

L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E DI
VIGILANZA
SUL LAVORO

LA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO – ORIGINI

Legge 17 marzo 1898, n. 80 (Reg. att. 25 settembre 1898, n. 411) – Obbligo per i datori di lavoro di stipulare polizze assicurative contro i rischi di infortunio sul lavoro

Funzione di vigilanza attribuita non a pubblici ufficiali ma a “personale tecnico delle associazioni per la prevenzione infortuni e i sindacati di assicurazione mutua”

Legge 22 dicembre 1912, n. 1361 e r.d. 27 aprile 1913, n. 413 – Istituzione Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro (poi Ispettorato corporativo – r.d. 14 novembre 1929, n. 2183).

L. 16 giugno 1932, n. 886 Attribuzione agli Ispettori della qualifica di ufficiali polizia giudiziaria

R.d. 25 gennaio 1937, n. 200, art. 17, potere di verificare libri paga e matricola agli “incaricati”
Inail

D. l. lgt. 1° marzo 1945, n. 177, art. 22, potere di verificare libri paga e matricola agli “incaricati” Inps

LA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO – EVOLUZIONE

D.p.r. 19 marzo 1955, n. 520 (Riorganizzazione del Ministero del lavoro) e Legge 22 marzo 1961, n. 628.

Attribuzione all'Ispettorato del lavoro dei compiti di:

- Vigilanza amministrativa e sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro (comprese igiene e sicurezza del lavoro) e di previdenza sociale e sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro.
- Consulenza sull'applicazione delle leggi sulla cui esecuzione l'ispettorato è chiamato a vigilare.
- Tutela e vigilanza degli enti previdenziali – Obbligo per gli enti previdenziali di comunicare all'Ispettorato del lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio gli accertamenti che intendono effettuare che potranno avere luogo se l'ispettorato non esprimeva avviso contrario.
- Ispettori del lavoro: potere di accesso in azienda.

LA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO – EVOLUZIONE

- Incaricati degli enti previdenziali: controllo correttezza formale delle scritture libri paga e matricola relativamente alle date e all'ammontare dei versamenti dei contributi pagati.
- Tutela e vigilanza degli enti previdenziali – Obbligo per gli enti previdenziali di comunicare all'Ispettorato del lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio gli accertamenti che intendono effettuare che potranno avere luogo se l'ispettorato non esprimeva avviso contrario.
- Ispettori del lavoro: potere di accesso in azienda;
- Incaricati degli enti previdenziali: controllo correttezza formale delle scritture libri paga e matricola relativamente alle date e all'ammontare dei versamenti dei contributi pagati.

L'EROSIONE DELLE COMPETENZE DELL'ISPettorato DEL LAVORO

D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 e l. n. 833 del 23 dicembre 1978

E' demandato alle Regioni lo svolgimento di funzioni amministrative in materia di "prevenzione delle malattie professionali e di salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro"

Con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale alle aziende/unità sanitarie locali sono attribuiti compiti di:

- prevenzione, igiene, controllo sullo stato di salute dei lavoratori;
- individuazione, accertamento e controllo dei fattori di nocività, pericolosità e deterioramento degli ambienti di lavoro;
- prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro concernenti la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione delle misure a tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori.

Inoltre, estensione del potere di accesso e di diffida.

Possibilità per il personale ispettivo delle ASL di assumere, per atto del prefetto, la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Legge 24 novembre 1981, n. 689 e legge 11 novembre 1983, n. 638:

Attribuzione poteri di accertamento pari a quelli dell'ispettore del lavoro al personale ispettivo degli enti previdenziali per i quali sussiste contribuzione obbligatoria (ma non viene attribuita qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria)

Decr. Min. lavoro e prev. soc. 7 novembre 1996, n. 687.: Attribuzione delle funzioni dell'Ispettorato del lavoro (abolito) alle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro (DRL e DPL)

ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA

(D. lgs. 23 aprile 2004, n. 124 - attuazione delega art. 8, l. 14 febbraio 2003, n. 30)

Tre distinti livelli di direzione e coordinamento:

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS)
- Direzione regionale del lavoro (DRL)
- Direzione provinciale del lavoro (DPL)

RIDEFINIZIONE DEL RUOLO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Assume e coordina iniziative di:

- Contrasto del lavoro sommerso e irregolare
- Vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale.

Ambito di competenza:

- Rapporti di lavoro (in parte anche autonomo), legislazione sociale e del lavoro, applicazione contratti collettivi, disciplina previdenziale
- Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale

IL COORDINAMENTO DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO, DI PREVIDENZA E ASSISTENZA

DIREZIONE generale

(compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive)

Obiettivi: rendere più omogenee le modalità di intervento ed evitare duplicazioni

Soggetti: il Ministero del Lavoro, a livello centrale, e i suoi organi periferici (DRL e DPL) emanano direttive operative nei confronti di INPS e INAIL

Commissione centrale di
COORDINAMENTO

Obiettivi: contrastare il lavoro sommerso

Soggetti: Commissioni ai diversi livelli territoriali costituite dalle parti sociali e da tutti gli organi che esercitano attività di vigilanza in materia di lavoro (DRL, DPL, INPS, INAIL, ASL, GdF, Ag. Entrate etc.).

ALTRI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

- Banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo
- Connessione alla Borsa continua nazionale lavoro
- Le Direzioni regionali del lavoro, d'intesa con le Direzioni regionali dell'INPS e dell'INAIL e con il Comando del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro, possono costituire nel territorio di propria competenza gruppi di intervento straordinario, secondo le direttive della direzione generale, per contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatoria.
- Le amministrazioni interessate provvedono a comunicare a ciascuna delle altre amministrazioni, mediante strumenti telematici, i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, immediatamente dopo le ispezioni stesse.
- Verbale unico per illeciti amministrativi e previdenziali

COMPETENZE

DELLE DIREZIONI DEL LAVORO

- **Razionalizzazione e coordinamento della attività ispettiva**
- **Vigilanza**
- **Prevenzione e Promozione**
- **Diritto di interpello**

Razionalizzazione e coordinamento della attività ispettiva: (v. retro)

Attività di vigilanza:

A) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di:

- livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato;

(N.B.: Art. 117, comma 2, lett. m, Cost.: competenza statale per determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti politici e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale).

(segue)

- B) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro;
- C) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare;
- D) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente;
- E) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- F) compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

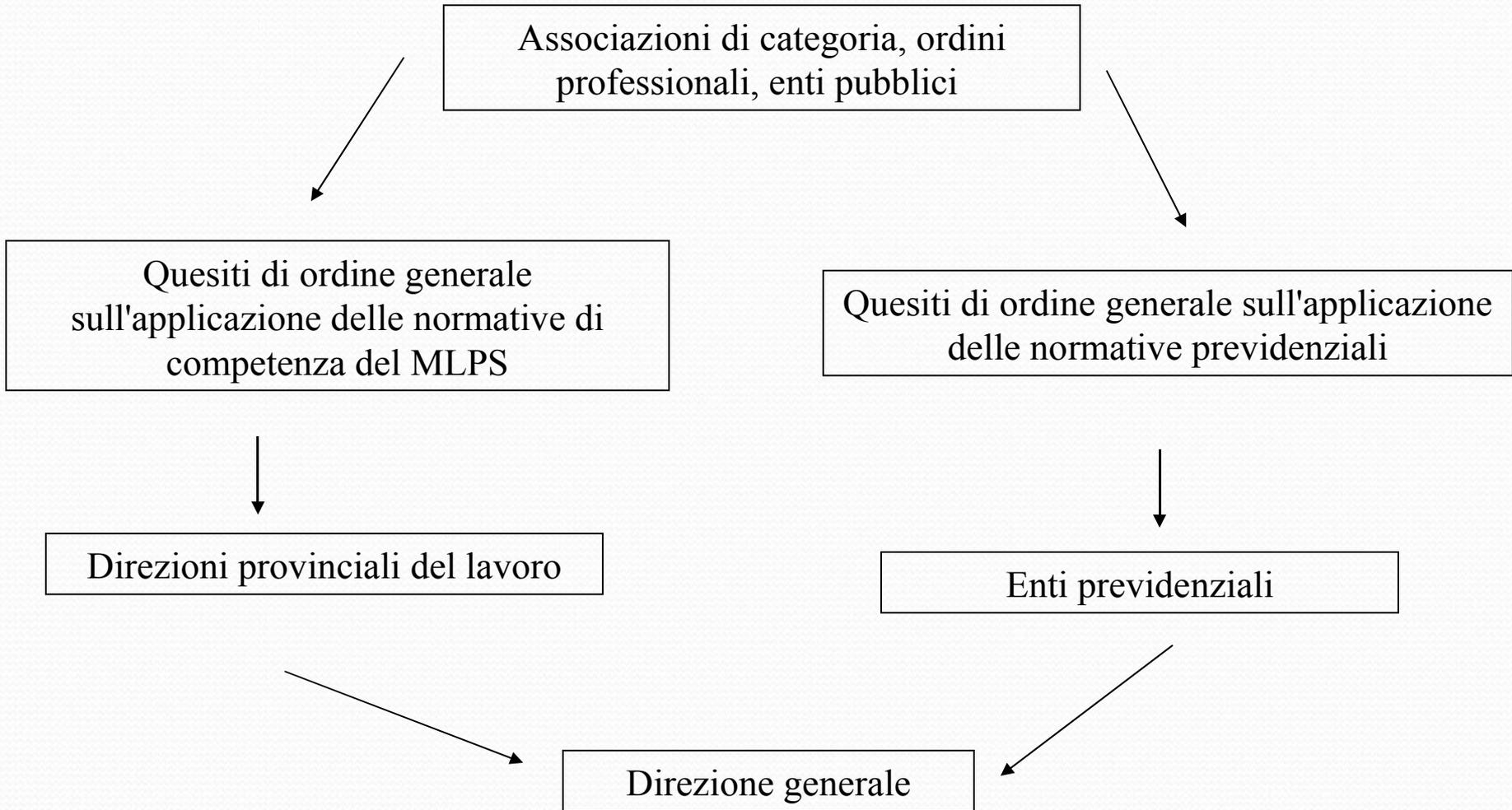
Attività di prevenzione e promozione:

Il d. lgs. n. 124/2004 prevede che le direzioni del lavoro possano svolgere:

- attività di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale.
- attività di informazione ed aggiornamento, destinata a enti, datori di lavoro e associazioni, mediante stipula di apposita convenzione.

Inoltre, la DPL, sentito il MLPS, fornisce i criteri volti a uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro

Diritto di interpe llo (art. 9, d. lgs. n. 124/2004).



PERSO NALE ISPETTIVO delle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro

- **FUNZIONI DI VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO E LEGISLAZIONE SOCIALE**
- All'intervento ispettivo "tradizionale" si affianca il "nuovo" intervento ispettivo (comprendente conciliazione e consulenza). Ruolo consulenziale dell'ispettore (art. 8, D.Lgs. n. 124/2004): fornire indicazioni operative sulle modalità per la concreta attuazione ed il rispetto della normativa lavoristica e previdenziale

PERSONALE ISPETTIVO degli Enti Previdenziali

(INPS, INAIL, ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi)

- **FUNZIONI DI VIGILANZA IN MATERIA DI PREVIDENZA E ASSISTENZA**

PERSONALE ISPETTIVO

Hanno qualifica di “ufficiale di polizia giudiziaria”:

(nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite in relazione alle funzioni di ispettive e di controllo esercitate)

- Ispettori del lavoro
- Funzionari delle ASL con funzioni di controllo
- Tecnici della prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro del S.S.N.

Non hanno qualifica di “ufficiale di polizia giudiziaria”:

- Ispettori degli enti previdenziali

ATTIVITÀ DEGLI ISPETTORI

Attività amministrativa di vigilanza

- Rapporto di pubblico impiego
- Norme del diritto amministrativo

Attività di polizia
giudiziaria

- Rapporto di diretta disponibilità da parte dell' autorità giudiziaria
- Norme del diritto della procedura penale
- Rispetto delle forme richieste a garanzia del diritto di difesa e dei diritti della persona (es. atti di coercizione come sequestri o perquisizioni)

ATTIVITÀ DI POLIZIA GIUDIZIARIA

Finalità: raccogliere e conservare le fonti di prova per la celebrazione di processi penali. E' attività strumentale allo svolgimento dei compiti dell'autorità giudiziaria.

Limiti:

Art. 14 Cost. (Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolate da leggi speciali)-

Art. 24 Cost. (Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento).

Corte Cost. 2 febbraio 1971, n. 10: “non esiste libertà dell'ispettore di esercitare promiscuamente funzioni di vigilanza amministrativa e di polizia giudiziaria”

Per accertare se l'ispettore svolga funzioni amministrative o funzioni di polizia giudiziaria occorre individuare il fine al quale è diretta la sua azione.

Esempi:

L'ispettore, avuta una notizia di reato, per acquisire prove, procede a un sequestro.

L'ispettore agisce dietro richiesta del P.M. per cercare le prove che fondino la notizia di reato.

Casi “misti”: L'ispettore nel corso di un controllo amministrativo ha una notizia di reato.

In sede di accertamento a seguito di una notizia di reato l'ispettore esegue controlli di natura amministrativa.

IL VERBALE DI ACCERTAMENTO

E' atto amministrativo di conoscenza. Documenta ciò che il verbalizzante ha fatto, visto, appreso nel corso della visita ispettiva.

Non esprime la volontà dell'ispettore, né dell'amministrazione di appartenenza.

L'ispettore non ha il potere di irrogare la sanzione.

L'ispettore può nel verbale trarre conclusioni in ordine alle conseguenze sanzionatorie, ma la decisione sulle sanzioni spetta all'organo amministrativo.

IL VERBALE DI ACCERTAMENTO

Il verbale fa piena prova delle dichiarazioni delle parti e di tutti gli altri fatti avvenuti alla presenza dell'ispettore o da lui compiuti.

I verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo sono fonti di prova ai sensi della normativa vigente relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate (art. 10, comma 5, d. lgs. n. 124/2004).

Le circostanze apprese *de relato* o dedotte dall'ispettore sono indizi soggetti al libero apprezzamento del giudice.

IL VERBALE DI ACCERTAMENTO

La parte con le valutazioni dell'ispettore non ha natura, sotto il profilo tecnico-giuridico di "verbale".

Le valutazioni e i giudizi dell'ispettore, nonché le qualificazioni giuridiche non hanno efficacia probatoria.

Non è necessaria la querela di falso per contestare il contenuto del verbale quando si tratti di errore materiale nella redazione del verbale.

Pena da 1 a 6 anni per il pubblico ufficiale che "formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità" .

LA POTESTÀ DI ACCESSO

D.p.r. 19 marzo 1955 n. 520

Gli ispettori del lavoro e delle ASL “hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri ed i lavori , in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e i refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi ai luoghi di lavoro e che non siano direttamente o indirettamente connessi con l’esercizio dell’azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge”.

Al personale ispettivo degli enti previdenziali, agli addetti alla vigilanza delle DPL e, a fortiori, agli Ispettori del lavoro è attribuito il potere di “accedere a tutti i locali delle aziende, degli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri ed altri luoghi di lavoro per esaminare i libri matricola e paga, i documenti equipollenti ed ogni altra documentazione, compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con l’assolvimento degli obblighi contributivi e l’erogazione delle prestazioni” (l. 11 novembre 1983, n. 638).

POTES TÀ DI OTTENERE INFORMAZIONI

Le DPL-settore ispezione posso chiedere o rilevare notizie presso enti pubblici ed i privati che svolgono attività dirette alla protezione sociale dei lavoratori nonché nei confronti dei soggetti ex l. n. 12/1979 (consulenti del lavoro).

MODALITÀ CON LE QUALI AVVENGONO LE ISPEZIONI. ESEMPI.

Ispezioni in materia di lavoro e previdenza

- Esame documenti aziendali (libri paga e matricola, denunce retribuzioni e contributi, ricevute di versamento, fogli presenze)
- Verifica presenza forme contrattuali non standard (es. lavoro a progetto, somministrazione di lavoro, apprendistato, lavoro intermittente, part-time, lavoro a domicilio, ...)
- Verifica presenza lavoratori minorenni, di gestanti, di puerpere.
- Verifica presenza soci lavoratori, associati in partecipazione.
- Verifica durata orario di lavoro, rispetto dei riposi.
- Verifica esistenza di erogazioni a titolo di liberalità
- Tramite accesso alle scritture contabili, verifica esistenza appalti
- Richieste di informazioni alle persone presenti in azienda (se del caso, non in presenza del datore di lavoro)
- Invito a mettere a disposizione documenti e libri contabili (ma l'ispettore non può perquisire o effettuare sequestri se procede in via amministrativa).

Ispezioni in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro.

- Accesso ai luoghi di lavoro con verifica fisica delle sue caratteristiche
- Esame documentazione tecnica
- Verifica registro infortuni
- Verifica “cartelle sanitarie”
- Verifica altri registri dovuti in caso di rischi lavorativi particolari
- Verifica adempimenti d. lgs. N. 626 / 1994.