# SOMMARIO

**Premessa** ..... **6**

**Capitolo 1**
**Percorso storico dell'ispezione sul lavoro e ritorno dell'Ispettorato del Lavoro** ..... **7**
Cenni storici ..... 8
Nascita dell'Ispettorato moderno ..... 8
Agenzia "INL" ..... 8

**Capitolo 2**
**Istituzione, compiti e poteri dell'Agenzia INL** ..... **10**
Attribuzioni di INL ..... 11

**Capitolo 3**
**Organizzazione interna di INL - Livello centrale** ..... **13**
Struttura centrale dell'Agenzia ..... 14
Attribuzioni in materia di vigilanza ..... 14

**Capitolo 4**
**Organizzazione interna di INL - Gli Ispettorati Territoriali del Lavoro e i NIL** ..... **16**
Nuova organizzazione degli Ispettorati sul territorio ..... 17
Organizzazione interna delle sedi territoriali ..... 18

**Capitolo 5**
**Ispezione del Lavoro - Verifiche ispettive e accertamenti** ..... **20**
Composizione della forza ispettiva e coordinamento ..... 21
Differenza tra vigilanza in senso stretto e accertamenti ispettivi ..... 21

**Capitolo 6**
**Servizio di turno e conciliazione monocratica** ..... **23**
Servizio di turno ..... 24
Conciliazione monocratica ..... 28
Conciliazione preventiva ..... 30
Conciliazione contestuale ..... 31

**Capitolo 7**
**Certificazione dei rapporti di lavoro** ..... **33**
Campo di applicazione ..... 34
Organismi di certificazione ..... 34
Procedura di certificazione ..... 35
Certificazione dei contratti in ambienti confinati ..... 40
Rapporto tra certificazione e vigilanza ..... 41

**Capitolo 8**
**Verifica ispettiva - Il primo accesso** ..... **43**
Accesso ispettivo e impedimento alla vigilanza ..... 44

Rilevazioni, verbalizzazione e acquisizione delle dichiarazioni ..... 45

**Capitolo 9**
**Verifica ispettiva - La sospensione per lavoro nero ..... 49**
Sospensione delle attività imprenditoriali ..... 50
Adempimenti di sicurezza per la revoca della sospensione per lavoro nero ..... 60
Impugnazione del provvedimento di sospensione ..... 61

**Capitolo 10**
**Verifica ispettiva - La sospensione e il lavoro autonomo occasionale ..... 63**
Obbligo di comunicazione per i lavoratori occasionali autonomi ..... 64
Sospensione in caso di lavoratori autonomi occasionali non comunicati ..... 64
Esclusione della sospensione in caso di preventiva comunicazione ..... 65

**Capitolo 11**
**Verifica Ispettiva - La sospensione per motivi di sicurezza ..... 67**
Sospensione dei lavoratori ..... 69
Regolarizzazione e revoca della sospensione per motivi di sicurezza ..... 75
Recidiva in materia di sospensione ..... 75
Sospensione per motivi di sicurezza adottata dal personale ispettivo ordinario ..... 78

**Capitolo 12**
**Esiti della verifica ispettiva - Il Verbale Unico di accertamento e notifica ..... 80**
Verbale unico ..... 81

**Capitolo 13**
**Esiti della verifica ispettiva - Il potere di diffida ..... 86**
Diffida obbligatoria ..... 87
Attribuzione del potere di diffida ..... 90
Impugnazione e rinvio ..... 90

**Capitolo 14**
**Maxi-sanzione per lavoro nero ..... 91**
Cenni storici ..... 92
Diffida tipica della maxi-sanzione ..... 92
Presupposto della maxi-sanzione ..... 93
Ipotesi particolari ..... 94

**Capitolo 15**
**Esiti della verifica ispettiva - La diffida accertativa per crediti da lavoro ..... 96**
Caratteristiche ..... 97
Novità del 2020 ..... 97

**Capitolo 16**
**Esiti della verifica ispettiva - La disposizione ..... 101**
Pluralità di disposizioni ..... 102
Attuale disposizione ..... 102
Passaggi giudiziari dell'Istituto ..... 103

Esemplificazioni ai sensi dell'art. 14 D. Lgs. 124/2004 ..... 106

**Capitolo 17**
**Esiti della verifica ispettiva - Le attività di P.G. e la prescrizione obbligatoria ..... 109**
Attività di Polizia Giudiziaria ..... 110
Prescrizione obbligatoria ..... 110
Ampliamento della prescrizione obbligatoria ..... 112
Rivalutazione delle sanzioni del D. Lgs. 81/2008 (Decreto Dir. 20.09.2023, n. 111) ..... 112

**Capitolo 18**
**Mezzi di impugnazione innanzi all'Ispettorato Territoriale del Lavoro ..... 115**
Premessa ..... 116
Ricorsi ex art. 16 D. Lgs. 124/2004 ..... 116
Ricorsi ex art. 17 D. Lgs. 124/2004 ..... 116
Opposizione alla diffida accertativa ..... 117
Diritto di inviare scritti difensivi avverso il verbale ispettivo e la richiesta di audizione ..... 119

**Capitolo 19**
**Fase finale del procedimento ispettivo ..... 120**
Rapporto ex art. 17 L. 689/1981 ..... 121
Ordinanza - Archiviazione ..... 121
Ordinanza - Ingiunzione ..... 122
Fallimento dell'obbligato ..... 125
Pagamento rateale della sanzione amministrativa ..... 126

**Capitolo 20**
**Opposizione all'ordinanza - Ingiunzione ..... 128**
Natura del procedimento ..... 129
Rappresentanza in giudizio ..... 129
Svolgimento del procedimento innanzi al tribunale ..... 132
Questioni processuali - La possibilità di conciliare per l'Amministrazione ..... 133
Questioni processuali - Il fallimento dell'impresa obbligata solidale ..... 134
Questioni processuali - Il valore probatorio e l'impugnazione del verbale ..... 135
Opposizione alla cartella esattoriale ..... 136

# *Premessa*

L'Ispettorato del Lavoro costituisce sicuramente una delle più antiche ed evocative istituzioni della nostra Repubblica, non a caso definita dall'art. 1 della Costituzione come "fondata sul lavoro".

Tuttavia, non sempre l'essenziale funzione di controllo e la centralità dell'Ispettorato del Lavoro, sono state fuori discussione, anzi, possiamo dire che negli anni l'ente è stato colpito da profonde crisi di identità, anche riguardo la propria denominazione, come ad esempio nel 1996, allorquando gli ispettorati, provinciali e regionali, vennero fusi con gli UPLMO e gli URLMO (comunemente e impropriamente definiti Uffici di Collocamento), per dare vita alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro (DRL e DPL, queste ultime poi DTL), che esercitavano sia le funzioni ministeriali che quelle di vigilanza.

In realtà, questa perdita di centralità era già avvenuta qualche anno prima con la L. 23.12.1978 n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale che consegnò alle Unità Sanitarie Locali quello che fino ad allora era stato il Core Business dell'Ispettorato del Lavoro, vale a dire la vigilanza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, mantenendo in capo al secondo competenze del tutto residuali, per lo più in materia di cantieri edili.

Per avere una significativa riforma dei servizi ispettivi bisognava aspettare il 2004, anno di emanazione del D. Lgs. 124/2004 che attribuiva ai funzionari Ispettivi del Ministero del Lavoro nuove ed importanti competenze nel contrasto ai fenomeni di illegalità sempre più dilaganti, quali il tradizionale lavoro nero, il più raffinato lavoro grigio, gli appalti non genuini, il caporalato.
Ma la vera svolta è avvenuta solo di recente con il D.L. 146/2021 che, sulla scorta dell'emergenza legata agli infortuni sul lavoro ed alle morti bianche, dopo più di 40 anni ha restituito all'INL le sue competenze storiche in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro affiancandole ai servizi di prevenzione delle ASL.

Questa novità ha apportato importanti modifiche nell'attività ispettiva, non più limitata alla verifica delle corrette forme contrattuali di utilizzo dei lavoratori, ma estesa anche su sicurezza e prevenzione, creando così una sorta di "doppio binario" che analizzeremo nel prosieguo della trattazione.

*Capitolo 1*

# Percorso storico dell'ispezione sul lavoro e ritorno dell'Ispettorato del Lavoro

## CENNI STORICI

Un primo abbozzo della figura dell'Ispettore del lavoro viene immaginata già con la L. 3.04.1879, n. 4828, che istituiva nell'allora Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, 2 posti di Ispettori dell'industria e dell'insegnamento industriale; a seguire poi venivano citati con la successiva L. 11.02.1886, n. 3657, in materia di tutela e vigilanza del lavoro dei fanciulli e delle donne.

Con la L. 30.03.1893, n. 184, viene istituito il Corpo degli Ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere, mentre la L. 17.03.1898, n. 80, dispose che, per assicurare l'applicazione delle leggi in materia di lavoro, ci si rivolgesse a funzionari con compiti di Polizia Giudiziaria. È questa una caratteristica importante e qualificante, che permane fino ai giorni nostri e che è stata estesa ai funzionari di Vigilanza degli Istituti (Inps e Inail) [Nota 1].

Con successive evoluzioni si giunse dapprima alla L. 19.07.1906, n. 380, che sancì la nascita del *"Corpo degli Ispettori del Lavoro"*, e poi alla L. 22.12.1912, n. 1361, recante l'*Istituzione del Corpo degli Ispettori dell'industria e del lavoro*, che cominciò a definire il processo di organizzazione delle strutture organizzative del lavoro a livello territoriale.

## NASCITA DELL'ISPETTORATO MODERNO

La nascita del moderno Ispettorato la possiamo collocare a metà del secolo scorso, quando il D.P.R. 19.03.1955, n. 520 pose le basi dell'attuale ordinamento degli ispettorati del lavoro, quali articolazioni periferiche dello stesso Ministero con sede in ogni provincia.

Nello stesso periodo, il D.P.R. 27.03.1955, n. 547, introdusse quelle che possiamo considerare le prime vere norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, venivano inoltre attribuite competenze generali all'Ispettorato del Lavoro, incardinato nel Ministero del Lavoro.

L'Ispettorato del Lavoro è stato quindi il principale attore in materia di sicurezza sul lavoro, ciò fino all'anno 1978, infatti la L. 23.12.1978 n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, affidò la materia alle Unità Sanitarie Locali. Con la Legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, lo Stato seppur ponendo la tutela e sicurezza sul lavoro tra le materie a legislazione concorrente, affidò di fatto alle Regioni il tema della tutela e sicurezza del lavoro e tutela della salute.

L'Ispettorato del Lavoro, nel frattempo divenuto Direzione Provinciale/Regionale del Lavoro, pur conservando alcune competenze parziali in materia di sicurezza, perde in parte la sua centralità sulle questioni prevenzionistiche ma parallelamente acquista e sviluppa la fase di vigilanza e controllo su tutte le sfaccettature giuridico-normative del rapporto di lavoro, la riforma dei servizi ispettivi del 2004 (D. Lgs. 124/2004), infatti, esprime tale tendenza.

## AGENZIA "INL"

Nel 2014 la Legge delega 183 all'art. 1, c. 7, lett. l), poneva le basi per la ricostituzione sotto forma di agenzia del nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) [Nota 2], che nasce poi con il D. Lgs. 149/2015, 1 dei 4 decreti oggi ricordati come "Jobs Act".

Il nuovo Ispettorato del Lavoro nasce quindi come uno spin off del Ministero del Lavoro, è da esso controllato ma ha l'autonomia di bilancio tipica delle Agenzie; nella sua veste di organo di controllo e vigilanza pare voler confermare la vocazione della verifica giuridico/amministrativa del rapporto di lavoro, infatti, semplificando, l'obiettivo dell'operazione era quello di unificare la vigilanza degli organi di Inps, Inail e ormai ex Ministero del Lavoro, in modo da entrare in azienda ed operare la verifica completa.

Se da un lato tale intento può dirsi realizzato, si è infatti certamente accentuato il coordinamento con i funzionari di vigilanza degli Enti (o "ex" se vogliamo, poiché dal punto di vista funzionale gli organi di vigilanza sono tutti dell'Ispettorato del Lavoro, anche se i rapporti di dipendenza sono rimasti con gli Enti, fino ad esaurimento dei ruoli attuali), ultimamente, data la natura originaria e l'aver conservato comunque negli anni compiti di azione e di intervento in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in concorrenza con le ASL, l'emergenza infortuni ha fatto sì che con il D.L. 146/2021, poi convertito, la vigilanza in materia prevenzionistica è tornata, per tutti i luoghi di lavoro, anche all'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

In altre parole, fino al D.L. 146/2021, l'Ispettorato del Lavoro aveva competenza in alcune materie indicate dall'art. 13 D. Lgs. 81/2008 (Cantieri Edili, per brevità, ma non solo), il Decreto Legge ha modificato la norma riportando in via concorrente, quindi senza escludere la competenza delle ASL, la vigilanza agli organi dell'INL, in estrema sintesi, mentre prima questa concorrenza esisteva solo nei cantieri, da ottobre 2021 esiste per tutti i luoghi di lavoro.

A seguito di questo allargamento (o riallargamento) delle competenze di INL, sono stati emesse istruzioni operative che saranno in gran parte l'oggetto di analisi delle pagine future. Altri strumenti erano già stati affinati nell'ultimo biennio, sarà quindi l'occasione per operare un riepilogo degli atti cui l'ispezione del lavoro può esitare, siano essi penali che amministrativi.


**Centro Studi Castelli S.r.l.** - *Riproduzione vietata*

*Capitolo 2*

# Istituzione, compiti e poteri dell'Agenzia INL

Abbiamo già detto che le 2 norme che hanno dato luogo alla nascita giuridica dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sono la L. 183/2014 e il conseguente D. Lgs. 149/2015.

Ma l'inizio della effettiva operatività dell'Ente va fatto decorrere dal 1.01.2017, data stabilita dal decreto congiunto del Ministro dell'Economia e Finanze e Ministro del Lavoro del 28.12.2016.

Con questo decreto tutte le risorse già a bilancio del Ministero del Lavoro, vengono trasferite al bilancio dell'INL, anche il personale (ispettivo e non) cambia di compagine, essendo de facto trasferito nei ruoli INL.

## ATTRIBUZIONI DI INL

L'architettura organizzativa dell'Ente invece era stata regolamentata dal D.P.C.M. 23.02.2016, dove vengono declinati i dettami della norma istitutiva, in particolare l'art. 2 del 149 elencava le attribuzioni che venivano devolute al nuovo ente [Nota 3], il D.P.C.M. ne enuclea le modalità operative di attuazione, come segue:

1. L'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato Nazionale del Lavoro", di seguito "Ispettorato", esercita le funzioni di cui all'art. 2 D. Lgs. 14.09.2015, n. 149 (vedi nota 3), di seguito denominato "decreto istitutivo", nonché quelle già previste dall'art. 10, c. 1 D.P.C.M. 14.02.2014, n. 121 [Nota 4], e, in particolare:

- il coordinamento delle attività di verifica ispettiva svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di legislazione sociale nel settore pubblico e privato, con riferimento all'attività ordinaria e straordinaria, ivi inclusa l'attività di monitoraggio;
- la programmazione e il monitoraggio dell'attività di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro relativamente a cantieri edili, radiazioni ionizzanti, impianti ferroviari e verifica periodica degli ascensori e montacarichi ubicati nelle aziende industriali [Nota 5];
- la definizione degli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche e il monitoraggio della loro realizzazione;
- la gestione, la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo e del personale del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro;
- l'attività di segreteria della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza ai sensi dell'art. 3 D. Lgs. 23.04.2004, n. 124;
- il supporto tecnico-giuridico alle strutture ispettive in ordine ai profili applicativi e interpretativi della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale;
- il coordinamento delle attività di prevenzione e promozione della legalità svolte presso enti, datori di lavoro e Associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso ed irregolare ai sensi dell'art. 8 D. Lgs. 23.04.2004, n. 124;
- la gestione del contenzioso giudiziale in ordine ai provvedimenti connessi all'attività ispettiva e il coordinamento del Centro studi attività ispettiva;


**Centro Studi Castelli S.r.l.** - *Riproduzione vietata*

| |
|---|
| • il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di trasporti su strada, dei controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e la gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale; |
| • l'attività di studio e analisi relative ai fenomeni di lavoro sommerso ed irregolare, la mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza sul fenomeno del lavoro irregolare e dell'evasione contributiva. |

2. Restano attribuite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali le funzioni di gestione dell'istituto del diritto di interpello di cui all'art. 9 D. Lgs. 23.04.2004, n. 124, e delle relazioni con organismi internazionali.

*Capitolo 3*

# Organizzazione interna di INL - Livello centrale

## STRUTTURA CENTRALE DELL'AGENZIA

Per lo svolgimento di tali compiti, l'Agenzia ha da poco visto rinnovare la propria struttura centrale, come segue:

a) ***Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro.***
b) ***Direzione centrale coordinamento giuridico.***
c) ***Direzione centrale innovazione tecnologica e pianificazione strategica.***
d) ***Direzione centrale personale, amministrazione e bilancio.***
e) ***Segreteria del Direttore dell'Ispettorato.***

Questa organizzazione è frutto di una recentissima modifica della struttura organizzativa dell'Ispettorato (*Decreto Direttoriale del Direttore dell'Ispettorato del 27.07.2023, n. 49, approvato dal Ministro del Lavoro con atto del 18.09.2023, la precedente organizzazione era stata adottata con Decreto Direttoriale del 15.12.2021 ora abrogato*) che, come esplicitato nelle premesse, considera la necessità di modificare la struttura centrale e l'articolazione territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro al fine di renderle più rispondenti alle attuali esigenze funzionali, anche mediante la costituzione di nuove Direzioni interregionali del lavoro con funzioni dirigenziali di livello generale.

Il Decreto n. 49 aumenta a otto le dirigenziali di livello generale (5 direzioni centrali e 3 direzioni interregionali), e ottantasei posizioni dirigenziali di livello non generale; la pianta organica originaria prevedeva fino ad un massimo di 6357 unità (dato anomalamente contenuto nella legge istitutiva dell'Agenzia), portato a 7841 unità sempre con il decreto in commento.

L'Agenzia ha dato seguito ad una campagna di inserimenti di personale soprattutto ispettivo, sono da ultimo entrati circa 800 ispettori di vigilanza tecnica, che saranno coloro che si occuperanno della vigilanza in materia di sicurezza e prevenzione che è ritornata in competenza concorrente (con le ATS) all'Ispettorato del Lavoro nell'ottobre 2021.

## ATTRIBUZIONI IN MATERIA DI VIGILANZA

Ci soffermiamo per i nostri interessi sulle attività attribuite alla neo "Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro", poiché di fatto è la "torre di controllo" delle attività di ispezione del lavoro complessivamente intese:

- pianifica e coordina su tutto il territorio nazionale l'attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale nonché sicurezza del lavoro, assicurando l'uniformità di comportamento e l'unitarietà di azione anche da parte delle Direzioni interregionali del lavoro e di altre Amministrazioni;
- definisce le direttive di carattere operativo e le linee di condotta per tutto il personale che svolge attività ispettiva;
- promuove e gestisce i protocolli e le convenzioni in materia di vigilanza e tutela del lavoro;
- cura le attività di rilevanza internazionale e l'attuazione dei progetti in materia di vigilanza e tutela del lavoro, a valere su fondi nazionali, comunitari o internazionali;

| |
|---|
| • fornisce indicazioni di carattere operativo in relazione alle competenze degli Ispettorati territoriali in materia di immigrazione e regolazione dei rapporti di lavoro; |
| • definisce le vigilanze nazionali e speciali curandone l'esecuzione sul territorio; |
| • cura i rapporti con il Sistema delle Regioni, il coordinamento con i servizi ispettivi delle Aziende Sanitarie Locali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale; |
| • coordina le attività di prevenzione e promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro; |
| • coordina le verifiche amministrative e contabili e gli accertamenti tecnici; |
| • definisce i criteri per l'attribuzione degli incentivi al personale ispettivo; |
| • prospetta i fabbisogni formativi e di aggiornamento del personale ispettivo; |
| • definisce i fabbisogni informatici ai fini dell'intelligence e dello svolgimento dell'azione di vigilanza; |
| • propone e gestisce le misure organizzative volte al coordinamento con l'attività del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e al relativo monitoraggio; |
| • provvede al rilascio dei provvedimenti autorizzativi di cui all'art. 4 L. 300/1970 con riferimento alle di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni. |


**Centro Studi Castelli S.r.l.** - *Riproduzione vietata*