione dei servizi ispettivi e di vigilanza in materia di lavoro***", misure che evidentemente non possono non richiedere, quale principale presupposto, una trasparenza dell'azione ispettiva che, oltre a costituire un dovere nei confronti del soggetto ispezionato, rappresenta un elemento indispensabile per sostenere la correttezza dell'agire amministrativo.

Analogamente va evidenziato che la stessa *Direttiva del Ministro* ai *Servizi ispettivi e attività di vigilanza* evidenzia che l'importante ruolo svolto dal personale ispettivo di questo Ministero è improntato "*ad una logica di servizio e non di mero esercizio di potere,* ***secondo parametri di correttezza, trasparenza e uniformità*** *sull'intero territorio nazionale, che potranno utilmente essere esaltati in funzione della esperienza, della sensibilità e delle capacità relazionali del singolo ispettore*". Lo stesso Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali assegna dunque a questa Direzione generale il compito di fornire "*specifiche direttive operative, con la duplice finalità di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva e l'uniformità di comportamento dei diversi organi di vigilanza,* ***unica effettiva garanzia di una ispezione del lavoro efficace e credibile*** *che incide sui comportamenti concreti degli operatori economici e dei loro consulenti, vera garanzia del rispetto dell'equilibrio, interpretato dalle norme di legge, tra le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela della persona che lavora*".

Ciò premesso, al fine di assicurare tali obblighi di trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva, appare necessario individuare degli ***interlocutori qualificati*** per l'interlocuzione con l'Amministrazione ai diversi livelli evitando - come oggi avviene - che, al di fuori delle ordinarie procedure contenziose, gli Uffici e la Direzione generale siano destinatari di vari "input" o segnalazioni "informali" in ordine alla correttezza sul piano tecnico e comportamentale dell'agire del personale ispettivo di questo Ministero.

Tali interlocutori consentiranno anzitutto di **monitorare** il corretto funzionamento dell'attività ispettiva e rappresenteranno dei veri e propri "sensori" sul territorio. In considerazione di tali

finalità, gli interlocutori non potranno che essere espressione del mondo sindacale, delle associazioni di categoria e dei professionisti che svolgono adempimenti in materia di lavoro. Più in particolare si tratta degli **organi di vertice** dei citati organismi:

- Segretari provinciali delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
- Presidenti provinciali delle Organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative;
- Presidenti dei Consigli provinciali degli Ordini professionali di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979.

Va poi chiarito, in via preliminare, che gli strumenti di interlocuzione che vengono individuati consentiranno altresì la possibilità di realizzare un "osservatorio" sulle casistiche di maggior rilievo finalizzate ad consentire interventi volti al **miglioramento della qualità del lavoro**. Va tuttavia precisato che tali strumenti non possono pertanto sovrapporsi in alcun modo con la disciplina dei ricorsi che l'ordinamento appresta nei confronti degli atti adottati dal personale ispettivo, né sono connessi con l'attivazione di eventuali procedure di carattere disciplinare nei confronti dello stesso personale. Tali procedure infatti mantengono evidentemente la loro autonomia e la loro regolamentazione sia al livello normativo che contrattuale in quanto l'attività in esame costituisce un mero **monitoraggio** di carattere esclusivamente interno **finalizzato, oltre che a prevenire, anche a rilevare situazioni non in linea con i principi che regolano il corretto svolgimento dell'attività ispettiva e l'omogeneità di azione degli organi di vigilanza.**

Uniformità dell'azione ispettiva

L'oggetto del monitoraggio e quindi di segnalazione da parte degli *interlocutori qualificati* di cui si è detto sono anzitutto quei fenomeni che incidono sulla uniformità di azione del personale ispettivo in quanto, come ricordato dalla citata *Direttiva* del 18 settembre 2008, la mancanza di tale uniformità incide inevitabilmente "in negativo" sulla parità di trattamento delle imprese e comporta veri e propri fenomeni di dumping sociale.

In particolare, potranno essere segnalate quelle valutazioni ispettive che si discostano in maniera evidente dalle puntuali indicazioni e dai chiarimenti forniti da questo Ministero attraverso circolari, lettere circolari, risposte ad interpelli o pareri specifici. In sostanza, si tratta di ipotesi in cui, nonostante siano state date precise istruzioni e indirizzi interpretativi, il personale ispettivo non si sia attenuto alle suddette indicazioni.

Non costituiscono invece parametro di valutazione dell'uniformità dell'azione ispettiva, evidentemente, quelle attività poste in essere dal personale ispettivo rispetto alle quali già il Legislatore prevede margini di discrezionalità, legati quindi ad una necessaria valutazione del

singolo caso concreto. Si pensi, ad esempio, al potere di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008 rispetto al quale, fatti salvi i diversi chiarimenti forniti da questo Ministero nel corso del tempo (v. da ultimo circ. n. 30/2008), rimangono ancora, almeno in parte, spazi valutativi di opportunità in ordine all'adozione del provvedimento stesso.

Trasparenza dell'azione ispettiva

Per quanto riguarda il criterio della trasparenza occorre prendere in considerazione tutte quelle fattispecie che in qualche modo non siano in linea sia con il *Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni* del 28 novembre 2000 e più in particolare, con i profili deontologici individuati dagli articoli da 20 a 26 del *Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro*, approvato con D.D. 20 aprile 2006 secondo i quali, fra l'altro, "*il personale ispettivo nell'esercizio delle proprie funzioni assume, nell'interesse pubblico e della tutela sociale del lavoro, quali valori fondamentali l'imparzialità, l'obiettività, l'efficienza, la riservatezza professionale e la trasparenza e si attiene a norme di onestà e integrità*".

Più specificatamente potranno essere segnalate quelle situazioni che possono incidere sul profilo deontologico, sull'obbligo di astensione e sulla dichiarazione di incompatibilità da parte del personale ispettivo così come sulle disposizioni a tutela della riservatezza e del segreto professionale.

Procedure di segnalazione

Segnalazione relativa alla violazione del principio di uniformità d'azione

Gli *interlocutori qualificati* sopra indicati potranno rappresentare, mediante l'apposito modello allegato alla presente, al Direttore della Direzione provinciale del lavoro e per conoscenza alla Direzione generale dell'Attività Ispettiva nonché alla competente Direzione regionale del lavoro, le situazioni ritenute non in linea con gli obblighi di uniformità dell'attività ispettiva, allegando eventuale documentazione da cui si evincano gli elementi sintomatici di non conformità.

A sua volta il Direttore dell'Ufficio, entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, provvederà a sentire il soggetto istante per approfondire i contenuti della stessa.

Si ribadisce che tale procedura rappresenta un mero **monitoraggio della attività ispettiva** e che dunque non può costituire, considerata peraltro l'assenza di qualsiasi contraddittorio, uno strumento volto a sostituire o a sovrapporsi ai procedimenti di ricorso o riesame nei confronti dei provvedimenti adottati né tantomeno a quelli di carattere disciplinare. Resta fermo tuttavia che, per quanto attiene ai profili dell'uniformità d'azione, ove ne sussistano i presupposti, il Direttore

dell'Ufficio potrà adottare i provvedimenti amministrativi – anche in forma di autotutela – che consentano di eliminare gli eventuali vizi dell'atto sanzionatorio che possano derivare dall'inosservanza delle indicazioni fornite dall'Amministrazione.

Qualora la segnalazione non abbia trovato a livello territoriale accoglimento o comunque sia ritenuta insufficiente o incongrua la soluzione individuata, l'istante potrà rappresentare nuovamente tale situazione, per mezzo del corrispondente organismo nazionale dell'associazione sindacale, datoriale o dei professionisti, alla Direzione generale dell'Attività Ispettiva, motivando la richiesta di riesame della problematica. La Direzione generale provvederà pertanto ad esprimersi sulla questione, informandone la Direzione regionale o provinciale interessata.

Segnalazione relativa ai profili deontologici

Qualora la problematica evidenziata attenga alla trasparenza dell'azione ispettiva, ovvero ai profili deontologici come sopra individuati, gli interessati potranno segnalarla, mediante l'apposito modello allegato alla presente, al Dirigente della Direzione di appartenenza del personale ispettivo coinvolto e per conoscenza ai Direttori generali delle Risorse Umane e Affari Generali e dell'Attività Ispettiva e al Direttore della Direzione regionale del lavoro di competenza, anche omettendo le informazioni relative all'identità dello stesso personale. Il Direttore dell'Ufficio territoriale provvederà quindi a convocare l'istante al fine di approfondire le problematiche evidenziate, adottando i provvedimenti che riterrà più opportuni e dandone informazione sia all'istante che ai citati Direttori generali.

Analogamente a quanto sopra, inoltre, qualora la segnalazione non abbia trovato a livello territoriale accoglimento o comunque sia ritenuta insufficiente o incongrua la soluzione individuata, l'istante potrà nuovamente rappresentare tale situazione, per mezzo del corrispondente organismo nazionale dell'associazione sindacale, datoriale o dei professionisti, alla Direzione generale delle Risorse Umane e Affari Generali e dell'Attività Ispettiva, motivando la richiesta di riesame della problematica. Queste ultime Direzioni, approfondite le problematiche evidenziate, potranno avviare le opportune iniziative volte ad eliminare le situazioni di criticità segnalate

Report semetrale

Gli Uffici avranno cura di sintetizzare le segnalazioni relative sia alla violazione del principio di uniformità d'azione, sia ai profili deontologici, compilando l'apposito modello allegato alla presente, inviandolo al termine di ciascun semestre (entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno) presso questa Direzione generale, all'indirizzo gaddi@lavoro.gov.it.

Premesso che sarà compito di questa Direzione generale illustrare tale Progetto alle Organizzazioni sindacali e datoriali nazionali nonché agli Consigli nazionali degli Ordini professionali interessati, fornendo altresì ogni utile indicazione al riguardo, si invitano codesti Uffici a dare la più ampia diffusione dei contenuti della presente, sia al personale ispettivo, sia agli *interlocutori qualificati* che operano sul territorio di competenza.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. Paolo Pennesi)

DP

SEGNALAZIONE COMPORTAMENTO
(*VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI UNIFORMITÀ D'AZIONE*)

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE PROVINCIALE/REGIONALE DEL LAVORO DI _____

E P.C.

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO DI _____

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

Il sottoscritto _____ nato a _____ (_____) il _____ in qualità di (*presidente, segretario ecc.*) _____ di (*Organizzazione di categoria, Organizzazione sindacale, Consiglio provinciale ordine consulenti del lavoro ecc.*) _____ _____ secondo quanto contenuto nel c.d. "*Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*" avviato dalla Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, rappresenta quanto segue.

Con il provvedimento (verbale di accertamento, processo verbale, diffida, prescrizione ecc.) _____ n. _____ del _____ si ritiene che sia stato disatteso il principio di uniformità di azione in quanto (*breve descrizione del comportamento*): _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____ (*è possibile inserire eventuali allegati*).

Il comportamento segnalato, ad avviso dello scrivente, non è in linea con la seguente fonte normativa, regolamentare o interpretative _____

_____

che al riguardo prevede invece che _____

_____

_____

_____

Tanto si rappresenta per le valutazioni di competenza.

In fede (firma in originale)

_____

Data _____

SEGNALAZIONE COMPORTAMENTO
(*VIOLAZIONE DEI PROFILI DEONTOLOGICI*)

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE PROVINCIALE DEL LAVORO DI _____

E P.C.

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO DI _____

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE GENERALE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI

AL DIRETTORE DELLA DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

Il sottoscritto _____ nato a _____ (_____) il _____ in qualità di (*presidente, segretario ecc.*) _____ di (*Organizzazione di categoria, Organizzazione sindacale, Consiglio provinciale ordine consulenti del lavoro ecc.*) _____ _____ secondo quanto contenuto nel c.d. "*Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*" avviato dalla Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, rappresenta quanto segue (*descrizione comportamento tenuto dal personale ispettivo appartenente alla Direzione del lavoro intestataria*):_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____ *(è possibile inserire eventuali allegati).*

Si ritiene che il comportamento segnalato disattenda le seguenti norme comportamentali: _____

_____

_____

_____

_____

In fede (firma in originale)

_____

MODELLI REPORT

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI UNIFORMITÀ D'AZIONE				
Interlocutore qualificato	**Provvedimento oggetto di segnalazione**	**Breve descrizione del comportamento segnalato**	**Fonte normativa, regolamentare o amministrativa disattesa**	**Eventuali provvedimenti adottati per risolvere la questione**

VIOLAZIONE DEI PROFILI DEONTOLOGICI			
Interlocutore qualificato	**Breve descrizione del comportamento segnalato**	**Indicazione norme comportamentali disattese**	**Eventuali provvedimenti adottati per risolvere la questione**