

DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE DEGLI ISPETTORI DEL LAVORO E INOSSERVANZA DI CONTRATTI COLLETTIVI DI DIRITTO COMUNE

*Administrative provisions of labour inspectors and violation of collective agreement under
ordinary law*

Nota a T.A.R., Campania, Salerno, Sez. I, Sent., 25/02/2025, n. 371

Stefano Margiotta *

Abstract [It]: L'autore illustra i profili critici dell'orientamento giurisprudenziale e della prassi ispettiva secondo i quali il potere di impartire disposizioni amministrative da parte degli ispettori del lavoro ai sensi dell'art. 14, D.Lgs. n. 124 del 2004 comprende nel suo spettro di azione anche le irregolarità relative all'inadempimento degli obblighi nascenti dal contratto collettivo, in base ad una (malintesa secondo l'autore) valutazione di "rilevanza pubblicistica della piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi".

Abstract [En]: The author illustrates the critical profiles of the jurisprudential opinion according to which the power to issue administrative provisions by labour inspectors under Article 14, Legislative Decree No. 124/2004 also includes irregularities relating to the non-fulfilment of obligations arising from the collective agreements, on the basis of a (misunderstood according to the author) assessment of "public relevance to the full and effective application of collective agreements".

Parole chiave: ispezioni - ispettori - lavoro - ispettori del lavoro - poteri degli ispettori - disposizioni amministrative - contratto collettivo - disposizioni degli ispettori

Keywords: inspections - inspectors - labour - labour inspectors - inspectors' powers - administrative provisions - collective agreement - inspectors' provisions

Nota a Sentenza T.A.R. Campania Salerno, Sez. I, Sent., 25/02/2025, n. 371

Pres. Mezzacapo, Est. Andolfi, Ispettorato Nazionale del Lavoro c. L.L.

Poiché va riconosciuta rilevanza pubblicistica all'esigenza di una piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi (anche) di diritto comune gli ispettori del lavoro possono impartire disposizioni amministrative aventi ad oggetto l'adempimento da parte del datore di lavoro di obblighi derivanti dalla contrattazione collettiva

SOMMARIO: 1. L'orientamento che ammette di impartire disposizioni amministrative per inadempimenti contrattuali del datore di lavoro derivanti dalla violazione di contratti collettivi. - 2. Sull'affermata "rilevanza pubblica dell'esigenza di una piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi" di diritto comune. Ambito e presupposti del potere di disposizione. - 3. Disposizioni amministrative e tutela dei diritti di contenuto patrimoniale dei lavoratori.

1. L'orientamento che ammette di impartire disposizioni amministrative per inadempimenti contrattuali del datore di lavoro derivanti dalla violazione di contratti collettivi

La sentenza che si annota accoglie nuovamente¹ l'orientamento, che riconosce al personale ispettivo in materia di lavoro e legislazione sociale il potere di impartire disposizioni amministrative - non solo per l'applicazione delle leggi ma - anche per l'applicazione di clausole di contratti collettivi di diritto comune. In questo modo disposizioni amministrative potrebbero essere impartite per reagire all'inadempimento di gran parte degli obblighi del rapporto di lavoro e il contenuto di obbligazioni contrattuali disciplinate dal diritto dei contratti (sia pure con le peculiarità che caratterizzano il diritto del lavoro) diverrebbe spesso oggetto di ordini amministrativi ed assumerebbe, con questo, (anche) una natura pubblicistica, con le conseguenze che ciò determina. Il contenuto di clausole del contratto collettivo, una volta fatto oggetto di un ordine amministrativo, finisce infatti con l'assumere carattere imperativo e cessa (almeno in linea di massima²) di essere materia (sia pure limitatamente³) disponibile dalle parti del rapporto di lavoro.

¹ * Avvocato - docente a contratto nell'Università Roma Tre (Alta scuola per l'Amministrazione).

Vedi, in precedenza, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 21 marzo 2024, n. 2778 (al riguardo P. RAUSEI, *Il potere di disposizione degli Ispettori del lavoro anche per l'attuazione dei contratti collettivi*, in *Lavoro e giur.*, 2024, 7, p. 700), che riformò la motivazione della sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 18 maggio 2021, n. 155; nello stesso senso T.A.R. Basilicata, Sez. I, 21 novembre 2023, n. 677, e T.A.R. Marche, Sez. I, 31 ottobre 2022, n. 639. In senso contrario, oltre alla predetta T.A.R. Friuli Venezia Giulia, n. 155 del 2021, T.A.R. Marche, Sez. I, 26 agosto 2022, n. 464 (la decisione ha accompagnato l'affermazione dell'inapplicabilità della disposizione amministrativa alle inosservanze di contratto collettivo ad un approfondimento, nel merito, della sussistenza o no delle violazioni denunciate dai lavoratori costituendo esse, in ipotesi, anche violazione di legge). Si veda anche T.A.R. Lombardia, Sez. IV, 4 settembre 2023, n. 2046 (con riguardo però alla particolare questione del C.C.N.L. da applicarsi in una Società cooperativa in relazione al precetto costituzionale di cui all'art. 36, Cost. e a specifiche disposizioni di legge - artt. 3 e 6 della legge n. 142 del 3 aprile 2001 - sul tema, V. LIPPOLIS, *Potere di disposizione e C.C.N.L.: limite della scelta negoziale*, in *Dir. e prat. lav.*, 2023, p. 2235). TAR Sardegna, Sez. II, 13 aprile 2022, n. 427, talora citata in letteratura, si limita ad escludere che, nel giudizio che era chiamato a definire, l'atto impugnato costituisse una disposizione amministrativa (si trattava di un Verbale di accertamento). Sulla "vivace discussione della giustizia amministrativa", vedi "G. PICCO, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Modena, 2024, p. 86 ss..

² Potrebbe esplorarsi la fondatezza della tesi secondo la quale la conciliazione tra le parti sia un modo alternativo di ottemperanza alla disposizione amministrativa, ovvero una ragione che ne possa giustificare la revoca.

³ Come noto la clausole dei contratti collettivi di diritto comune sono, per regola, inderogabili solo in senso unidirezionale (solo *in pejus*) e non è impedito sacrificarle se ne consegua un trattamento economico-normativo complessivamente di miglior favore per il lavoratore; né sono impediti, coi limiti e alle condizioni di cui all'art. 2113 c.c., rinunce e transazioni.

L'orientamento di cui trattasi è stato reso possibile dalla modifica, da parte dell'art. 12 *bis* della legge n. 120 dell'11 settembre 2020, della norma che regola, principalmente, la materia, e cioè dell'art. 14, D.Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004.

La novella del 2020 fece infatti cadere il riferimento del testo normativo all'applicazione di "leggi"⁴ ovvero di "norme obbligatorie"⁵ che una tradizione secolare⁶ ricollegava all'esercizio del potere di impartire disposizioni, sostituendolo con un generico riferimento ai "casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative". Per effetto di questa modifica legislativa, secondo l'Ispettorato nazionale del lavoro⁷ il potere di impartire disposizioni potrebbe esercitarsi sia quando l'"irregolarità" consista nella violazione di norme di legge sia quando essa sia costituita da inosservanze del "contratto collettivo applicato anche di fatto dal datore di lavoro".⁸

Dopo alcune sentenze contrastanti⁹ quest'interpretazione è stata accolta dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2778 del 21 marzo 2024, e ora ribadita dalla sentenza che si annota,

⁴ Art. 12 del R.D. 27 aprile 1913, n. 431, d'esecuzione della legge 22 dicembre 1912, n. 1361, istitutiva del Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro.

⁵ Art. 5 *bis*, R.D. cit.; art. 10, comma 2, D.P.R. n. 520 del 19 marzo 1955 tutt'ora - almeno in parte - vigente, emanato in occasione dell'esecuzione della delega conferita dalla legge 2 marzo 1953, n. 429, per riorganizzare il Ministero del lavoro e, in particolare l'Ispettorato del lavoro. Vedi anche la versione originaria dell'art. 14, D.Lgs. n. 124 del 2004.

⁶ Risalente, come si è visto (cfr. le Note precedenti), alle norme istitutive del Corpo degli Ispettori del lavoro.

⁷ Circolare n. 5 del 30 settembre 2020 (vedi anche la Nota dell'INL n. 1062 del 30 novembre 2020; per l'illustrazione della, tra l'altro, posizione dell'INL vedi C. SANTORO, *Il nuovo potere ispettivo di disposizione*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 1, p. 253). Inoltre secondo questa circolare il potere di impartire disposizioni in caso di "irregolarità", si sarebbe aggiunto al potere di impartire disposizioni per attuare norme di legge che, per la genericità del loro contenuto, richiedono apprezzamenti discrezionali, tradizionalmente riconosciuto dalle norme che regolavano la materia (vedi le fonti indicate nella Nota 4 e, soprattutto l'art. 10, comma 2, D.P.R. n. 520 del 1955). Quest'interpretazione non pare essere l'unica possibile. Piuttosto, si crede impreciso affermare che in materia di previdenza e di lavoro, presupposto per l'esercizio del potere di disposizione possa essere ancora il caso di cui all'art. 10, comma 2, D.P.R. n. 520 del 1955 (disposizioni amministrative per l'applicazione di leggi che implicano "apprezzamento discrezionale"). Infatti l'art. 14 regola l'intero istituto della disposizione amministrativa "in materia di previdenza sociale e di lavoro" - vedi la rubrica del D.Lgs. - ed abroga pertanto, ad avviso di chi scrive, ai sensi dell'art. 15, ultima parte, disp. prel. c.c., ogni altra norma emanata in precedenza nella stessa materia. Se il legislatore avesse voluto confermare il presupposto per l'esercizio del potere di impartire disposizioni di cui all'art. 10, comma 2, D.P.R. n. 520 del 1955 "in materia di previdenza e di lavoro" non si sarebbe limitato a prevedere quel potere solo nel diverso caso delle "irregolarità... non già punite da sanzioni amministrative o penali". La considerazione di cui sopra ha particolare rilievo sulla motivazione del provvedimento di disposizione; essa dovrà riferire della riscontrata irregolarità priva di sanzioni amministrative o penali (non quindi della presenza di norme che implicano "apprezzamento discrezionale") ciò che è infatti l'unico presupposto di legittimità rimasto per l'adozione del provvedimento medesimo. La novella del 2020 non ha tuttavia ristretto l'area di applicazione dell'istituto. Infatti anche la violazione di una norma generica che richieda "apprezzamento discrezionale", costituisce un'"irregolarità" ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, cit., e nulla vieta che la disposizione possa essere impartita anche in presenza di norme con tali caratteristiche.

⁸ Con la Nota prot. 4539 del 15 dicembre 2020 l'Ispettorato nazionale del lavoro rimarca come la disposizione possa, a suo avviso, essere adottata anche in caso di mancata o errata applicazione di obblighi contrattuali in relazione alla

parte normativa ed economica del CCNL. In senso conforme, P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Milano, 2024, p. 398.

⁹ Vedi la Nota 1.

sulla base di una esplicita “valutazione di rilevanza pubblicistica per l'esigenza di una piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi”.

Se confermata, questa tesi avrebbe conseguenze relevantissime e, come riconosce la dottrina, “la gran parte dei diritti del lavoratore si presterebbe a ricevere attuazione coattiva tramite l'esercizio del potere ispettivo di disposizione con conseguente potenziale trasformazione di ogni inadempimento contrattuale del datore di lavoro in illecito amministrativo”¹⁰. Alcuni giudici amministrativi hanno anzi, sia pure in modo forse poco ponderato ad avviso di chi scrive, confermato l'istituzione di un “sistema di tutela dei lavoratori imperniato sul potere di disposizione ... alternativo all'azione giudiziaria”¹¹.

A sostegno della tesi suesposta sono addotti anzitutto argomenti di carattere testuale¹²: il decreto n. 124, laddove ha inteso limitare il proprio ambito di applicazione, lo avrebbe fatto esplicitamente, ciò che non è avvenuto nel caso della disposizione amministrativa di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 124 del 2004; non vi sarebbero pertanto ragioni per assegnare all'istituto un'area di applicazione più ristretta rispetto a quella della diffida amministrativa che, ai sensi dell'art. 13 dello stesso D.Lgs., può essere appunto impartita anche per “constatata inosservanza delle norme ... del contratto collettivo ...”.

Va però detto che ai fini della diffida amministrativa disciplinata dal predetto art. 13 occorre anche che l’“inosservanza” sia punita da una sanzione amministrativa, ciò che avviene, ordinariamente, per casi di violazione di contratti collettivi che svolgono una funzione integrativa del contenuto di norme di diritto obiettivo o ai quali queste rinviino (vedi *amplius infra*). Inoltre la notevole eterogeneità della terminologia impiegata dal D.Lgs. n. 124, e in particolare dall'art. 14 per la disposizione amministrativa (in caso di “irregolarità ...”) rispetto all'art. 13 per la diffida amministrativa (in caso di “inosservanza delle norme...” e di “inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative”), nonché la differenza essenziale degli illeciti che evocano le due disposizioni (solo quelli di cui all'art. 13 sono illeciti amministrativi) rende insoddisfacenti interpretazioni che si fondino esclusivamente sul testo di queste disposizioni.

Tanto più che il testo normativo autorizzerebbe, ad avviso di chi scrive e non solo¹³, l'interpretazione opposta. Non solo infatti il termine “irregolarità” non evoca l'inosservanza di disposizioni di contratto collettivo (che darebbe semmai luogo a inadempimenti e illeciti contrattuali¹⁴) ma l'art. 14 (che si riferisce a “irregolarità ... in materia di lavoro e legislazione sociale”) non riproduce le parole “e del contratto collettivo” comprese nella corrispondente locuzione dell'art.13 (“inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale”), ciò che permetterebbe di sostenere che le irregolarità di cui all'art. 14 sarebbero solo inosservanze di leggi.

Prendendo le mosse dalla fragilità degli elementi interpretativi di carattere testuale, la dottrina che si è occupata più diffusamente dell'argomento¹⁵ ha criticato in modo piuttosto severo l'orientamento sopra descritto, mettendone in luce le, a suo avviso inaccettabili,

¹⁰ E. M. MASTINU, *Presupposti e limiti del potere ispettivo di disposizione*, in *Arg. dir. lav.*, 2021, p. 1372 ss.

¹¹ L'espressione è di T.A.R. Marche, Sez. I, n. 639 del 2022, cit..

¹² Cfr. Cons. Stato, n. 2778 del 2024, cit..

¹³ Cfr. E.M. MASTINU, *Presupposti ... cit.*, 1375.

¹⁴ Così E.M. MASTINU, *op. ult. loc. cit.*.

implicazioni: il concorso del giudice amministrativo e del giudice ordinario nella cognizione di cause riguardanti i diritti dei lavoratori e il loro inquadramento contrattuale destinato a sfociare in conflitto; il contrasto di quell'orientamento col principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; la diversa natura degli interessi protetti dall'istituto della disposizione amministrativa (che sono "eccedenti l'ambito economico-patrimoniale del lavoratore") rispetto alla natura degli interessi che trovano composizione nelle clausole contrattuali collettive¹⁶.

Si tratta di critiche in larga parte condivisibili¹⁷ che tuttavia hanno, pare, la caratteristica di concentrarsi prevalentemente, piuttosto che sulle ragioni di illegittimità di quell'orientamento, sulla problematicità delle sue implicazioni.¹⁸

2. Sull'affermata "rilevanza pubblica dell'esigenza di una piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi" di diritto comune. Ambito e presupposti del potere di disposizione

Elemento decisivo dell'orientamento espresso dalla sentenza che si annota è, come detto, l'affermazione di principio che vi sarebbe "rilevanza pubblicistica dell'esigenza di una piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi" di diritto comune, "tale da meritare attenzione a livello amministrativo anche indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati".¹⁹

¹⁵ E.M. MASTINU, *Presupposti ... cit., passim*; E. M. MASTINU, *Il giudice amministrativo alla conquista del contenzioso lavoro. Ancora sui presupposti e sui limiti del potere ispettivo di disposizione*, in *Arg. dir. lav.*, 2024, 3, 1, *passim*.

¹⁶ E.M. MASTINU, *Presupposti ... cit.*, 1381.

¹⁷ V'è poi l'argomento che prende le mosse dalla considerazione che la parte dell'art. 14, D.Lgs. n. 124, che stabilisce che il potere di impartire la disposizione amministrativa può essere esercitato nei casi di irregolarità che "non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative", oltre ad indicare il presupposto di quel provvedimento ha anche l'effetto di attribuire un chiaro carattere alla natura dell'irregolarità riscontrata: non solo si deve trattare di irregolarità non soggetta a sanzione amministrativa o penale (ché altrimenti si farebbe luogo alla diffida amministrativa o alla prescrizione nelle funzioni di P.G. di cui agli artt. 13 e 15, D.Lgs. n. 124) ma, come la legge indica con sufficiente chiarezza ("non siano già soggette"), deve anche trattarsi di un'irregolarità che avrebbe potuto esserlo - cfr. in questo senso anche E.M. MASTINU, *Il giudice ... cit.*, 477 s.). Questa osservazione tuttavia non pare avere particolare rilievo ai fini che qui interessano perché non sono rari nel diritto del lavoro gli obblighi contrattuali rafforzati da sanzioni amministrative o penali (eventualmente perché il legislatore vede nella loro violazione un carattere plurioffensivo di interessi privati e di valori generali). Difficile pertanto sostenere l'inapplicabilità dell'istituto della disposizione amministrativa sulla base di una malintesa inconfigurabilità di sanzioni amministrative o penali per reagire a violazioni di obblighi contrattuali. Ferma, poi, l'evidente impossibilità, nell'attuale regime costituzionale di libera attività ed organizzazione sindacale, di concepire un obbligo generale d'applicazione di contratti collettivi di diritto comune (per tutte, la nota sentenza della Corte Costituzionale 11 dicembre 1962, n. 106), tanto più se rafforzato da sanzione amministrativa, va però osservato che l'astratta possibilità di punire il datore di lavoro che violasse clausole di un contratto collettivo che abbia liberamente scelto di applicare non coinvolgerebbe invece, almeno non direttamente, le libertà stabilite dall'art. 39 della Costituzione.

¹⁸ Quanto, in particolare, alle critiche che attengono al problema della diversa natura degli interessi protetti (vedi la Nota 16) dall'istituto della disposizione amministrativa rispetto alla natura degli interessi che usualmente trovano composizione nelle clausole contrattuali collettive, si sottolinea come esse a bene vedere non riguardano tanto la natura della disposizione violata (se di legge o di contratto collettivo) quanto appunto la natura delle posizioni giuridiche soggettive che ne sono oggetto. Senonché le norme di legge disciplinano spesso posizioni giuridiche soggettive private di natura contrattuale.

¹⁹ Cons. Stato, n. 2778 del 2024 cit..

Ora, poiché non è, evidentemente, possibile riconoscere un'attività amministrativa e, nel nostro caso, una potestà pubblica in assenza di un interesse pubblico che la giustifichi²⁰ la giurisprudenza finisce in questo modo col riconoscere la sussistenza di un interesse pubblico all'applicazione dei contratti collettivi. La stessa sentenza che si annota, del resto, ha finito per accogliere il ricorso contro la disposizione amministrativa impartita al ricorrente proprio perché, ferma la suesposta affermazione di principio, ha escluso che sussistesse, nel caso di specie, trattandosi della pretesa violazione (non d'un C.C.N.L. ma) di un verbale di conciliazione e di un verbale di subentro nell'esecuzione di un appalto, una "rilevanza pubblicistica tale da giustificare l'esercizio del potere autoritativo della pubblica amministrazione, non configurandosi violazioni di legge o violazioni del contratto collettivo nazionale del lavoro".²¹

Tuttavia l'idea di un interesse pubblico all'applicazione dei contratti collettivi di diritto comune, appare subito molto problematica, e solleva questioni delicatissime, visto che, come noto, i contratti collettivi di diritto comune, nell'attuale regime di libera organizzazione sindacale e di libera contrattazione collettiva, non hanno natura pubblicistica, regolano interessi (non pubblici, ma) collettivi²², e sono difficilmente disponibili a farsi attribuire - sia pure solo concorrenti - finalità pubbliche, a giustificazione del discutibile riconoscimento del rilievo pubblicistico della loro osservanza.

Infatti quell'idea implicherebbe, quasi inevitabilmente, l'ammissibilità di ingerenze di pubblici poteri nell'azione sindacale, mal sopportabili dalle intense libertà derivanti dall'articolo 39 della Costituzione²³.

²⁰ Il principio di legalità, infatti, implica che laddove la legge indica una competenza amministrativa implica anche un interesse pubblico alla realizzazione del quale la relativa attività della P.A. è necessariamente orientata (cfr. P. CUCUMILE, *Legalità amministrativa e trasparenza*, ildirittoamministrativo/Legalita%C3%A0-amministrativa-e-trasparenza/stu1028, p. 2 ss.).

²¹ E' singolare che la sentenza annotata spieghi la mancanza di rilievo pubblico all'applicazione di questi atti in ragione della loro "natura negoziale" per invece affermarlo con riguardo all'applicazione dei contratti collettivi di diritto comune; anche questi ultimi infatti, come noto (superfluo citare la sterminata manualistica della materia al riguardo), sono atti di autonomia negoziale (collettiva).

²² Non si dubita che "l'organizzazione sindacale è portatrice esclusivamente di interessi privati, sia pure collettivi, e non già di interessi pubblici" (per tutti, M. PERSIANI - F. LUNARDON, *Diritto sindacale*, Torino, 2021, p. 21).

²³ E' noto che libertà sindacale, che è anche e soprattutto libertà di contrattazione collettiva - cfr. P. BELLOCCHI, *La libertà sindacale*, in G. PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Padova, 2014, vol. II, p. 6; O. MAZZOTTA, *Diritto sindacale*, Torino, 2017, p. 70, M. MAGNANI, *Diritto sindacale*, Torino, 2024, p. 30; L. GALANTINO, *Diritto sindacale*, Torino, 2014, p. 139 -, consiste anzitutto in "libertà dallo Stato" - così P. BELLOCCHI, *op. ult. loc. cit.* - nel senso di "avversione ad ogni ingerenza e controllo di pubblici poteri" - C. MAROTTA, *Libertà sindacale*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro*, Milano, 2022, 383; A. ZOPPOLI, *Fenomeno sindacale e Costituzione*, in M. ESPOSITO, L. GAETA, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del lavoro e sindacale*, Torino, 2023, p. 151 -, - con relativa "rinuncia da parte dello Stato alla disciplina eteronoma dei conflitti di interessi professionali e l'affidamento di essi alla libera e volontaria decisione delle parti" - P. BELLOCCHI, *La libertà ...*, cit., p. 64. E, come noto, libertà di contrattazione collettiva significa "scegliere in quale modo tutelare gli interessi collettivi (se trattare o meno, con quali contenuti, tempi e modi) coi conseguenti ben noti corollari: libertà di scegliere i comportamenti negoziali, di elaborare, perseguire e proporre strategie di tutela degli interessi collettivi, di accettare o di rifiutare proposte negoziali, di decidere a quale livello negoziale intervenire": per tutti, P. BELLOCCHI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *"Diritto del lavoro"*, 2017, 308, che richiama G. GIUGNI, *Sub art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna,

La delicata affermazione di principio di cui sopra avrebbe dunque meritato di essere preceduta da una scrupolosa ricerca di basi giuridiche capaci di sostenerla e avrebbe dovuto essere preventivamente sottoposta al vaglio critico delle sue implicazioni e delle sue condizioni di validità. Piuttosto singolarmente, invece, i giudici non hanno neppure evocato, a sostegno della loro affermazione, l'unica disposizione che, in parte, la giustifica, vale a dire l'art. 7, lett. b), del D.Lgs. n. 124 del 2004 che effettivamente prevede una funzione pubblica di "vigilanza sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro".

Tuttavia questa previsione non stabilisce una vigilanza pubblica generalizzata sull'applicazione dei contratti collettivi di diritto comune.

Al riguardo le mosse vanno prese dalla considerazione che la norma sulla "vigilanza sull'esecuzione dei contratti collettivi" risale al periodo corporativo (disciplina dell'Ispettorato corporativo) ed è stata poi meccanicamente riprodotta dalle normative sull'Ispettorato del lavoro che si sono succedute nel tempo (art. 1, comma 1, del R.D.L. n. 1684 del 28 dicembre 1931, sostanzialmente riprodotto, *in parte de qua*, dall'art. 4, lett. b), della legge n. 628 del 22 luglio 1961 e, ora - salvo sostituire l'espressione "esecuzione dei contratti" con "applicazione dei contratti" - dall'art. 7, lett. b), del D.Lgs. n. 124).

Nonostante il diverso significato che la disposizione sulla vigilanza ispettiva sui contratti collettivi ha assunto in relazione alla diversa cornice giuridico-istituzionale del tempo, è stato, per un lungo periodo, particolarmente chiaro, che si trattasse di vigilanza orientata all'applicazione di contratti collettivi di lavoro di valore normativo ovvero partecipi della definizione del contenuto di norme di diritto obiettivo: nel periodo corporativo (1931) i contratti collettivi erano fonti del diritto ai sensi dell'art. 10 della legge 3 aprile 1926, n. 563, e dell'art. 1, n. 3), disp. prel. c.c.; nel 1961 la vigilanza pubblica sull'esecuzione dei contratti collettivi si giustificava col fatto che all'epoca molti di essi erano stati estesi *erga omnes* e l'inosservanza del decreto delegato che estendeva a tutti gli appartenenti ad una medesima categoria il relativo trattamento minimo economico e normativo era passibile di sanzioni penali ai sensi dell'art. 8 della legge n. 741 del 14 luglio 1959. Si trattava quindi di vigilanza chiaramente protesa alla realizzazione dell'interesse pubblico proprio della ordinaria vigilanza pubblica e dei connessi poteri ispettivi, vale a dire l'interesse alla "garanzia della legalità del lavoro"²⁴. Quest'ultima invero ha riguardo all'applicazione di norme di diritto obiettivo, l'osservanza delle quali sia obbligatoria; e tra queste non possono annoverarsi (salvo quanto si dirà oltre) le clausole dei contratti di diritto comune che la libertà sindacale e l'autonomia negoziale delle parti lasciano, in linea di principio, liberi di applicare o meno.

Non si crede che il D.Lgs. n. 124 del 2004 abbia snaturato il tradizionale oggetto dell'attività di vigilanza amministrativa, né il carattere degli interessi pubblici per i quali essa, e soprattutto i pregnanti poteri ispettivi, sono stabiliti. Per questo e per una serie di

1979, 280.

²⁴ M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione. Modelli e strumenti tra interessi pubblici e privati*, Roma, 2018, p. 37 ss.. Per un riferimento alla Convenzione OIL n. 81 del 1947, che indica la funzione dell'ispezione del lavoro, nell'"assicurare osservanza della legge", e per l'evidenziazione del fatto che la garanzia dell'"osservanza delle leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale" - alla quale l'ispezione è preordinata" deve ritenersi rientrante nei fini propri della disciplina costituzionalizzata dei rapporti economici", cfr. P. RAUSEI, *L'ispezione del lavoro*, Milano, 2024, p. 42.

convincenti ragioni la dottrina prevalente²⁵ converge sull'interpretazione che la funzione di vigilanza sui contratti collettivi stabilita dall'art. 7, lett. b), D.Lgs. n. 124 del 2004 riguardi quella parte della contrattazione collettiva che ha funzione d'integrazione del contenuto della legislazione sociale.

Tra tali ragioni²⁶, particolarmente significativa è l'esigenza di assicurare che il sacrificio delle posizioni giuridiche soggettive di rilievo costituzionale che compie la vigilanza ispettiva, sia giustificato dalla tutela di valori di pari rilievo o sia altrimenti permesso dalla Costituzione.

L'ispezione consiste infatti in un procedimento amministrativo²⁷ con finalità conoscitive caratterizzato dal fatto che si svolge attraverso modalità particolarmente invasive di valori di rango costituzionale: il potere ispettivo di accesso a luoghi e a dati personali altrui e le sanzioni amministrative o penali comminate a chi vi si oppone²⁸, sacrificano valori di rango costituzionale quali, anzitutto, l'inviolabilità del domicilio e la riservatezza.

La giurisprudenza della Corte costituzionale²⁹ ha individuato le basi della legittimità costituzionale dei poteri ispettivi in materia di lavoro (quello di accesso presso i locali dell'impresa, anzitutto) nel comma 3 dell'art. 14 della Costituzione il quale ammette la compromissione del diritto all'inviolabilità del domicilio per "gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali [che] sono regolati da leggi speciali". Nel caso delle ispezioni del lavoro tra questi "motivi", sempre secondo i giudici costituzionali, v'è quello di "assicurare l'osservanza delle leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale" attuative dell'ordinamento dei rapporti economici garantiti dalla Costituzione e, in particolare, dei principi della tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, Cost.), dell'esigenza di evitare che l'iniziativa economica si svolga in modo da recare danno - tra l'altro - alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (art. 41, secondo comma, Cost.), del diritto dei lavoratori alla previdenza e alle assicurazioni sociali

²⁵ Vedi M. NOVELLA, *Contratto ...*, cit., p. 76 ss. che ricollega la "vigilanza del personale ispettivo sulla corretta applicazione della contrattazione collettiva di diritto comune" alle condizioni che "il contratto collettivo applicato è oggetto di rinvio da parte della legge" e che "la legge prevede l'applicazione di sanzioni ... in caso di inosservanza della disciplina dettata dal contratto collettivo oggetto di rinvio di legge"; vedi anche la Nota 31 e: S. MARGIOTTA, *Vigilanza amministrativa e contratti di lavoro*, in *Labor*, 2021, p. 302 ss.; ID., *La vigilanza pubblica sull'applicazione dei contratti collettivi di diritto comune*, in *Mass. giur. lav.*, 2006, 12; P. RAUSEI, *Vigilanza e sanzioni sulla contrattazione collettiva*, in *Dir. prat. lav.* 2008, 24, p. 1386. Con ciò non si intende, evidentemente affermare che il personale ispettivo non possa svolgere accertamenti sull'applicazione della contrattazione collettiva in sede, ad esempio, di diffida accertativa. Ma, ad avviso di chi scrive, un conto è la funzione di vigilanza pubblica sulla legalità del lavoro per la quale sono riconosciuti i poteri ispettivi, altro conto sono le attività connesse alla soddisfazione dei crediti di lavoro. Vedi tuttavia C.M. CAMMALERI, *Sistema della diffida accertativa per crediti patrimoniali*, Milano, 2009, p. 26, secondo il quale col D.Lgs. n. 124 l'oggetto della vigilanza verrebbe "ampliato fino a comprendere la tutela dell'effettività di alcuni rapporti obbligatori intersoggettivi".

²⁶ Per le altre ragioni si rinvia agli argomenti esposti dai contributi indicati nella Nota precedente.

²⁷ S. MARGIOTTA, *Ispezioni in materia di lavoro*, Milano, 2005, p. 51 ss.; TENORE V., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 61; per l'ispezione come (sub)procedimento vedi M. NOVELLA, *Contratto ...*, cit., p. 38 (n).

²⁸ Cfr. l'ultimo comma dell'art. 4 della legge 22 luglio 1961, n. 628.

²⁹ Si tratta, per quanto di maggior rilievo, della risalente ma tutt'ora attuale sentenza della Corte Costituzionale 2 febbraio 1971, n. 10.

(art. 38), della previsione di controlli perché l'attività economica sia indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41, terzo comma, Cost.)³⁰.

Alcuna utilità per l'effettività di leggi attuative l'ordinamento dei rapporti economici garantiti dalla Costituzione avrebbe tuttavia un controllo pubblico sull'applicazione di clausole di contratti collettivi di diritto comune, alla quale quell'ordinamento, fintanto che si tratti di un'applicazione non obbligatoria, è indifferente.

L'attribuzione di una funzione di vigilanza ispettiva su tale oggetto risulterebbe quindi sfornita della necessaria base di legittimità costituzionale, ciò che impone, interpretando l'art. 7, lett. b), in senso conforme a Costituzione, di escluderla. Ora, l'ambito della vigilanza ispettiva descrive anche l'area di applicazione del potere di disposizione amministrativa che è congegnato per essere esercitato in occasione di quella vigilanza, non al di fuori di essa. Infatti il potere di impartire disposizioni è collocato nel Capo III del D.Lgs. n. 124 del 2004 tra i "poteri del personale ispettivo", e l'art. 14, cit., lo attribuisce ad esso, nei casi d'irregolarità da essi "rilevate". Pertanto una volta che certe situazioni siano escluse dalla vigilanza ispettiva rende difficile ammettere che esse possano essere oggetto del potere del personale ispettivo di impartire disposizioni amministrative ed è quindi difficile ammettere un generalizzato esercizio del potere di impartire disposizioni amministrative sull'applicazione di contratti collettivi di diritto comune.

Le considerazioni suesposte non valgono però per le molte clausole contrattuali collettive che svolgono, in vario modo, una funzione di integrazione del contenuto di norme della legislazione sociale e per quelle che partecipano a svolgere "funzioni di produzione normativa con efficacia generale ... come fonte del diritto *extra ordinem*", destinate a soddisfare esigenze ordinamentali che avrebbero dovuto essere adempiute dalla contrattazione collettiva prevista dall'inattuato art. 39, quarto comma, della Costituzione", modello, questo, "giustificato quando si tratta di materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione degli interessi generali connessi al mercato del lavoro, come il lavoro a tempo parziale, i contratti di solidarietà, la definizione di nuove ipotesi di assunzione a termine, ecc."³¹.

In questi casi il diritto obiettivo si completa con disposizioni di origine negoziale che finiscono con integrarsi con esso. Qui la vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi prevista dalla lett. b) dell'art. 7 del D.Lgs. n. 124 del 2004 si accomuna alla tradizionale vigilanza sull'osservanza di leggi e regolamenti in quanto chiaramente rivolta all'interesse pubblico dell'osservanza di norme, spesso inderogabili, di diritto obiettivo (ancorché quest'ultimo risulti, in questo caso, frutto della combinazione di fonti legali e negoziali). Qui, inoltre, si rinviene quella "rilevanza pubblicistica dell'esigenza di una piena ed effettiva applicazione dei contratti collettivi" espresso dalla sentenza che si annota.

³⁰ Corte cost. n. 10 del 1971, cit..

³¹ Cfr. Corte cost., 18 ottobre 1996, n. 344. Anche nel caso di c.d. contratti collettivi "delegati" o "regolamento", va tuttavia escluso l'assoggettamento della contrattazione collettiva al perseguimento di un interesse pubblico, se non nei casi di previa concertazione (M. PERSIANI - F. LUNARDON, *Diritto sindacale*, Torino, 2021, p. 161). Per le "condizioni di ammissibilità della contrattazione collettiva quale fonte del diritto sanzionatorio", vedi C. SANTORO, *La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro*, Modena, 2018, p. 76 e ss..

L'esercizio dei poteri ispettivi - e, con essi, l'esercizio dei poteri di diffida amministrativa e di disposizione amministrativa previsti nel Capo III del D.Lgs. n. 124 del 2004 sui "poteri del personale ispettivo" - è pertanto qui giustificato dall'esigenza di "garanzia di legalità del lavoro"³², profilo dell'attuazione dell'ordinamento costituzionale dei rapporti economici (vedi sopra).

3. Disposizioni amministrative e tutela dei diritti di contenuto patrimoniale dei lavoratori

La novella del 2020 ha modificato il rapporto tra l'istituto della disposizione amministrativa e quello della diffida accertativa di crediti patrimoniali dei lavoratori, che nel disegno originario del D.Lgs. n. 124, non avevano, apparentemente, elementi di contatto.

La legge-delega 10 febbraio 2003, n. 30, eseguita col predetto decreto legislativo, distingueva, invero, nitidamente il criterio direttivo della "semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative ..." (lett. e) dell'art. 8, legge cit.) e quello della "ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida ..." (lett. c) dell'art. 8, legge cit.). Questa netta distinzione si riflette sull'articolato del decreto delegato che separa chiaramente le discipline attuative dei due suddetti criteri direttivi della delega legislativa: quello della tutela dei crediti (*sic* l'art. 12) "patrimoniali" dei lavoratori è attuato anzitutto tramite l'istituto della diffida accertativa, preordinata a formare un titolo esecutivo a loro favore ed inserita nel Capo II sulle "Competenze" - tra l'altro - dell'Ispettorato del lavoro; il criterio direttivo della ridefinizione della disciplina della prescrizione e della diffida è attuato con le norme del Capo III, sui pubblici "Poteri del personale ispettivo": poteri di accesso, diffida (in presenza di illeciti amministrativi), prescrizione nell'esercizio delle funzioni di P.G. (in presenza di determinati illeciti penali), disposizione amministrativa.

Dopo la modifica all'art. 14 apportata dall'art. 12 *bis* della legge n. 120 del 2020, la disposizione amministrativa risulta tuttavia non di rado impartita riguardo (anche) a crediti patrimoniali dei lavoratori, naturale oggetto di diffida accertativa: si è trattato, ad esempio, da quanto emerge dall'esame delle fattispecie dedotte nei giudizi definiti dalle sentenze indicate in precedenza³³, del riconoscimento di un livello di inquadramento contrattuale superiore con pagamento delle relative differenze retributive³⁴, del riconoscimento di alcune giornate passate a svolgere attività sindacale come permessi sindacali con le relative conseguenze retributive e contributive³⁵, del pagamento di ore di lavoro straordinario³⁶, del pagamento di differenze retributive connesse alla necessaria - secondo gli ispettori - applicazione di un diverso C.C.N.L..³⁷

Il potere di impartire disposizioni amministrative aventi ad oggetto l'adempimento di obblighi di contenuto patrimoniale nei confronti dei lavoratori nascenti dal contratto collettivo di lavoro non avrebbe, in linea di principio, ragione di essere esercitato perché

³² Vedi Nota 24.

³³ Vedi la Nota 1.

³⁴ TAR Basilicata, cit..

³⁵ TAR Marche, n. 639 del 2022, cit..

³⁶ TAR Marche, n. 464 del 2022, cit..

³⁷ TAR Lombardia, n. 2046 del 2023, cit..

qualora “emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro”, il personale ispettivo deve adottare la diffida accertativa (art. 12, D.Lgs. n. 124). Infatti, poiché la contemporanea adozione, per gli stessi crediti patrimoniali, di una disposizione amministrativa e di una diffida accertativa non sembra possibile³⁸ e poiché quest’ultima, a differenza della prima³⁹, appare essere atto vincolato nell’*an* e nel *quomodo*⁴⁰, è evidente che ricorrendone i presupposti, vada adottata una diffida amministrativa, non una disposizione amministrativa.

Senonchè l’attivazione dell’istituto della diffida accertativa è particolarmente impegnativa per l’Amministrazione in quanto richiede al personale ispettivo lo sforzo di una precisa liquidazione dell’ammontare dei crediti (poiché la diffida è volta a costituire direttamente un titolo esecutivo a favore del lavoratore occorre che quell’ammontare sia determinato con certezza), ciò che implica spesso calcoli ed accertamenti complessi, senza che da ciò derivi un recupero di somme per la P.A..⁴¹

Si ha quindi l’impressione che talvolta la disposizione amministrativa sia adottata, in luogo della diffida accertativa, quando il personale ispettivo ravvisa l’esigenza di intervenire a tutela di posizioni giuridiche soggettive lese dalla violazione di contratti collettivi di lavoro ma né riscontra direttamente la sussistenza delle condizioni per l’adozione della diffida

³⁸ L’applicazione congiunta di diffida accertativa e disposizione amministrativa non sembra possibile perché la disciplina dell’una appare incompatibile con la disciplina dell’altra: in particolare la disciplina della diffida accertativa contempla la possibilità di una conciliazione (vedi art. 12, comma 2, D.Lgs. n. 124) tra le parti e, quindi, di “reciproche concessioni” (cfr. art. 1965 c.c.) tra le parti, irrealizzabile (salvo quanto riferito nella Nota 2) quando quanto dovrebbe essere oggetto di conciliazione è oggetto di un ordine amministrativo (della disposizione amministrativa, appunto).

³⁹ La disposizione amministrativa è, evidentemente un provvedimento discrezionale, come indica chiaramente il testo dell’art. 14, cit. (“Il personale ispettivo ... può adottare ...”) e come la dottrina concorda (per tutti, P. RAUSEI, *L’ispezione* ..., cit., 397).

⁴⁰ Il testo dell’art. 12 del D.Lgs. n. 124 del 2004 (“Qualora ... emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali ... il personale ispettivo ... diffida il datore di lavoro”) evidenzia il carattere vincolato della diffida accertativa; infatti la “discrezionalità che si ritiene abbia [il personale ispettivo è] esclusivamente di carattere tecnico ... dopo avere accertato inosservanze della disciplina contrattuale ... e dopo avere acquisito elementi obiettivi ... è tenuto ad emettere la diffida” (A. DEL TORTO, *L’ispezione in materia di lavoro*, Milano, 2014, p. 114). È però rimessa a scelte discrezionali inerenti alla conduzione dell’ispezione, la realizzazione o meno degli elementi di certezza e liquidità del credito che lo rendono idoneo ad essere oggetto della diffida.

⁴¹ I crediti che possono fare oggetto diffida accertativa devono essere certi, liquidi ed esigibili” (A. DEL TORTO, *op. cit.*, p. 106; Nota del Ministero del lavoro n. 4684 del 19 marzo 2015; Interpello del Ministero n. 2 del 2018) ma questi elementi possono non preesistere all’accertamento ispettivo bensì promanare da esso (M. NOVELLA, *Contratto* ... , cit., p. 80; vedi anche la circolare del Ministero del lavoro n.1 dell’8 gennaio 2013). Le indicazioni ministeriali sull’impiego della diffida accertativa, inizialmente piuttosto restrittive, sono poi divenute più flessibili ed ammettono che la diffida accertativa possa conseguire ad accertamenti ispettivi anche complessi - vedi in questo senso C.M. CAMMALLERI, *op. cit.*, p. 90; con riguardo all’evoluzione delle indicazioni del Ministero del lavoro si confronti la circolare n. 24 del 2004, che subordinava la diffida accertativa a “a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell’effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell’attività”, con la successiva circolare n. 1 del 2013. Note considerazioni critiche sull’istituto della diffida accertativa sono espresse da A. VALLEBONA, *L’accertamento amministrativo dei crediti di lavoro*, in *Ragiusan*, 2007, p. 277-278 (sul tema vedi anche E. BARRACO, *Dopo il contratto, anche il titolo esecutivo a favore di terzo? Ricostruzione e dubbi sulla diffida accertativa per crediti patrimoniali*, in *Lav. giur.*, 2006, 7, 629, e A.R. CARUSO, *La diffida accertativa per crediti patrimoniali: limiti e potenzialità*, in *Lavoro e giur.*, 2011, 12, p. 1211).

accertativa (liquidità del credito, ecc.) né può impegnarsi in lunghe attività ispettive volte a crearle.

Fatto è che il legislatore non ha congegnato la disposizione amministrativa per la soddisfazione di crediti patrimoniali dei lavoratori ed essa si presta poco a tale scopo. Infatti - come riconosce la giurisprudenza amministrativa - “diversamente dalla diffida accertativa (art. 12 del D.Lgs. n. 124 del 2004), suscettibile di acquisire essa stessa efficacia di titolo esecutivo a favore del privato, il provvedimento di cui all’art. 14 del medesimo D.Lgs. n. 124 del 2004 non è idoneo a riconoscere al lavoratore un’utilità diretta e immediata”⁴². Né la disposizione amministrativa è - come non lo è il verbale di accertamento che la sorregge - accertamento definitivo di posizioni giuridiche soggettive, né essa è titolo per agire contro il datore di lavoro; e la decisione del giudice amministrativo che confermasse la disposizione amministrativa in esito al giudizio d’impugnazione contro di essa avrebbe ad oggetto la legittimità dell’atto amministrativo (la legittimità dell’esercizio del potere pubblico) non (almeno non direttamente) il sottostante rapporto giuridico tra datore di lavoro e lavoratore; né l’una né l’altra (pur non prive di qualche valore sul piano processuale) farebbero inoltre stato nel processo davanti al giudice del lavoro.

Il complesso delle considerazioni di cui sopra impone di evidenziare che la disposizione amministrativa non è l’unico atto che il personale ispettivo può adottare nel caso riscontri le irregolarità di cui all’art. 14: in luogo di essa potrebbero essere fornite le “indicazioni operative” di cui all’art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 124 del 2004.

Occorre infatti sottolineare, forse più di quanto non abbia fatto finora la letteratura che si è occupata dell’argomento, che con la novella del 2020 la fattispecie (“casi in cui le irregolarità rilevate... non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative”) che prevede l’art. 14 per l’adozione della disposizione amministrativa, è finita quasi per coincidere con quella (“inosservanza ... della normativa ... , da cui non consegua l’adozione di sanzioni penali o amministrative”) che prevede l’art. 8, comma 2, D.Lgs. n. 124 del 2004 affinché “il personale ispettivo fornisc[a] indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa”.

Il personale ispettivo, nella maggior parte dei casi in cui non ravvisi le condizioni per adottare l’atto naturalmente predisposto per concorrere alla soddisfazione di crediti patrimoniali dei lavoratori nascenti da contratto collettivo (la diffida accertativa) potrebbe - quando il contratto ha funzione d’integrazione del diritto obiettivo - almeno in un primo tempo e nell’esercizio della sua discrezionalità, dare le “indicazioni” di cui al predetto art. 8, comma 2, piuttosto che impartire la molto più impegnativa e, sotto molti profili, inadatta⁴³, disposizione amministrativa. Ciò, evidentemente, non escluderebbe che rimaste deluse le “indicazioni” formulate ai sensi dell’art. 8, comma 2, il personale ispettivo non possa provvedere in seguito ad adottare, sussistendone i presupposti di legge, una disposizione amministrativa o una diffida accertativa.

Con una più diffusa applicazione dell’art. 8, comma 2, si concorrerebbe a realizzare l’idea, finora attuata in modo molto incompleto, dell’esercizio da parte del personale ispettivo,

⁴² TAR Friuli Venezia-Giulia, n. 155 del 2021, cit.; TAR Marche, n. 464 del 2022, cit..

⁴³ Vedi *supra*, nel testo, e le osservazioni di E.M. MASTINU, *I presupposti ...*, cit., *passim*.

accanto alle tradizionali funzioni repressive, di attività di collaborazione col datore di lavoro nella regolarizzazione di situazioni di non conformità alla legge e - quando svolge funzione integrativa di questa - alla contrattazione collettiva, talora neppure facilmente individuabili e, in futuro, eventualmente foriere di contenzioso; un ruolo, cioè, di c.d. *compliance* che risulta dall'ordinamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro⁴⁴ al quale sono anche attribuiti i compiti di fornire "i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare" e organizzare "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, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale" (artt. 7, lett. c), e 8, del D.Lgs. 12 aprile 2004, n. 124; cfr. in precedenza, art. 4, commi 1, lett. c), e 2, della legge 22 luglio 1961, n. 628).

⁴⁴ M. NOVELLA, *Il modello italiano dell'ispezione sul lavoro: deterrence, compliance o altro?*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, 2016, p. 261 ss..