

Organo: INAIL - DIREZIONE GENERALE - DIREZIONE CENTRALE RISCHI

Documento: Circolare n. 86 del 17 dicembre 2004.

Oggetto: Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Quadro Normativo

Legge n. 689 del 24 novembre 1981: "Modifiche al sistema penale".

Legge n. 638 dell'11 novembre 1983: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini".

Decreto Legislativo n. 758 del 19 dicembre 1994: "Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro".

Legge n. 335 dell'8 agosto 1995: "Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare".

Decreto ministeriale n. 687 del 7 novembre 1996: "Regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro".

Legge n. 448 del 23 dicembre 1998: "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", art. 78: "Misure organizzative a favore dei processi di emersione".

Circolare Inail n. 1 dell'8 gennaio 1999: "Legge 8 agosto 1995, n. 335 articolo 3, comma 20, integrato dall'articolo 3, del decreto-legge 14 giugno 1996, n. 318, convertito in legge 29 luglio 1996, n. 402. Condizioni per il riesame di adempimenti amministrativi e contributivi accertati regolari o regolarizzati. Nuove modalità dell'attività ispettiva....".

Legge n. 144 del 17 maggio 1999: "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

Legge n. 388 del 23 dicembre 2000, art. 116: "Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare".

Legge n. 383 del 18 ottobre 2001: "Primi interventi per il rilancio dell'economia".

Legge n. 30 del 14 febbraio 2003: "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro", art. 8: "Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro".

Decreto legislativo n. 124 del 23 aprile 2004: "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30".

Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24 del 24 giugno 2004: "D.lgs. n. 124 del 23 aprile 2004. Chiarimenti e indicazioni operative".

Decreto del Presidente della Repubblica n. 244 del 29 luglio 2004: "Regolamento di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

PREMESSA

Nel mese di aprile 2004 è stato emanato il secondo decreto¹ di attuazione della legge Biagi², recante disposizioni per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

La riforma dell'attività di vigilanza completa il disegno di modernizzazione del mercato del lavoro in quanto costituisce lo strumento giuridico idoneo a garantirne l'effettività.

Collocata in tale contesto, la recente disciplina si propone di realizzare l'obiettivo prioritario di rendere efficace l'azione di lotta al sommerso ed al lavoro irregolare affiancando, alla tradizionale funzione repressiva e di controllo propria degli ispettori di vigilanza, anche attività di prevenzione, formazione ed informazione in materia di rapporti di lavoro.

Allo stesso fine introduce inoltre particolari forme di intervento anche nell'ambito dei rapporti contrattuali tra datori e prestatori di lavoro, (sia mediante procedure conciliative, sia a mezzo di immediate tutele dei diritti accertati in sede ispettiva) e prevede, ulteriori istituti giuridici aventi efficacia esecutiva.

Il tutto è sostenuto da una rinnovata struttura organizzativa che vede coinvolti, a più livelli, diversi enti e svariati organismi, con un conseguente adeguamento di poteri e di compiti da svolgere sulla base di programmi mirati e condivisi, ad evitare pluralità di accessi e disomogeneità di comportamenti.

Stando alla previsione normativa, in tale assetto organizzativo il ruolo cardine è rivestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che svolge funzioni di coordinamento generale sia sull'attività di vigilanza propria degli ispettori del lavoro (con competenza prevalente e diretta in materia di rapporti di lavoro e di iniziative di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare), sia nelle materie di previdenza e assistenza sociale svolte dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti verso i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Alcune perplessità e dubbi interpretativi contenuti nella norma, con specifico riferimento alle competenze ed ai nuovi istituti giuridici, sono stati chiariti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nello scorso mese di giugno³.

Sulla scorta dell'orientamento ministeriale, è quindi possibile definire le funzioni proprie dell'Istituto, fermo restando che la piena attuazione della riforma è subordinata all'emanazione di successivi decreti (ad es. per la creazione di una banca dati telematica, per l'adozione di un modello unico di verbale, ecc.).

ORGANI DI VIGILANZA: IL COORDINAMENTO

La richiamata circolare ministeriale – cui si fa rinvio per una più compiuta disamina dei temi in argomento – ha in primo luogo precisato la reale portata del dettato normativo nella parte in cui disegna la struttura organizzativa.

Nella sostanza, il modello tracciato prevede più livelli di coordinamento e, a ciascun livello, la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati alla vigilanza e alla lotta al lavoro sommerso ed irregolare, compresi quindi gli Enti previdenziali.

Il Coordinamento centrale

Più precisamente, il coordinamento centrale della struttura organizzativa è attuato dal Ministero del Lavoro, posto al vertice del sistema, attraverso:

- una Direzione Generale⁴ , di nuova istituzione, con compiti di coordinamento e direzione delle attività ispettive svolte da tutti i soggetti deputati alla vigilanza, sia in materia lavoristica sia in materia previdenziale

- una Commissione centrale di coordinamento⁵ , di nomina ministeriale, che assume, a livello nazionale, iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e di vigilanza in materia di rapporti di lavoro, applicazione dei contratti collettivi, disciplina previdenziale. La Commissione, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un Sottosegretario delegato, è composta dai Direttori generali della suddetta Direzione Generale, dai Direttori generali dell'Inail, dell'Inps, dell'Agenzia delle Entrate, dal Comandante generale della Guardia di Finanza, dal Coordinatore nazionale delle AASSL, dal Presidente della Commissione nazionale per l'emersione del lavoro non regolare⁶ , da quattro rappresentanti di datori di lavoro e di lavoratori.

Il Coordinamento territoriale

Analogo coordinamento è svolto a livello territoriale⁷ :

- dalle Direzioni Regionali del lavoro che, sulla base delle direttive emanate dalla Direzione Generale, e conformemente agli obiettivi individuati dalla Commissione Centrale, "privilegiano un confronto diretto e costante con i Direttori Regionali degli Enti previdenziali e assicurativi, favorendo ogni ulteriore attività di consultazione e di dialogo e comunque con incontri di coordinamento che abbiano luogo almeno ogni tre mesi" ⁸

- dalle Commissioni regionali di coordinamento, istituite con decreto dei Direttori regionali del lavoro, che le presiedono, e dai Direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e dell'Agenzia delle Entrate, dai Coordinatori Regionali delle AASSL e da rappresentanti di datori di lavoro e lavoratori

- dalle Direzioni provinciali del lavoro che, nell'ambito territoriale di competenza, forniscono direttive per la razionalizzazione dell'attività al fine di evitare duplicazioni di interventi e assicurare uniformità di comportamento. Anche a livello provinciale, è richiesta la massima integrazione tra i soggetti interessati, da realizzare con incontri, almeno trimestrali, con i Direttori provinciali INPS e INAIL⁹ . Le Direzioni provinciali si avvalgono della consulenza dei CLES¹⁰ , Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, che, nella loro composizione, sostituiscono operativamente le Commissioni provinciali di coordinamento della vigilanza.

Le nuove disposizioni, quindi, danno notevole rilievo al ruolo svolto dall'Istituto (rappresentato, sia a livello centrale sia sul territorio, negli organi collegiali di nuova istituzione) ed attribuiscono più ampie funzioni ai Direttori Regionali e Provinciali dell'Inail.

È quindi indispensabile che le Strutture territoriali dell'Istituto assicurino la costante presenza ed ogni forma di collaborazione costruttiva nel corso delle riunioni periodiche presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

In tali sedi saranno prospettate e concordate, sulla base degli indirizzi forniti da questa Direzione Generale, le attività da svolgere e le iniziative da adottare, tenendo anche conto degli esiti di azioni già intraprese e progetti già definiti.

COMPETENZE DEL PERSONALE DI VIGILANZA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI

Come anticipato in premessa, le competenze attribuite al personale di vigilanza degli enti previdenziali risultano confermate ed ampliate. All'attività di accertamento e controllo di tipo repressivo, infatti, viene

affiancata l'attività di prevenzione e promozione, da svolgere sulla base di una specifica disciplina dettata da apposito decreto ministeriale.

Attività di accertamento e controllo in senso stretto

Le disposizioni già vigenti¹¹ sul conferimento agli ispettori di vigilanza degli enti previdenziali di tutti i poteri che agli stessi derivano dallo svolgimento dell'attività di polizia amministrativa sono confermate¹².

Pertanto, restano invariate le facoltà di accesso ai luoghi di lavoro, esame delle scritture contabili e dei libri regolamentari, acquisizione di dichiarazioni ecc., necessarie ad accertare l'osservanza delle norme previdenziali e la regolarità del rapporto assicurativo, così come dettagliatamente individuate dall'Istituto¹³.

Nell'ottica di una più efficiente organizzazione dell'attività ispettiva, le Direzioni regionali del lavoro, d'intesa con le Direzioni regionali dell'INPS e dell'INAIL e con il Comando del nucleo dei Carabinieri, possono costituire nel territorio di competenza gruppi di intervento straordinario¹⁴ per contrastare specifici fenomeni di violazioni di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatoria. Tali gruppi saranno formati secondo le direttive della Direzione generale del Ministero.

Al riguardo, appare utile precisare che oltre all'attività finalizzata all'emersione totale o parziale, di interesse per gli altri soggetti pubblici deputati alla vigilanza, gli ispettori dell'Inail svolgono anche l'attività prettamente assicurativa di verifica del rischio ovvero di accertamento su cause e circostanze di eventi tutelati.

Ovviamente gli accessi eseguiti solo a questi ultimi fini restano esclusi dal coordinamento centrale e territoriale, fermo restando che, ove in tali occasioni si riscontrino irregolarità di interesse più generalizzato, le stesse dovranno essere segnalate con modalità definite e concordate a livello territoriale.

Attività di prevenzione e promozione

Questa attività, viene disciplinata nell'ambito di disposizioni finalizzate alla riorganizzazione della vigilanza per la prima volta. Ciò sta a sottolineare come l'osservanza degli obblighi di legge possa essere conseguita più efficacemente attraverso la diffusione della conoscenza della complessa normativa in materia lavoristica e previdenziale¹⁵.

Gli enti previdenziali, nelle materie di rispettiva competenza, possono svolgere attività di prevenzione di eventuali violazioni nonché di promozione del rispetto della normativa, attraverso la diffusione di informazioni di carattere generale su novità legislative e interpretative¹⁶.

Questo significa che non rientrano nell'ambito dell'attività in parola questioni particolari, riguardanti le singole aziende e di competenza propria dei consulenti del lavoro e delle altre figure professionali a ciò abilitate¹⁷.

Fondamentale appare, inoltre, la precisazione - operata dalla norma e riportata nella circolare ministeriale - secondo cui gli ispettori che dovessero partecipare, presso singole aziende, ad iniziative finalizzate alla prevenzione e promozione del rispetto della normativa lavoristica non esercitano funzioni di vigilanza né possono eseguire accertamenti.

La stessa circolare ministeriale specifica, peraltro, che l'attività in parola non potrà essere esercitata fino all'emanazione del decreto di approvazione di uno schema di convenzione che ne disciplinerà le modalità.

Si fa riserva, pertanto, di più precise istruzioni.

Diritto di interpello

In stretta connessione con l'attività di prevenzione e promozione del rispetto della normativa lavoristica, viene introdotto il diritto di interpello¹⁸, che consiste nella facoltà di porre quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa di rispettiva competenza alle DPL e agli Istituti previdenziali.

Titolari di questo diritto sono esclusivamente gli enti pubblici, le associazioni di categoria e gli ordini professionali.

I quesiti proponibili all'Inail, per quanto di competenza, dovranno riguardare problematiche di valenza generale in materia assicurativa che non abbiano già trovato soluzione nelle disposizioni normative e amministrative emanate (ad esempio regime applicabile in presenza di determinati rapporti di lavoro non sufficientemente disciplinati da una norma né chiariti con circolari interne; condizioni di ammissibilità a benefici previdenziali e assicurativi previsti da disposizioni legislative a favore di categorie di datori di lavoro non facilmente individuabili senza ulteriori precisazioni dell'Istituto, ecc).

Tali quesiti potranno essere trasmessi:

- alla Direzione Centrale Rischi, solo in via telematica, all'indirizzo di posta elettronica di prossima istituzione interpellodirezionecentralerischi@inail.it

ovvero

- alle Sedi dell'Istituto che provvederanno a trasmetterli alla stessa Direzione Centrale Rischi, per l'istruttoria e il successivo inoltro alla Direzione Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Non potranno essere inoltrati con la procedura di interpello, e quindi evasi, quesiti di carattere particolare o proposti da singoli datori di lavoro, ferma restando comunque l'ordinaria attività di informazione all'utenza da parte delle Unità competenti.

STRUMENTI

Strumenti operativi: la banca dati e la rete telematica, il modello unico di verbale

Il coordinamento delle attività di vigilanza dirette alla verifica della regolarità dei rapporti di lavoro e all'emersione è garantito da appositi strumenti operativi che assicurano la celerità delle informazioni e l'uniformità dei comportamenti.

In particolare viene istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali una banca dati telematica come sezione riservata della "borsa continua nazionale del lavoro"¹⁹ alla quale avranno accesso esclusivamente le Amministrazioni che esercitano l'attività di vigilanza²⁰.

In tale banca dovranno confluire, a regime, i dati sugli accessi ispettivi effettuati da tutti gli organi coinvolti sulla base di una disciplina demandata ad apposito decreto ministeriale.

Nell'attesa dell'emanazione di questo decreto, l'interscambio delle informazioni avverrà per via telematica attraverso l'utilizzo di indirizzi di posta elettronica riservati, ad uso dei Dirigenti e dei Responsabili dei servizi ispettivi di Direzioni Provinciali del Lavoro, INPS, INAIL e altri enti previdenziali²¹. Per l'INAIL, la Direzione Centrale Servizi Informativi e Telecomunicazioni provvederà ad istituire indirizzi dedicati.

Saranno pertanto presi accordi a livello locale, per stabilire le precise modalità di trasmissione dei dati nonché la periodicità degli invii, tenendo presente che, allo scopo di evitare duplicazioni di interventi, le informazioni relative alle aziende ispezionate devono essere comunicate agli altri enti immediatamente dopo gli accessi²².

A tale proposito, sono in corso di realizzazione le necessarie implementazioni della procedura vigilanza (ambiente CICSSA), per agevolare le trasmissioni previste e la ricezione dei dati delle altre Amministrazioni. In attesa del completamento della procedura, ciascuna Sede provvederà ad effettuare le comunicazioni dei datori di lavoro ispezionati alle scadenze concordate, nel rispetto dei termini fissati dalla norma.

Ulteriore innovazione, di notevole impatto operativo, è costituita dall'adozione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti, da approvare con decreto ministeriale entro il prossimo 26 novembre 23. La redazione del modello finale scaturirà da uno specifico iter procedimentale, sentite le Direzioni Generali dell'INPS e dell'INAIL.

Nel fare riserva di ulteriori dettagli, è importante sottolineare la valenza che i verbali tipo assumono quali fonti di prova in ordine agli elementi acquisiti, che devono poter essere utilizzati dai vari organi ispettivi per l'adozione di provvedimenti sanzionatori amministrativi e civili 24.

Le Strutture dell'INAIL svolgeranno quindi gli accertamenti con la massima attenzione ed in maniera completa ed esaustiva, anche per quanto riguarda le irregolarità nei confronti delle altre Amministrazioni. Ciò al fine di consentire alle stesse, sulla base delle informazioni acquisite, di evitare duplicazioni di indagini.

Ove gli accertamenti siano finalizzati a verifiche specifiche ed a periodi limitati, ovvero quando non sia comunque possibile rilevare inadempienze sanzionabili da altri soggetti pubblici, è necessario che il verbale riporti esplicita menzione o riserva.

Strumenti giuridici: la diffida, la disposizione, la prescrizione obbligatoria

Al fine di assicurare l'immediatezza e l'efficacia dell'attività di vigilanza, sono stati rivisti alcuni istituti giuridici che conferiscono nuovi poteri ovvero rinnovano, ampliandone la sfera, poteri già in uso nella prassi amministrativa.

Più precisamente sono disciplinate due distinte tipologie di diffide per violazioni sanzionate in via amministrativa:

- la diffida accertativa per crediti patrimoniali²⁵ : riconosciuta in via esclusiva al personale ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro, consente di "diffidare", in sede di indagine ispettiva, il datore di lavoro a corrispondere direttamente al prestatore di lavoro le somme che risultano dovute per effetto di una corretta applicazione di norme e istituti contrattuali
- la diffida obbligatoria²⁶ : consiste nel potere/dovere, attribuito a tutti gli ispettori di vigilanza e quindi anche a quelli previdenziali, di diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione di inosservanze sanzionate in via amministrativa e comunque sanabili.

Sono inoltre attribuiti alla competenza degli ispettori delle Direzioni del Lavoro:

- il potere della disposizione²⁷, che consiste in un provvedimento amministrativo con efficacia esecutiva che determina, a carico del soggetto cui è diretta, un nuovo obbligo da cui derivano responsabilità
- la prescrizione obbligatoria²⁸, che consiste in un ordine scritto impartito dall'ispettore che accerti violazioni sanzionate penalmente con la contravvenzione.

Una volta impartita la prescrizione, l'esercizio dell'azione penale rimane sospeso fino al momento dell'adempimento, che dovrà essere verificato entro 60 giorni dallo scadere del termine fissato²⁹.

Particolare rilievo assume per l'Istituto la diffida obbligatoria, sulla quale si ritiene utile fornire ulteriori precisazioni, con riferimento, soprattutto, al significato ed ai limiti dell'espressione "comunque sanabili", utilizzata dal legislatore.

Per chiarire questo specifico punto, la circolare ministeriale ha precisato che sono escluse dall'ambito della diffida tutte le violazioni in cui l'interesse sostanziale protetto dalla norma non è in alcun modo recuperabile.

Sono, di contro, considerate sanabili tutte le violazioni amministrative relative ad adempimenti che, omessi in tutto o in parte, possono ancora essere materialmente realizzati, anche qualora la legge preveda un termine per la loro effettuazione.

Sono tali tutti gli illeciti istantanei con effetti permanenti, cioè gli illeciti che, commessi ad una certa data, protraggono nel tempo le loro conseguenze.

Sempre con riferimento alla sanabilità, la predetta circolare prevede, altresì, che l'istituto in questione possa trovare applicazione, anche nel caso in cui il trasgressore, prima dell'adozione del provvedimento di diffida, abbia ottemperato, seppur tardivamente, all'adempimento.

In tale ipotesi, pur non concretandosi un vero e proprio atto di diffida, si pone in essere un accertamento della condotta del trasgressore, dal quale consegue l'ammissione al pagamento della somma ridotta.

Aderendo all'interpretazione ministeriale, pertanto, per la materia di competenza dell'Istituto possono essere considerate sanabili, alle condizioni sopra descritte, le violazioni non connesse né direttamente né indirettamente al pagamento del premio, così come individuate sulla base del nuovo sistema sanzionatorio in vigore dal 2001³⁰. Ad ogni buon fine, in allegato è riprodotto un elenco dei principali illeciti formali, con le misure delle rispettive sanzioni³¹.

Sotto il profilo operativo, quindi, se nel corso dell'accertamento il personale ispettivo rileva inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, provvederà a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze sanabili, fissandone il termine.

Il termine fissato nel provvedimento di diffida deve essere congruo. Alla scadenza di tale termine, l'ispettore deve verificare se il datore di lavoro ha ottemperato e, in caso positivo, ammetterà lo stesso al pagamento della sanzione agevolata, pari al minimo previsto dalla legge, ovvero, ad un quarto della sanzione, se la medesima è stabilita in misura fissa.

In alcune circostanze potrebbe verificarsi che l'importo della sanzione ridotta a seguito di diffida risulti maggiore dell'importo ridotto ai sensi della legge di depenalizzazione³². In questi casi, ovviamente, l'istituto della diffida non trova applicazione.

Verificato il pagamento della sanzione agevolata, il procedimento sanzionatorio si estingue.

Occorre tener presente, altresì, che la diffida in questione:

- opera come condizione di procedibilità, in ipotesi in cui gli illeciti amministrativi risultano accertati e provati, e qualora le inadempienze siano sanabili
- produce l'interruzione dei termini, relativi alla contestazione/notifica della sanzione amministrativa³³ "fino alla scadenza del termine indicato per la regolarizzazione" (ne consegue che, in caso di inottemperanza da parte del trasgressore, l'attività ispettiva riprende il suo corso)

· è applicabile a decorrere dal 27.5.2004, anche per le violazioni commesse antecedentemente a tale data.

Allo stato, il potere di diffida è riconosciuto esclusivamente agli ispettori: le violazioni punite con sanzioni amministrative accertate dai funzionari amministrativi nello svolgimento dell'ordinaria attività esulano quindi dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida obbligatoria, pur riguardando le stesse inosservanze.

LA CONCILIAZIONE MONOCRATICA

Al fine di soddisfare tutte le finalità della legge delega³⁴, volte anche alla deflazione del contenzioso attraverso la soluzione delle controversie in sede transattiva, il decreto ha introdotto l'istituto della conciliazione monocratica, affidata alla competenza esclusiva delle Direzioni provinciali del Lavoro³⁵.

La conciliazione può essere attivata:

- dal lavoratore che chieda, limitatamente ai diritti patrimoniali (crediti da lavoro), uno specifico intervento ispettivo alla Direzione Provinciale del Lavoro (conciliazione preventiva)
- nel corso di un'attività di vigilanza, qualora l'ispettore del lavoro ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa (conciliazione contestuale).

In caso di accordo, nel verbale di conciliazione monocratica sono indicate le somme dovute al lavoratore per i periodi riconosciuti dalle parti. Sulla base di tali somme, il datore di lavoro dovrà versare i contributi previdenziali ed i premi assicurativi, determinati secondo la normativa in vigore.

A questo proposito, la citata circolare ministeriale precisa che "ai fini previdenziali il computo degli oneri contributivi e assicurativi va comunque operato con riferimento ai minimali di legge, se l'importo oggetto di conciliazione è inferiore ai predetti minimali".

Si è dell'avviso che il verbale di conciliazione monocratica costituisca l'atto dal quale scaturisce l'obbligo per il pagamento dei premi assicurativi. Ne consegue che il termine per il versamento di tali premi è da intendersi fissato al giorno 16 del mese successivo alla data di sottoscrizione del verbale.

Le Sedi pertanto dovranno garantire la massima tempestività nel fornire gli elementi utili per la loro quantificazione.

Il versamento dei premi assicurativi potrà essere effettuato in unica soluzione ovvero ratealmente, previa autorizzazione da parte dell'Istituto. In tale ultimo caso, il datore di lavoro dovrà versare, alla scadenza suddetta, un importo pari alla prima rata, fornendone documentazione alla Direzione provinciale del lavoro.

Si richiama l'attenzione sulla necessità di monitorare puntualmente il rispetto delle scadenze, atteso che ogni interruzione dei pagamenti dovrà essere tempestivamente comunicata alla competente Direzione Provinciale.

Nel fare riserva di successive informazioni circa le modalità di compilazione dei documenti di pagamento, si invitano le Unità territoriali a prendere accordi con le Direzioni provinciali del lavoro sulle modalità di ricezione e trasmissione dei dati necessari per l'attuazione del dettato normativo, con particolare riferimento alla verifica da parte dell'Istituto della regolarità dei versamenti effettuati a titolo di premio.

IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

Anche sotto il profilo dei ricorsi il decreto ha introdotto alcune innovazioni, prevedendo ulteriori sedi di soluzione delle controversie nell'ottica di un alleggerimento del contenzioso giudiziario³⁶.

Sono, infatti, previste due nuove tipologie di ricorso amministrativo distinte per materia e per funzione:

- alla Direzione Regionale del lavoro³⁷, contro l'ordinanza ingiunzione emessa per la riscossione di sanzioni amministrative
- al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro³⁸, contro tutti gli atti di accertamento e le ordinanze - ingiunzioni che hanno ad oggetto la sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro.

Ricorso alla Direzione Regionale del lavoro

Può essere proposto entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento di ordinanza-ingiunzione, salvo che la violazione contestata riguardi la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, sempre di competenza del "Comitato regionale per i rapporti di lavoro".

La Direzione adita dovrà decidere entro 60 giorni, decorsi inutilmente i quali, il ricorso si intende respinto.

L'impugnativa in questione non preclude la possibilità di ricorrere dinanzi al giudice nel termine di 30 giorni dalla notifica del provvedimento della Direzione Regionale o, nel caso di silenzio- rigetto, dalla scadenza del termine ultimo per la pronuncia.

Per quanto di competenza dell'Istituto è da sottolineare come tale tipologia di ricorso si applichi, nella pratica, in via molto residuale, in quanto le violazioni di carattere sostanziale sono state abolite dal 2001 e quelle formali, salvo limitate eccezioni, sono oggetto di rapporto alle Direzioni Provinciali del lavoro che curano la riscossione delle relative sanzioni.

Ricorso al Comitato Regionale

Il Comitato regionale - di cui fanno parte il Direttore della Direzione regionale del Lavoro che lo presiede, il Direttore regionale dell'INPS e il Direttore regionale dell'INAIL- è costituito presso la Direzione regionale del lavoro ope legis, senza necessità di uno specifico provvedimento amministrativo.

La circolare ministeriale ha precisato che, in caso di assenza o legittimo impedimento dei membri, il Comitato opera con coloro che esercitano funzioni vicarie dei membri stessi.

Gli atti impugnabili sono gli atti di accertamento e le ordinanze ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro nonché i verbali di accertamento degli Istituti previdenziali, compresi i verbali INAIL purché riguardanti la sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro.

Per ciò che concerne i termini di proposizione nonché l'istruttoria e la definizione del gravame, si fa rinvio alle previsioni contenute nel decreto legislativo e nella relativa circolare ministeriale.

La decisione del ricorso può essere:

- "eliminativa": il provvedimento viene annullato e nessuna azione sanzionatoria né di recupero contributivo od assicurativo potrà far seguito all'accertamento ispettivo oggetto di riesame
- "confermativa": viene integralmente confermato l'atto impugnato con il conseguente recupero dei premi omessi ovvero con l'applicazione delle sanzioni ove previste

· “innovativa”: ridetermina la misura e l’oggetto dell’accertamento modificando in tutto od in parte l’atto impugnato per cui si provvederà alla liquidazione del verbale nei termini stabiliti dalla decisione del Collegio.

Il ricorso sospende sia i termini in materia di contestazione e notificazione della violazione nonché di opposizione all’ordinanza ingiunzione³⁹, sia i termini previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali nei confronti dei verbali degli Istituti previdenziali.

Interrelazioni con l’articolo 16 del T.U. n. 1124/1965

Come sopra detto, il ricorso ex art. 17 del decreto legislativo in esame riguarda esclusivamente le controversie relative alla sussistenza e alla qualificazione dei rapporti di lavoro, mentre l’art. 16 del T.U. attiene a questioni riguardanti l’obbligo del datore di lavoro di denunciare le lavorazioni o le modifiche del rischio assicurato.

Trattasi, pertanto, come affermato dallo stesso Ministero del lavoro in un suo recente parere, di istituti che conservano una specifica autonomia reciproca, rimanendo in vigore ciascuno nell’ambito di specifica competenza.

Pertanto, rimane in vigore la disciplina prevista dall’art. 16 del T.U. relativa ai ricorsi alla Direzione provinciale del lavoro avverso atti di diffida inerenti l’obbligo del datore di lavoro di denunciare la lavorazione o le modificazioni del rischio assicurato.

Per tutte le questioni inerenti l’aspetto classificativo e tariffario, resta ferma la competenza esclusiva del Consiglio di Amministrazione dell’Istituto.

CONCLUSIONI

Molti aspetti della riforma, come risulta dal quadro delineato, necessitano di approfondimenti e, in alcuni casi, di appositi decreti ministeriali.

Tuttavia alcuni istituti, ancorché complessi, sono già in vigore (si pensi alla diffida obbligatoria a far data dal 27 maggio 2004). É necessario pertanto che venga tempestivamente attivata, a livello territoriale, ogni iniziativa utile a rendere operative le nuove disposizioni, privilegiando e promuovendo il confronto con le altre Amministrazioni interessate.

Le Direzioni regionali, in particolare, programmeranno appositi incontri con i Direttori delle Sedi e con il personale di vigilanza e rappresenteranno alla Direzione Centrale Rischi eventuali elementi di criticità e particolari esigenze di carattere operativo.

1. Decreto legislativo n. 124/2004.

2. Legge n. 30/2003.

3. Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24/2004.

4. Decreto Legislativo n. 124/2004, art. 2.

5. Decreto Legislativo n. 124/2004, art. 3.

6. Legge n. 448/1998, art. 78.

7. Decreto Legislativo n. 124/2004, artt. 4 e 5.

8. Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24/2004.

9. Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24/2004.

10. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 5, comma 2.
11. Legge n. 638/1983, art. 13 e D.P.R.n. 1124/1965, art. 21 e seguenti.
12. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 6.
13. Circolare Inail n. 1 dell'8 gennaio 1999.
14. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 10, comma 3.
15. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 8.
16. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 8, comma 5.
17. Legge n. 12/1979.
18. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 9.
19. Decreto legislativo n. 276/2003, art. 15.
20. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 10, comma 1.
21. Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24/2004.
22. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 10, comma 2.
23. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 10, comma 3.
24. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 10, comma 4.
25. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 12.
26. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 13.
27. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 14.
28. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 15.
29. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 15 (rinvio a Decreto legislativo n. 758/1994, artt. 20, 21, 23, 24 e 25).
30. Legge n. 388/2000, art. 116.
31. Allegato 1.
32. Legge n. 689/1981.
33. Legge n. 689/1981.
34. Legge n. 30/2003.
35. Legge n. 689/1981, artt. 14, 18, 22.
36. Decreto legislativo n. 124/2004.
37. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 16.
38. Decreto legislativo n. 124/2004, art. 17.
39. Legge n. 689/1981, artt. 14, 18 e 22.

Allegati: 1

IL DIRETTORE GENERALE

Dr. Maurizio CASTRO