

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**XIV LEGISLATURA**

---

**Servizio del bilancio**

**Nota di lettura**

**n. 81**

**Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione della delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, di cui all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30" (336)**

Previdenza sociale

**Febbraio 2004**

## **Premessa**

Lo schema di decreto in esame è stato predisposto in attuazione della delega di cui all'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, concernente il riassetto della disciplina sulle attività ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro e sui relativi procedimenti sanzionatori nonché la definizione di un quadro normativo inteso alla prevenzione, in sede conciliativa, delle controversie individuali di lavoro. Si ricorda che, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 8, l'attuazione della delega in esame non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

## **Articolo 1**

*(Vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)*

L'articolo 1 specifica che spettano al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome, l'adozione ed il coordinamento delle iniziative di contrasto del lavoro sommerso ed irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, in assenza di una RT allegata, sarebbe utile chiarire se tali funzioni siano aggiuntive rispetto a quelle attualmente svolte dal

Ministero, con conseguenti oneri finanziari, ovvero siano già di competenza del predetto Dicastero.

## **Articolo 2**

*(Direzione Generale con compiti di direzione  
e coordinamento delle attività ispettive)*

Il comma 1 istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, senza oneri aggiuntivi per il bilancio statale, una Direzione generale per la direzione e il coordinamento delle attività ispettive in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni sociali e di legislazione sociale.

La RT afferma che per l'istituzione della nuova Direzione si provvederà con le risorse umane e strumentali già esistenti presso l'Amministrazione, confermando quanto contenuto nella norma in ordine all'assenza di oneri aggiuntivi per lo Stato.

A tale riguardo, occorrerebbe chiarire meglio come si intenda garantire l'invarianza finanziaria atteso che non sono previsti meccanismi specifici (quali la soppressione di posti in organico di pari livello) intesi ad evitare nuovi oneri, né si modificano le strutture in essere. Ciò vale a maggior ragione per l'incarico stesso di titolare della Direzione in questione.

Con il comma 2 vengono individuate le modalità attraverso le quali la predetta direzione adempie le sue funzioni.

La norma non presenta profili problematici per quanto di competenza.

Il comma 3 prevede la convocazione, almeno trimestrale, dei presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza, di cui all'articolo 4.

Al riguardo, sarebbe opportuno che venissero fornite delucidazioni in merito a possibili oneri connessi a tali riunioni, ad esempio per le eventuali spese di missione dei predetti presidenti delle Commissioni regionali.

### **Articolo 3**

*(Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza)*

Il comma 2 individua i membri della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, composta da esponenti del Governo, da dirigenti pubblici e da 6 rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Tale commissione viene convocata nei casi e per le finalità indicate al comma 1.

I commi 3 e 4, rispettivamente, prevedono la possibilità dell'invito alla partecipazione alle sedute della Commissione di funzionari pubblici diversi da quelli indicati al comma 2 e individuano ulteriori compiti che possono essere attribuiti all'organo in esame.

Con il comma 5 si esclude espressamente la corresponsione di qualsiasi compenso, rimborso spese o indennità di missione ai componenti della Commissione o ai soggetti eventualmente invitati. Per il suo funzionamento si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

La RT si limita a ribadire quanto previsto dal comma 5 testé descritto.

Al riguardo, nel presupposto che la Commissione si configuri come un organo di nuova istituzione, appare necessario procedere alla quantificazione almeno dei relativi oneri di funzionamento.

#### **Articolo 4**

##### *(Coordinamento regionale dell'attività di vigilanza)*

Il comma 1 demanda alle Direzioni regionali del lavoro il compito di coordinare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale.

Con il comma 3 si istituisce la Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza, composta dai funzionari pubblici ivi indicati.

Alle sedute della predetta Commissione possono essere invitati a partecipare i soggetti di cui al comma 4.

Il comma 5 prevede la convocazione, da parte della predetta Commissione ed almeno bimestralmente, dei presidenti dei CLES, di cui al decreto-legge n. 210 del 2002. Il medesimo comma esclude la corresponsione di qualsiasi compenso, rimborso spese o indennità di missione ai componenti della Commissione, ai soggetti eventualmente invitati e ai presidenti dei CLES convocati. Per il suo funzionamento si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

La RT si limita a ribadire quanto previsto dal comma 5 testé descritto.

In merito alle spese di funzionamento della Commissione, si ribadisce quanto osservato in relazione all'articolo 3.

## **Articolo 5**

### *(Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza)*

Il coordinamento dell'attività di vigilanza a livello provinciale è svolto dalla Direzione provinciale del lavoro (comma 1).

Il comma 2 individua le funzioni dei CLES ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza.

Con il comma 3 si prevede la redazione di relazioni trimestrali e di una relazione annuale di sintesi sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati dell'attività ispettiva nella provincia di competenza.

Il comma 4 esclude la corresponsione di qualsiasi compenso, rimborso spese o indennità di missione ai componenti dei CLES ed ai soggetti che eventualmente li integrano. Per il funzionamento dei CLES si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

La RT si limita a ribadire quanto previsto dal suddetto 4.

Anche in merito alle spese di funzionamento dei CLES si ribadisce quanto osservato in relazione all'articolo 3.

## **Articolo 6**

*(Personale ispettivo)*

Il presente articolo individua il personale chiamato a svolgere l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale.

La norma non presenta risvolti rilevanti per quanto di competenza, salvo che per l'opportunità di appurare che dal riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, ivi prevista, per il personale predetto, non derivino nuovi oneri.

## **Articolo 7**

*(Vigilanza)*

Il presente articolo delinea i compiti spettanti al personale ispettivo.

La norma non presenta profili onerosi.

## **Articolo 8**

*(Prevenzione e promozione)*

Con il comma 1 si prevede l'espletamento di attività di promozione e prevenzione da parte delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro

nelle aziende, ai fini del rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale.

La RT non considera la norma, che sembra tuttavia suscettibile di determinare maggiori oneri, sia pur verosimilmente contenuti, anche se si tratta di una tipologia di intervento che presenta certamente un elevato grado di flessibilità e di modulabilità.

Il comma 3 stabilisce che possono essere proposte ad enti, aziende ed associazioni attività di informazione ed aggiornamento, da svolgersi a spese di tali soggetti.

La norma, non esaminata dalla RT, non sembra comunque determinare maggiori oneri.

## **Articolo 9**

*(Diritto di interpello)*

Il presente articolo riconosce alle associazioni di categoria, agli ordini professionali e agli enti pubblici la facoltà di inoltrare, esclusivamente per via telematica, alle Direzioni provinciali del lavoro quesiti di ordine generale inerenti alla normativa di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociale.

La RT non si sofferma sulla norma.

Al riguardo, si osserva che l'attività sopra descritta appare suscettibile di determinare maggiori oneri, sia pure contenuti, tanto in termini di esigenze di potenziamento della dotazione informatica degli



uffici coinvolti, quanto in termini di aggiornamento ed impiego del personale destinato all'espletamento della suddetta attività.

## **Articolo 10**

*(Razionalizzazione e coordinamento dell'attività ispettiva)*

Il comma 1 prevede l'istituzione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e nell'ambito delle strutture e delle risorse del Ministero del lavoro, di una banca dati telematica che raccoglie informazioni concernenti le aziende ispezionate, gli andamenti del mercato del lavoro e le materie oggetto di aggiornamento e formazione del personale ispettivo. Tale banca dati, finalizzata alla razionalizzazione degli interventi ispettivi in materia lavoristica e previdenziale, sarà accessibile soltanto da parte delle amministrazioni che, ai sensi del presente decreto, effettuano vigilanza.

La RT si limita a ribadire il disposto di cui al comma in esame.

Al riguardo, considerando che gli oneri connessi all'istituzione della banca dati potrebbero risultare rilevanti e di limitata modulabilità (in relazione alla dimensione minima efficiente di tali investimenti), appare opportuna l'acquisizione di una quantificazione dei relativi oneri, stante l'implausibilità dell'invarianza finanziaria prospettata dalla norma e ribadita dalla RT.

Il comma 2 stabilisce che l'amministrazione che ha eseguito un'ispezione presso un'azienda provvede, mediante strumenti telematici, a darne immediatamente contezza alle altre amministrazioni interessate,

onde evitare duplicazione di interventi da parte degli organi preposti all'attività di vigilanza.

Al riguardo, sarebbe auspicabile un chiarimento in merito all'eventualità che le predette comunicazioni richiedano un potenziamento delle strutture informatiche degli organi coinvolti.

Con il comma 3 si prevede la possibilità di costituire gruppi di intervento straordinario con finalità di contrasto di specifici fenomeni di illegalità in materia lavoristica e previdenziale.

Al riguardo, si osserva che potrebbero derivare dalla presente norma maggiori oneri, in termini di compensi aggiuntivi a vario titolo (straordinari, indennità di missione ecc.) eventualmente erogati in favore dei dipendenti chiamati a svolgere le funzioni attribuite ai suddetti gruppi di intervento straordinario.

Il comma 4 demanda ad un successivo decreto interministeriale l'adozione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti. Tali verbali, ai sensi del comma 5, rappresentano fonti di prova e possono essere utilizzati per l'adozione di provvedimenti sanzionatori.

Tali ultime disposizioni non presentano alcun risvolto rilevante per quanto di competenza.

## **Articolo 11**

### *(Conciliazione monocratica)*

Il comma 1 attribuisce alla Direzione provinciale del lavoro la facoltà di avviare un tentativo di conciliazione nei casi di richieste di

intervento ispettivo per situazioni in cui risultano coinvolti diritti disponibili dei lavoratori.

I commi 2 e 3 riguardano, rispettivamente, l'assistenza delle parti convocate per la conciliazione e l'efficacia del verbale con il quale si recepisce l'eventuale accordo.

Con il comma 4 si dispone che i versamenti dei contributi previdenziali ed assicurativi e il pagamento delle somme dovute al lavoratore, riferiti alle somme concordate in sede conciliativa, estinguono il procedimento ispettivo.

Il comma 6 stabilisce che la procedura di conciliazione può aver luogo anche nel corso dell'attività ispettiva, ove si verta in materia di diritti disponibili dei lavoratori. Inoltre, esso dispone l'interruzione dei termini di prescrizione (articolo 14 della legge n. 689 del 1981) per tutta la durata del procedimento conciliativo.

La RT chiarisce che la norma mira a conseguire il soddisfacimento dei diritti disponibili dei lavoratori (quali il pagamento della retribuzione, dello straordinario, dei contributi, di indennità contrattuali ecc.) in situazioni di incertezza della pretesa, per le quali, cioè, in caso contrario, le probabilità della soddisfazione del lavoratore e del conseguimento del maggior introito contributivo per l'ente previdenziale risulterebbero limitate. Inoltre, gli importi dovuti saranno calcolati, in rapporto alle somme su cui si è pervenuto all'accordo, nel rispetto dei minimali di legge. La RT conclude asserendo che la presente norma non incide sull'invarianza di oneri stabilita nel criterio di delega.

Al riguardo, si osserva che l'avvio del tentativo di conciliazione è rimesso alla discrezionale valutazione della Direzione provinciale del

lavoro, non essendo previsti dei parametri obiettivi di scelta attinenti agli importi oggetto delle contestazioni o alla probabilità di incassare quanto non erogato a titolo di contributi previdenziali ed assicurativi seguendo l'*iter* ordinario.

Pertanto, occorre fare presente che l'ipotizzata invarianza degli oneri appare ragionevole, in particolare, nel presupposto che l'amministrazione non acceda alla conciliazione nelle ipotesi in cui essa avrebbe ottenuto piena soddisfazione in termini di versamenti contributivi, nonché di sanzioni e interessi.

## **Articolo 12**

### *(Diffida accertativa per crediti retributivi)*

Il comma 1 prevede la diffida del datore di lavoro nel caso in cui emergano crediti contributivi del lavoratore verso il datore di lavoro a cause di inosservanze contrattuali.

Il comma 2 attribuisce al datore di lavoro la facoltà di promuovere tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro entro 15 giorni dalla notifica della diffida accertativa di cui al comma 1.

La RT analizza il presente articolo nei medesimi termini utilizzati in relazione all'articolo precedente, avendone accorpato l'analisi.

Al riguardo, si sottolinea che l'attribuzione al datore di lavoro della facoltà di avviare il procedimento conciliativo (mentre nel caso precedente l'iniziativa comunque competeva all'amministrazione) e la più elevata probabilità di un riconoscimento definitivo dei crediti retributivi

del lavoratore (e conseguentemente contributivi dell'ente previdenziale), essendo stati gli stessi accertati nel corso dell'attività ispettiva, pone la stessa problematica di cui al precedente articolo 11. Sarebbe auspicabile pertanto un chiarimento sul punto.

### **Articolo 13**

*(Diffida)*

Il comma 1 prevede che alla constatazione di inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative consegua una diffida nei confronti del datore di lavoro affinché regolarizzi le inosservanze.

Il comma 2 prevede che in caso di ottemperanza alla diffida il datore di lavoro possa pagare il minimo importo per le sanzioni previste ovvero un quarto della sanzione stabilita in misura fissa con conseguente estinzione del procedimento sanzionatorio.

La RT sottolinea che la proposta innova rispetto all'ordinamento vigente in quanto la diffida, attualmente, non comporta l'irrogazione di sanzioni e le conseguenti entrate per il bilancio dello Stato.

La RT elenca le fattispecie rispetto alle quali si applica la diffida e la successiva irrogazione delle sanzioni secondo la norma dettata dallo schema di decreto.

Ricordando che le entrate attuali per sanzioni amministrative ammontano a 7,2 milioni di euro, la RT analizza gli effetti delle nuove disposizioni raggruppandoli in due insiemi: effetti finanziari positivi ed effetti finanziari negativi.

Gli effetti positivi sono suddivisi in :

A. *maggiori entrate a normativa variata per diffida con sanzioni al minimo* (ipotesi di somme riscosse pari all'80% del riscuotibile e 20% di diffide senza sanzione);

B. *entrate a normativa variata derivanti dalle somme ingiunte* (ipotesi di calcolo sul totale attuale delle richieste con ingiunzione pari a 8,3 milioni di euro con aumento della riscuotibilità dal 25 al 60% e ripartizione delle sanzioni attuali al doppio del minimo per il 70% dei casi e a un terzo del massimo per il 30% dei casi);

C. *entrate a normativa variata su somme riscosse senza ingiunzione* (ipotesi calcolata sulle somme riscosse senza ingiunzione pari a 5 milioni di euro con ripartizione delle sanzioni attuali al doppio del minimo per il 70% dei casi e a un terzo del massimo per il 30% dei casi);

D. *entrate a normativa variata su somme riscosse con ingiunzione* (ipotesi di conferma della riscuotibilità al 25% delle somme ingiunte e di quelle non riscosse al 40%).

Nella tabella che segue sono riportati gli effetti espressi in migliaia di euro:

Riferimento ipotesi	Quantificazione
A	1.800
B (70%)	1.743
B (30%)	498
C (70%)	1.750
C (30%)	1.950
D	374
Totale effetti positivi	8.113

Gli effetti finanziari negativi sono riconducibili a:

E. minori entrate per riduzione al 25% della misura delle sanzioni in cifra fissa (ipotesi che le sanzioni in cifra fissa rappresentino il 10 per cento del totale riscosso di 7,2 milioni di euro).

Il complesso degli effetti finanziari (in migliaia di euro) viene riportato nella tabella che segue:

Effetti positivi	8.113
Effetti negativi	- 540
Saldo effetti	7.575

Poiché le entrate per sanzioni amministrative, come affermato dalla RT, ammontano attualmente a 7,2 milioni di euro la quantificazione della RT medesima conferma l'invarianza di oneri per la finanza pubblica.

Dai dati forniti dalla RT risulta, quindi, che le richieste con ingiunzione ammontano a 8,3 milioni di euro (25 per cento dei quali riscuotibili attualmente) e che le somme rimosse senza ingiunzione ammontano a 5 milioni di euro. L'innovazione della diffida con le modalità stabilite nella norma in esame dovrebbe, pertanto, secondo la RT, determinare un incremento della riscuotibilità delle richieste con ingiunzione dal 25 al 60 per cento.

Si tratta, tuttavia, come esplicitamente chiarito dalla stessa RT, di una delle ipotesi sulle quali si basa la quantificazione effettuata.

In effetti, il bilanciamento fra riduzione dell'importo delle sanzioni e aumento della loro riscuotibilità, applicato alle altre fattispecie segnalate dalla RT e menzionate nell'elencazione di cui sopra, sembra basarsi su

ipotesi non esplicitamente suffragate in RT. Occorrerebbe pertanto un chiarimento al riguardo.

Infatti, mentre da una parte è certo che l'irrogazione di sanzioni in misura ridotta determina una diminuzione di entrate, ferma restando la sussistenza di comportamenti illeciti e di sanzioni certe, è vero pure d'altra parte che appare più difficile ipotizzare in tal caso, un incremento della riscuotibilità, circostanza cui la RT appare ricondurre l'effetto di invarianza degli oneri.

#### **Articolo 14**

*(Disposizioni del personale ispettivo)*

L'articolo attribuisce carattere esecutivo alle disposizioni impartite dal personale ispettivo. Tale esecutività non viene sospesa in caso di ricorso.

La norma non presenta aspetti rilevanti ai fini finanziari.

#### **Articolo 15**

*(Prescrizione obbligatoria)*

La norma dispone in merito alla prescrizione obbligatoria conseguente alla rilevazione di violazioni di carattere penale estendendone l'applicazione all'ipotesi di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali.



Non si ravvisano aspetti rilevanti ai fini finanziari.

## **Articolo 16**

*(Ricorso alla Direzione regionale del lavoro)*

La norma ammette il ricorso alla Direzione regionale del lavoro in opposizione all'ordinanza-ingiunzione emessa ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981.

Non si ravvisano aspetti rilevanti per quanto di competenza.

## **Articolo 17**

*(Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro)*

Il comma 1 istituisce il Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la Direzione regionale del lavoro prevedendo che ai componenti del Comitato non spetti alcun compenso, rimborso spese o indennità dovendo provvedere alle spese di funzionamento con gli stanziamenti già assegnati sui pertinenti capitoli di bilancio.

Il comma 2 dispone che i comitati di cui al primo comma esaminino tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni e i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi.

La RT si limita a ribadire che alle spese di funzionamento dei comitati si provvederà con le risorse già assegnate sui pertinenti capitoli di bilancio non derivandone, pertanto, un incremento degli oneri.

Al riguardo, si osserva che le spese di funzionamento dei Comitati, presumibilmente gravati da onerosi carichi di lavoro essendo essi deputati a decidere su tutti i ricorsi sopra menzionati, non sono specificate, non potendosi, così, valutare la congruità degli attuali stanziamenti di bilancio a farvi fronte.

La sola esclusione della corresponsione di indennità, rimborsi spese e compensi ai tre componenti previsti dalla norma non appare, infatti, sufficiente ad esaurire la gamma delle spese di funzionamento dei nuovi organismi.

Sembra opportuna, in proposito, una precisazione del Governo, anche perché, se si incrementano le funzioni riferendosi sempre agli stanziamenti di bilancio, il rischio è che questi ultimi vengano adeguati nel tempo alla nuova legislazione vigente, i cui oneri finirebbero così per essere coperti a carico del bilancio.

## **Articolo 18**

*(Risorse umane, finanziarie e strumentali)*

La norma prevede lo svolgimento di attività di formazione permanente destinate al personale ispettivo delle Direzioni del lavoro nei limiti delle risorse destinate a tali finalità dalla legislazione vigente.

La RT non prende in considerazione la norma, rispetto ai cui aspetti finanziari, tuttavia, sarebbe opportuna una precisazione del Governo, attesa l'ampiezza delle attività formative descritte nella norma stessa e atteso quanto fatto presente in ordine al rischio di cui all'articolo precedente.