# &LAW &HR



Bruno Giordano - Manuela Sgro

Studio Legale Proia&Partners

# Scopri il nuovo

## **CATALOGO EDITORIA 2022**

Primo Semestre



Disponibili su shop.seac.it o nelle librerie specializzate. Per informazioni: editoria@seac.it

## **DIAMO VALORE AL TUO BUSINESS**

# Indice



00

01

02

Chi vigila

03

Editoriale

Personale ispettivo

sul lavoro? Funzioni e organizzazione dell'Inl Sicurezza sul lavoro e Inl

Prevenzione, *in primis* 

Il nuovo codice di comportamento

Il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro

Intervista a Bruno Giordano

Pag 7

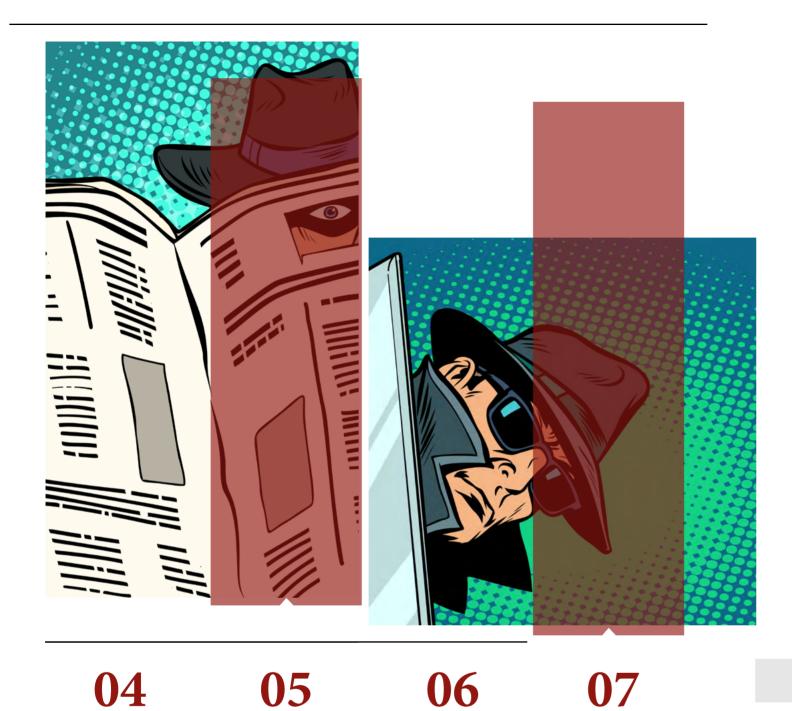
Pag 10

Pag 16

Pag 24

**SEAC** 

SEAC EDITORE



Le Rubriche



In pratica

Giurisprudenza

L'angolo fiscale

L'obbligo di motivazione nei provvedimenti di sospensione

Rassegna

Rassegna

Credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi

Pag 115

Pag 123

Pag 130

<b>-</b>			
Il procedimento ispettivo	Manuela Sgro	Le ispezioni sul lavoro e la diffida accertativa	Lo studio legale del mese
La normativa vigente	La tutela del lavoro e i poteri degli ispettori	A cura dello Studio Proia&Partners	Proia & Partners
Pag 32	Pag 80	Pag 96	Pag 108

La vetrina del libraio	Lavori in corso	Notizie dal mondo	Frutti di Bosco
I libri che parlano di lavoro	Le proposte ed i disegni di legge in materia di lavoro	Le news riguardanti lavoro ed economia	Un ingegnere, un venditore di stoffe e una psicologa
Pag 140	Pag 142	Pag 148	Pag 153



Grafica ed impaginazione: Vulcanica.net

Via XX Settembre, 10 San Giovanni in Persiceto (BO) - Tel 051/19989208 - email: info@vulcanica.net

Tipografia: Litotipografia Alcione – Via Galilei, 47 Lavis (TN) Iscrizione al tribunale di Trento n° 9/2020 del 10 novembre 2020

L'elaborazione dei testi, ancorché curata con scrupolosa attenzione, non impegna ad alcuna responsabilità.

#### RIPRODUZIONE VIETATA

#### Hanno collaborato alla realizzazione di questo numero:

#### **Mauro Petrass**

Avvocato, partner dello Studio Legale Proia & Partners dalla sua fondazione, svolge attività in favore di enti e primarie società nazionali e multinazionali operanti nei diversi comparti. È stato componente del progetto sul diritto del lavoro del consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma e docente incaricato di diritto del lavoro comparato presso la Link Campus University di Roma.

#### Alberto Bosco

Dopo molti anni di esperienza in ruoli manageriali nell'editoria giuridica e nell'ambito delle risorse umane, oggi è docente in corsi e master rivolti a consulenti del lavoro, avvocati e direttori delle risorse umane. Ha pubblicato più di trenta volumi e centinaia di articoli su periodici cartacei e online.

#### Anna Nicolussi Principe

Ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei – curriculum di diritto processuale e sostanziale del lavoro presso l'Università di Trento. Si è abilitata all'esercizio della professione d'avvocato. È autore di diverse pubblicazioni in materia giuslavoristica su riviste specialistiche nazionali.

#### Manuela Sgro

Laureata con lode e dignità di stampa presso l'Università degli Studi di Genova, abilitata all'esercizio della professione forense, funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro con esperienza ventennale, attualmente responsabile del "Team 1 Vigilanza" presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Genova e componente titolare della Commissione di Certificazione dei contratti di lavoro ivi istituita. Partecipa quale relatore a convegni in materia di lavoro e svolge attività di docenza nell'ambito del Corso di laurea di Ingegneria Meccanica presso l'Università degli Studi di Genova.

#### Raffaele Merlo

Avvocato, iscritto all'Ordine degli Avvocati di Trento, esercita la professione in ambito civilistico con particolare interessamento alla materia del diritto del lavoro.

OO Prevenzione, in primis

"È meglio prevenire i delitti che punirgli. Questo è il fine principale d'ogni buona legislazione, che è l'arte di condurre gli uomini al massimo di felicità o al minimo d'infelicità possibile, per parlare secondo tutt'i calcoli dei beni e dei mali della vita"

"Volete prevenire i delitti? Fate che le leggi sian chiare, semplici, e che tutta la forza della nazione sia condensata a difenderle, e nessuna parte di essa sia impiegata a distruggerle. Fate che le leggi favoriscano meno le classi degli uomini che gli uomini stessi. Fate che gli uomini le temano, e temano esse sole. Il timor delle leggi è salutare, ma fatale e fecondo di delitti è quello di uomo a uomo"

Inizio il mio editoriale con queste due considerazioni con le quali è difficile essere in disaccordo. Le avete riconosciute? Molti di voi staranno rispondendo affermativamente. Agli altri do io la soluzione: sono due brevissimi estratti dal quel "Dei delitti e delle pene" che Cesare Beccaria Bonesana, marchese di Gualdrasco e di Villareggio, ebbe a scrivere nel lontano 1763. Sono passati ben 259 anni, ma le sue parole sono più che mai attuali e si sposano perfettamente con il tema di questo numero della nostra rivista, le ispezioni sul lavoro... e allora parliamo di due principi inderogabili. Il primo è quello della prevenzione, in particolar modo legata all'attività ispettiva volta a verificare il rispetto delle leggi, la sicurezza sul lavoro, la consapevolezza dei rischi inevitabilmente connessi alle attività produttive, la dignità dei lavoratori ed i loro diritti. Il secondo è quello di avere leggi eque e chiare, che non si prestino ad interpretazioni più o meno creative, che non permettano lo svolgimento di attività se non nel pieno rispetto di tutti i parametri previsti. A questo possiamo, inoltre, aggiungere anche la necessità - chiaramente avvertita da chiunque, e non soltanto per il tema in esame – di non avere più situazioni nelle quali ci sia sovrapposizione tra le attività degli enti preposti, sovrapposizione che conduce inevitabilmente a quella confusione di regole e adempimenti generatrice di comportamenti illeciti, che finisce per danneggiare - direttamente o indirettamente - sia i lavoratori che gli imprenditori che rispettano quanto disposto dalla legge. Abbiamo cercato di approfondire la materia assieme al direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, Bruno Giordano, e con Manuela Sgro, funzionario dell'Inl di Genova, autrice di un apprezzatissimo manuale in materia di ispezioni e componente del comitato tecnico-scientifico di Seac, che ci ha offerto una importante testimonianza sull'attività operativa degli ispettori.



## **LAW&HR** LA NUOVA **RIVISTA SEAC**



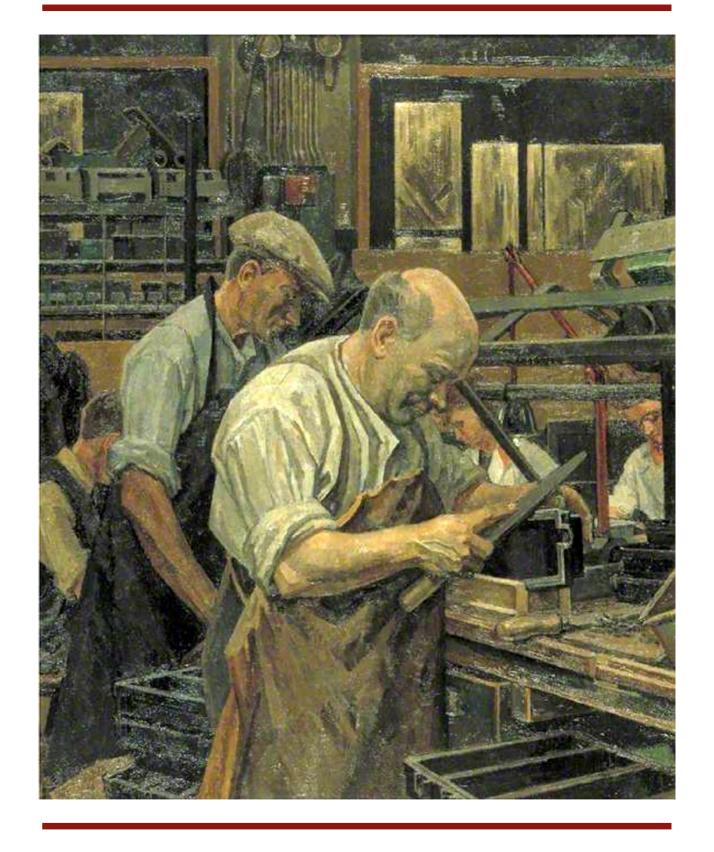
### ATTIVAZIONE IMMEDIATA

Invia questo modulo compilato a editoria@seac.it abbinando copia della ricevuta di pagamento.

### SÌ, DESIDERO ABBONARMI A LAW&HR

Cartaceo + digitale (24 numeri) Euro 156 anzichè 180	Nuovo abbonato
Digitale (24 numeri) Euro 120 anzichè 140	Desidero ricevere fattura (indicare il numero di Partita IVA nel modulo sottostante)
Tutti i prezzi sono da intendersi IVA esclusa (4%)	

PAGAMENTO  Versamento su c/c N. 10427383 intestato a SEAC SpA  Bonifico a favore di Seac SpA - Cassa Rurale Vallagarina - IBAN: IT 96	X 08011 34820 00004002480	07 (ALLEGARE COPIA)
Nome		
Cognome		
Rag. Soc		
P. IVA	C.F	
Indirizzo		
Città		PROV
E-mail		
Tel		
Data	Firma	



Blind Workers in a Birmingham Factory Percy Frederick Horton (1897–1970)

# 01

# Il nuovo codice di comportamento del personale ispettivo

di Maria Chiara Volpi

È entrato in vigore il 1° febbraio 2022 il codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl), adottato con decreto direttoriale n. 4 del 24 gennaio 2022.

Si tratta di un'importante novità per l'Inl in quanto l'Ispettorato, non essendo dotato di un proprio specifico codice, ha applicato al suo personale, fino allo scorso 31 gennaio, il codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro e il codice di comportamento dei dipendenti del ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tali disposizioni, attuative del codice generale che definisce gli obblighi minimi dei dipendenti pubblici¹, sono state in parte riprese nel nuovo codice e da inizio febbraio non trovano più applicazione al personale dell'Inl.

Ma quali sono i contenuti del nuovo

codice e a chi si applicano?

Il codice di comportamento dei dipendenti Inl si applica ai dipendenti dell'Ispettorato e, per quanto compatibile, ai componenti del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori, ai collaboratori, ai consulenti e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipologia conferiti dall'Inl, anche a titolo gratuito; esso contiene, in sostanza, le regole di comportamento che i predetti soggetti devono garantire nello svolgimento della propria attività lavorativa.

Il codice si compone di ventiquattro articoli organizzati in quattro sezioni, la prima delle quali contiene una serie di definizioni ricorrenti nel corpo del testo e descrive le finalità e l'ambito di applicazione del codice.

#### Principi e obblighi di comportamento

dell'Amministrazione

La seconda sezione, composta da sedici articoli, rappresenta il corpo principale del codice; contiene i principi cui si ispira l'operato dell'Inl e che devono essere seguiti dai soggetti che lo rappresentano. Contiene, inoltre, i doveri di condotta che devono essere rispettati dai dipendenti Inl nell'esercizio delle proprie funzioni per non incorrere nelle ipotesi di responsabilità disciplinare. Tali condotte sono necessarie per il perseguimento dell'interesse pubblico generale, per l'erogazione corretta dei servizi da rendere al cittadino e per la cura degli interessi e dell'immagine dell'Inl.

Cosa si intende per...

personale ispettivo

personale inquadrato nei ruoli dell'Inl al quale sono attribuiti i poteri necessari all'espletamento dei compiti di controllo in materia di lavoro e legislazione sociale, ivi compresa la materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e che, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria

dipendenti Inl

tutti i dipendenti, di qualsiasi qualifica, a tempo indeterminato e determinato dell'Inl ed il personale appartenente ad altre amministrazioni in posizione di comando o che, a qualunque titolo, presti servizio presso l'Inl

collaboratori o consulenti

soggetti che prestano la propria opera di consulenza o collaborazione nei confronti dell'Inl, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico; fra questi sono compresi i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e operano in favore

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> DPR n. 62 del 16 aprile 2013.

Principi generali di buona amministrazione a cui si deve conformare la condotta dei soggetti interessati dal codice		
principio di legalità	osservare le norme legislative, regolamentari, nonché tutte le indicazioni impartite dall'Inl	
principio di indipendenza e integrità	svolgere la propria attività senza essere influenzati da interessi personali o da interessi particolari di terzi e non approfittare, di- rettamente o indirettamente, del ruolo rivestito all'interno dell'Inl per ottenere, per sé o per i terzi, benefici o utilità non dovuti	
principio di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento	astenersi da comportamenti arbitrari, nel rispetto del principio di non discriminazione e garantire, in particolare, la parità di tratta- mento nei confronti dei cittadini e degli utenti	
principio di proporzionalità	assicurare che l'attività svolta sia adeguata e commisurata al rag- giungimento dei fini istituzionali	
principio di economicità, efficienza ed efficacia	garantire l'ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse e ai mezzi messi a disposizione dall'Inl	
principio di riservatezza	non divulgare a terzi gli atti e le informazioni di cui si viene a conoscenza per ragioni di ufficio, salvo l'adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza	
principio di segretezza	rispettare il segreto d'ufficio in merito agli atti e alle informazioni acquisite in ragione dell'attività lavorativa	

Merita di essere evidenziato l'articolo 9, che individua una serie di regole destinate a preservare l'immagine dell'Inl (anche nei contesti esterni, quali mezzi di informazione e social media) e a rendere efficiente l'azione amministrativa. I comportamenti raccomandati in servizio riguardano lo svolgimento dell'attività lavorativa, i rapporti con i colleghi e il rispetto delle disposizioni relative al rapporto di lavoro del dipendente.

In particolare, viene precisato che nei rapporti con il pubblico il dipendente Inl debba rispettare le seguenti norme di comportamento che derivano, in generale, da un dovere di trasparenza, collaborazione ed efficienza:

- farsi riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge o di un altro strumento identificativo fornitogli dall'Amministrazione che contenga l'indicazione delle generalità e del ruolo ricoperto;
- operare con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità in modo da favorire la corretta interazione con l'utenza;
- utilizzare un linguaggio chiaro ed esaustivo, evitando toni e atteggiamenti confidenziali nonché toni che possano determinare ambiguità o soggezione nei

- confronti dell'utenza;
- nel rispondere al telefono, fornire il proprio nominativo e la denominazione della struttura di appartenenza e, qualora un utente debba essere richiamato, provvedervi al più presto;
- rispettare gli appuntamenti fissati con l'utenza e, in caso di sopravvenuta impossibilità, darne preventiva informazione all'utente (fatto salvo un oggettivo impedimento);
- informare l'utenza che richieda l'accesso a documenti d'ufficio in merito alle procedure in materia di accesso agli atti e documenti amministrativi o indirizzarla alla consultazione del sito istituzionale se il documento richiesto è già pubblicato;
- rispondere nei termini di legge alle richieste degli utenti, operando con sollecitudine, fornendo indicazione del responsabile del procedimento e del relativo contatto (unità organizzativa, telefono, e-mail, pec) e, se non competente per materia o per posizione, inoltrare la richiesta al collega competente, informandone l'utente, ovvero indicare l'unità organizzativa competente cui rivolgersi;
- curare il rispetto degli standard di qualità fissati dall'Inl nelle apposite carte dei servizi operando affinché venga



\_12\_

rispettata la continuità del servizio e l'effettività della sua erogazione.

#### Personale ispettivo

La terza sezione del codice è dedicata esclusivamente agli obblighi del personale ispettivo; tale scelta risponde all'esigenza dell'Inl di porre l'accento sui doveri di comportamento dei dipendenti che svolgono l'attività istituzionale dell'Ente e che, di fatto, sia per numero che tipo di mission, rappresentano il "core business" dell'Ispettorato. I doveri elencati ricalcano quelli contenuti nel codice ad uso degli ispettori del lavoro di cui al decreto ministeriale 15 gennaio 2014 (ora abrogato).

Viene stabilito, in particolare, che il personale ispettivo, ferme restando tutte le altre disposizioni del codice, sia tenuto nell'esercizio delle proprie funzioni a:

- garantire il rispetto del principio di imparzialità e parità di trattamento;
- improntare i rapporti con i destinatari dell'ispezione secondo i principi di collaborazione e rispetto reciproco;
- finalizzare il proprio operato alla realizzazione degli obiettivi di tutela sociale e del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e di lotta all'evasione contributiva;
- curare il proprio aggiornamento professionale anche attraverso la partecipazione alle iniziative formative organizzate dall'Amministrazione;
- collaborare con gli altri Enti coinvolti nell'attività ispettiva e, in particolare, con il personale appartenente all'Arma dei Carabinieri.

Inoltre, il personale ispettivo

• è tenuto ad effettuare il trattamento dei dati personali acquisiti nel corso dell'attività ispettiva nel rispetto della vigente normativa e della regolamentazione interna in materia di protezione dei dati personali;

- non utilizza a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, comprese quelle fornite dalle banche dati cui è autorizzato ad accedere dall'Inl;
- nelle fasi precedenti l'ispezione, nel corso della stessa e nelle fasi successive, compresa la verbalizzazione conclusiva, garantisce la segretezza delle ragioni che hanno dato origine all'accertamento;
- si astiene da rapporti con gli organi di informazione se non preventivamente autorizzato dall'Inl e, qualora venga a conoscenza di notizie inesatte riportate da organi di stampa, informa l'Amministrazione secondo le modalità da questa stabilite.

#### Abrogazioni

La quarta ed ultima sezione si occupa delle regole di diffusione, pubblicazione e aggiornamento del codice, e definisce il regime delle abrogazioni.

In merito a quest'ultimo aspetto, dal 1° febbraio 2022, con l'entrata in vigore del codice in esame, per il personale dell'Inl cessano di trovare applicazione, come già anticipato, il codice di comportamento dei dipendenti del ministero del lavoro e delle politiche sociali (decreto ministeriale 10 luglio 2014) e il codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro (decreto ministeriale 15 gennaio 2014).



# Chi vigila sul lavoro? Il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro

di Alice Vindimian

Il decreto legislativo n. 149/2015 ha istituito l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro (Inl), operativo dal 1° gennaio 2017. L'obiettivo era duplice: da un lato razionalizzare e semplificare il sistema previgente riguardante l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, dall'altro evitare la sovrapposizione degli interventi ispettivi, andando ad accorpare in un unico organismo tutte le funzioni.

L'Inl, quindi è demandato ad esercitare le attività ispettive che erano già svolte dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'Inps e dall'Inail.

Il citato decreto legislativo e il successivo regolamento sullo statuto dell'Ispettorato (DPR n. 109/2016), ne hanno regolato l'attività. In linea generale, l'Inl ha il potere di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, di definire la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento.

L'Ispettorato ha una propria autonomia organizzativa e contabile ed è sottoposto sia alla vigilanza del ministro del lavoro e delle politiche sociali, il quale monitora sugli obiettivi e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie, sia al controllo della Corte dei conti.

Gli ispettori dell'Agenzia unica hanno acquisito la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria già propria degli ispettori di provenienza ministeriale. Quindi, gli stessi, una volta acquisita la notizia di reato, hanno l'obbligo di trasmetterla senza ritardo, con la relativa documentazione, indicando gli elementi essenziali del reato, gli altri elementi raccolti, le fonti di prova e le attività compiute.

Nel rispetto delle rispettive competenze, l'Inl si coordina con i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali (Asl) e delle agenzie regionali per la protezione ambientale (Arpa), al fine di garantire l'uniformità del comportamento degli organi di vigilanza e una maggior efficacia degli



accertamenti ispettivi.

#### Funzioni

L'Inl svolge funzioni di vigilanza in materia di lavoro, ovvero:

- si occupa del controllo sull'esecuzione delle leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, della tutela dei rapporti di lavoro e della corretta applicazione dei contratti e accordi di lavoro;
- vigila sulla contribuzione, sull'assicurazione obbligatoria, sulla legislazione sociale e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze attribuite dal ministero del lavoro;
- · svolge accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali;

• emette circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria e direttive operative rivolte al personale ispettivo, previo parere conforme del ministero del

Le funzioni ispettive in ambito di previdenza e assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'Inps e dell'Inail.

L'Ispettorato ha poi funzioni di promozione della legalità: presso i datori di lavoro gli ispettori organizzano attività di prevenzione e promozione relativamente a questioni di ordine generale, al fine di incentivare il rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale. Nell'esercizio di queste funzioni il personale ispettivo non esercita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. L'Inl, inoltre, propone a enti, datori di lavoro e associazioni, attività di informazione e aggiornamento.

-16--17-

#### Organi

Gli organi dell'Ispettorato sono tre. Il direttore dell'Inl ne ha la rappresentanza legale e ne assume la responsabilità, inoltre attua gli indirizzi e le linee guida che sono definite d'intesa con il consiglio di amministrazione e approvate dal ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tra i compiti del direttore rientrano anche quelli non espressamente assegnati dallo statuto ad altri organi.

La figura viene scelta da un gruppo di esperti, costituito dal personale dirigenziale della pubblica amministrazione in possesso di elevata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Ispettorato. La nomina avviene con decreto del presidente della repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri e su proposta del ministero del lavoro. L'incarico di direttore dell'Inl è incompatibile con altri rapporti di lavoro, pubblico o privato, che possano essere in conflitto con i compiti e le funzioni attribuite all'Ispettorato.

Secondo organo dell'Inl è il collegio dei

revisori, con funzione di controllo sull'attività dell'Ispettorato. Lo stesso è composto da soggetti in rappresentanza del ministero del lavoro e delle politiche sociali e del ministero dell'economia e delle finanze.

Infine, il consiglio di amministrazione coadiuva il direttore dell'Inl nell'esercizio delle funzioni assegnate. È formato da quattro componenti con elevata esperienza nell'attività di vigilanza e di legislazione sociale, designati con decreto del ministro del lavoro, di cui uno è indicato dall'Inps e un altro dall'Inail.

Gli organi durano in carica tre anni, rinnovabili per una sola volta.

#### Articolazione territoriale

L'Inl è articolato in una sede centrale a Roma e in settantaquattro sedi territoriali.

Presso la sede centrale sono costituite le seguenti direzioni centrali: tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro; risorse umane, finanziarie e logistica; pianificazione, organizzazione, controllo e Ict; coordinamento giuridico.



Funzioni delle direzioni centrali			
Tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro	Risorse umane, finanziarie e logistica	Pianificazione, organizzazione, controllo e Ict	Coordinamento giuridico
• attua il coordinamento su tutto il territorio nazionale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale; • promuove e gestisce i protocolli e le convenzioni in materia di tutela del lavoro; • cura le attività di rilevanza comunitaria e internazionale; • pianifica l'attività di vigilanza lavoristica, previdenziale e assicurativa e coordina gli organismi di programmazione dell'attività ispettiva; • definisce le direttive di carattere operativo e le linee di condotta per tutto il personale che svolge attività ispettiva; • cura i rapporti con il sistema delle Regioni, per il coordinamento con i servizi ispettivi delle Asl e delle Arpa; • coordina la vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, le attività di prevenzione e promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro e i servizi all'utenza finalizzati alla tutela e regolazione dei rapporti e delle condizioni di lavoro; • propone e gestisce le misure organizzative volte al coordinamento con l'attività del Comando Carabinieri tutela del lavoro e al relativo monitoraggio.	• gestisce il reclutamento, lo stato giuridico, il trattamento economico, la mobilità territoriale, la formazione e l'Ufficio procedimenti disciplinari; • individua, anche sulla base delle indicazioni delle altre direzioni centrali, i fabbisogni formativi del personale ed elabora il relativo piano; • gestisce la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali; • gestisce il contenzioso nelle materie di competenza della direzione centrale; • cura le attività in materia di pianificazione, programmazione e gestione del bilancio; • gestisce i flussi finanziari e i rapporti con l'Istituto di credito cassiere; • pianifica gli acquisti di beni e servizi per le sedi dell'Ispettorato, ad eccezione dei beni e servizi informatici; • gestisce le procedure per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture secondo il modello organizzativo adottato dall'Ispettorato; • gestisce i beni e servizi della sede centrale e l'ufficio del consegnatario; • cura i servizi generali di funzionamento e la logistica.	• sviluppa e coordina le attività di analisi e di studio al fine di migliorare i processi strategici, gestionali ed operativi nonché i servizi da fornire; • coordina le attività relative alla predisposizione della convenzione tra il ministro del lavoro e delle politiche sociali e il direttore generale dell'Inl; • coordina le attività connesse alla pianificazione strategica; • provvede alla mappatura e alla modellizzazione dei processi organizzativi; • verifica l'adeguatezza dell'organizzazione dell'Ispettorato e degli organici delle strutture, proponendo eventuali interventi correttivi; • provvede al controllo di gestione; • assicura l'attuazione del ciclo della performance, curando i rapporti con l'Organismo indipendente di valutazione; • cura la raccolta dei fabbisogni informativi connessi alle attività di governance, operative e gestionali dell'Ispettorato e definisce requisiti e modalità per il loro soddisfacimento; • gestisce il coordinamento con altri enti ed amministrazioni ai fini dell'integrazione dei sistemi informatici; • cura la progettazione, lo sviluppo, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture tecnologiche; • pianifica l'acquisizione dei beni e servizi informatici per le esigenze delle strutture dell'Ispettorato; • presidia la sicurezza informatica.	• fornisce supporto tecnico giuridico in ordine ai profili interpretativi e applicativi della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale; • predispone circolari e note interpretative in materia di lavoro e legislazione sociale; • coordina il Centro studi attività ispettiva; • coordina e monitora l'attività del contenzioso degli uffici territoriali; • provvede al coordinamento tecnico-giuridico in relazione agli atti demandati dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, agli atti parlamentari di sindacato ispettivo nonché alle eventuali proposte di modifica normativa; • cura le attività di audit interno e di risk management; • gestisce gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione; • gestisce gli adempimenti in materia di diritto di accesso civico, pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni; • cura gli adempimenti in materia di protezione dati personali.

-19- SEAC

Vi sono poi quattro sedi interregionali (Iil), che sovraintendono agli Ispettorati territoriali:

- 1. Milano per il nord-ovest (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria);
- 2. Venezia per il nord-est (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Marche);
- 3. Roma per il centro (Lazio, Toscana, Umbria, Abruzzo e Sardegna);
- 4. Napoli per il sud (Campania, Molise, Basilicata, Puglia e Calabria).

Nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano le funzioni dell'Inl sono svolte da organi regionali e provinciali.

#### Ambiti territoriale di competenza degli Ispettorati interregionali del Lavoro (IIL)



<sup>\*</sup>L'immagine è tratta dal Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza 2020 dell'Inl.

#### Comando Carabinieri

Presso la sede centrale, gli Ispettorati interregionali e gli Ispettorati territoriali, sono istituiti, rispettivamente, il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, i Gruppi Carabinieri per la tutela del lavoro e i Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro.

Il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro è alle dipendenze del ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il direttore dell'Inl detta le linee di condotta e i programmi ispettivi periodici per l'attività di vigilanza svolta dall'Arma e il coordinamento con l'Ispettorato.

Il personale appartenente ai Gruppi Carabinieri e ai Nuclei Carabinieri svolge le attività assegnate dall'Ispettorato e i compiti connessi allo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria. I dirigenti dell'Ispettorato interregionale e dell'Ispettorato territoriale provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla definizione dei programmi ispettivi periodici e ne monitorano l'attività.

### Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza

Il Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale per l'anno 2020 riporta alcuni dati interessanti.

Nella premessa al documento viene precisato che la programmazione delle attività di competenza, nel 2020, è stata adeguata all'andamento dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e ha valorizzato il ruolo di accompagnamento e supporto nel superamento delle difficoltà del sistema produttivo.
Si sottolinea, quindi, che i dati sono influenzati dalle peculiarità del contesto in cui le attività ispettive e non sono state condotte, ovvero dallo stato di emergenza epidemiologica, con relativa contrazione delle attività

economiche e produttive e con le

restrizioni sugli spostamenti, e dal

depotenziamento delle dotazioni

di personale (blocco di procedure

concorsuali, lavoratori fragili adibiti a mansioni diverse).

Nel 2020 il personale ispettivo ha avviato nuovi controlli nei confronti di 103.857 aziende, di cui:

- oltre l'80% in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza sul lavoro:
- circa il 13% in materia previdenziale;
- il 7% in materia assicurativa.

Monitoraggio attività di vigilanza			
dati nazionali - anno 2020			
Ambito vigilanza	Ispezioni	Verifiche e	Totale
		accertamenti*	
Lavoro	57.979	25.442	83.421
Previdenziale	13.181	-	13.181
Assicurativa	4.380	2.875	7.255
Totale	75.540	28.317	103.857

<sup>\*</sup>Ci si riferisce a casse integrazione, patronati, verifiche Covid-19, infortuni, malattie professionali, ecc.

Nel valore di 28.317 sono compresi 17.080 controlli sul rispetto dei protocolli anti-Covid nei luoghi di lavoro, volti a garantire una tutela adeguata della salute dei lavoratori dai possibili rischi di contagio.

In ambito di prevenzione e promozione della sicurezza e della legalità, per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare, nel 2020 sono state sviluppate 447 iniziative dedicate alla trattazione e all'approfondimento delle più importanti novità legislative e interpretative e di rilevanti questioni e problematiche di carattere generale, rivolte ai tradizionali *stakeholders* e agli istituti scolastici, con un numero di destinatari pari a 11.409.

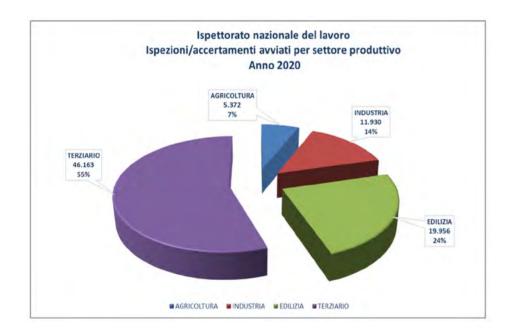
A tali iniziative degli Ispettorati territoriali si sommano quelle sviluppate durante le verifiche sul rispetto dei protocolli per la prevenzione dal contagio Covid-19 e quelle svolte a livello nazionale. Tra queste ultime si segnala il progetto DG Reform, finanziato dalla Commissione europea, nell'ambito del quale l'Ispettorato

-20- SEAC

ha elaborato e invitato tutti gli attori del mondo del lavoro a compilare il questionario online "La tua opinione è importante per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro", attraverso le cui risposte sono state acquisite opinioni qualificate sulle determinanti del lavoro sommerso e irregolari, sulle ragioni della sua diffusione nel nostro paese e sulle possibili azioni di contrasto.

Vi sono poi le richieste di intervento provenienti da parti sociali e lavoratori: 27.190 nel 2020, in netto calo rispetto al 2019 (-39,45%).

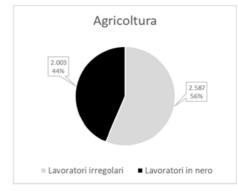
Interessante è anche la valutazione dei settori d'intervento in ambito di vigilanza sul lavoro e sulla legislazione sociale. Il Rapporto precisa che i valori numerici delle violazioni riferite ai vari settori e alle varie categorie sono correlati alla distribuzione dei controlli ispettivi effettuati e/o definiti in ciascun ambito e non possono quindi essere assunti come indici assoluti di concentrazione delle irregolarità.

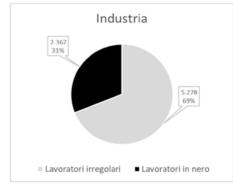


Al netto di quelli tutelati mediante gli istituti della diffida accertativa e della conciliazione monocratica, il numero dei lavoratori irregolari rinvenuti in occasione delle ispezioni definite nell'anno 2020 è risultato pari a 62.135.

Nel 2020 è proseguita anche l'attività dell'Ispettorato volta al contrasto del lavoro sommerso: la vigilanza ha intercettato 17.788 lavoratori "in nero", 778 dei quali extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno. Quindi, circa il 29% dei lavoratori irregolari è risultato essere occupato "in nero". La presenza di lavoro sommerso è stata riscontrata in quasi il 43% delle ispezioni in cui sono stati accertati illeciti.

I seguenti grafici rappresentano la situazione nei singoli settori produttivi.











# 03

## Sicurezza sul lavoro Il ruolo fondamentale dell'Inl

Intervista a Bruno Giordano di Giuliano Testi



lato con il direttore dell'Ispettorato, Bruno Giordano, magistrato presso la Corte di Cassazione e professore universitario di diritto della sicurezza del lavoro.

### Direttore, quali sono le principali cause degli incidenti sul lavoro?

La causa principale è l'assenza, o la carenza, di sicurezza, cioè il mancato rispetto delle norme poste a tutela dei lavoratori. I dati di cui disponiamo ci dicono che spesso le imprese - soprattutto le piccole e medie imprese, quelle in cui scarseggia la sindacalizzazione – tendono a risparmiare sui costi, e questi tagli vanno a tutto discapito della sicurezza. Un'altra causa è l'assenza di formazione. Anche questa carenza nasce dalla precisa scelta dell'imprenditore di operare un risparmio: la formazione viene a torto considerata un costo inutile, e invece può fare la differenza tra salvare la vita di un operaio o decretarne la morte o l'invalidità. Formare e infor-



mare correttamente i lavoratori è un obbligo che l'impresa non può eludere. E la formazione deve essere reale, seria, puntuale; sappiamo che esiste un mercato della falsa formazione, con finti attestati che fanno risultare in regola lavoratori senza alcuna preparazione e che generano falsa sicurezza. Ricordiamoci che quando un operaio - perché a morire sono per lo più gli operai - perde la vita sul lavoro, non è perché se l'è cercata, perché non è stato attento, perché ha sottovalutato il rischio: probabilmente quell'operaio non era stato formato correttamente, o non era stato dotato dei presidi a tutela della sua incolumità, oppure è rimasto vittima di un impianto la cui manutenzione non era stata curata a dovere.

#### In Italia abbiamo varie istituzioni che si occupano della sicurezza sul lavoro. A quando un'anagrafe unica delle aziende controllate?

L'Ispettorato nazionale del lavoro, che già da tempo opera in sinergia con Asl,

Inps e Inail, ha bisogno di incrociare i dati sia per la pianificazione strategica sia per eseguire interventi ispettivi. Grazie al decreto legge n. 146 del 2021 è stata data una notevole spinta propulsiva per l'effettiva attuazione del Sinp, la banca dati che sarà alimentata da tutti gli organi di vigilanza. A breve avremo quindi la possibilità di consultare una banca dati contenente tutti gli elementi sulla storia di un'azienda e dei suoi dirigenti, cosicché sarà più facile individuare le aziende che vanno ispezionate o quelle già ispezionate.

# Non ritiene che il conflitto di competenze renda difficile il vostro lavoro? È ipotizzabile un riordino in materia?

Più che di conflitto di competenze, vi è stata per lungo tempo una sovrapposizione di competenze, in particolare tra l'Ispettorato nazionale del lavoro e le Asl. A questa sovrapposizione, foriera di duplicazioni di controlli, è stato posto rimedio con il decreto legge n.



-24-SEAC



146 del 2021, convertito nella legge n. 215 del 2021, che ha affiancato alle competenze delle Asl – che non sono in rete, non hanno un coordinamento centrale e, di conseguenza, una programmazione unica - quelle dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che ha competenze e numeri per poter condividere con le aziende sanitarie locali l'enorme carico dei controlli sulla sicurezza. Il nuovo scenario dei controlli, che inizialmente era stato letto da alcuni come un'usurpazione di competenze, si traduce in realtà in un affiancamento, un potenziamento. Di fronte all'emergenza dettata dal numero degli incidenti sul lavoro, lo Stato ha sentito il dovere di non risparmiare le proprie forze. L'Ispettorato aveva già competenze specifiche – sin dalla sua

ISPETTORE
DEL LAVORO

istituzione, che risale ai primi del Novecento, ha esercitato la vigilanza nei settori dell'edilizia, delle ferrovie, degli ambienti confinati – che ora diventano generali, come quelle delle Asl. Peraltro, a partire dal 1926, l'Inl ha al proprio interno i Carabinieri del lavoro, un nucleo specializzato che si traduce in una capacità investigativa unica nel panorama nazionale.

#### Alcuni ritengono che per aumentare il rispetto degli obblighi sulla sicurezza sia sufficiente inasprire le pene. Qual è il suo pensiero al riguardo?

Prevenire è più importante che punire, se vogliamo evitare gli incidenti sul lavoro. Quando l'Ispettorato del lavoro opera un controllo in un'azienda, non lo fa in un'ottica esclusivamente sanzionatoria: i nostri ispettori effettuano controlli non a campione ma mirati, e lo fanno a seguito di un lavoro di intelligence che consente di individuare i settori e le aree maggiormente a rischio. I nostri controlli si traducono in una radiografia completa dell'azienda sottoposta a verifica, che fotografa ogni aspetto del sistema aziendale, da quello del reclutamento della manodopera a quello contributivo, a quello assicurativo, alla sicurezza. In tutto questo, la sanzione rappresenta solo una porzione dell'obiettivo finale, che è quello di permettere all'azienda di mettersi in regola, rispettando le norme poste a tutela dei lavoratori e dell'impresa stessa e l'obbligo della formazione. Non va dimenticato che un'azienda che perde un operaio subisce un costo: evitare gli infortuni si traduce, in definitiva, anche in un risparmio per l'economia. In una prospettiva più generale, il contesto delle tragedie sul lavoro investe tutta la spesa pubblica e, in termini di costi, incide per una percentuale pari almeno al 3% del

Da più parti si invoca la patente a punti per le imprese. In realtà è già presente nel Testo unico 2008 all'articolo 27. Qual è il suo pensiero al riguardo?

La patente a punti è prevista solo per le imprese edili, mentre un sistema di qualificazione è previsto per tutte le imprese. È un'ottima idea per selezionare le imprese

e controllare le loro vicende lavorative, ma necessita di un procedimento laborioso e lungo, con vari passaggi che ne hanno impedito l'applicazione concreta. Peraltro, potrà essere concretizzato solo quando avremo il Sinp.

## Cosa possono fare le associazioni di categoria per sensibilizzare le aziende?

Quello che occorre è prevenire le tragedie, promuovendo la formazione sul lavoro. A farlo sono chiamati in tanti: aziende, lavoratori, associazioni di categoria, Stato e regioni. Soprattutto le associazioni – o meglio gli organismi paritetici – possono fare tanto per le piccole e medie aziende, che vanno supportate. Le statistiche dimostrano che laddove si investe in prevenzione gli incidenti, e la gravità degli stessi, diminuiscono. La competenza in materia di lavoro irregolare e di ispezioni ordinarie rappresenta la prima barriera preventiva. Laddove c'è lavoro irregolare, c'è lavoro insicuro. Del resto, l'albero si vede dai frutti: se i morti aumentano, vuol dire che la prevenzione non ha funzionato, e che bisogna correre in aiuto con una maggiore vigilanza. E in tutto questo, anche le associazioni di categoria sono chiamate ad avere un ruolo importante.

#### Ritiene che ci sia una adeguata consapevolezza da parte delle aziende o ancora si pensa che la sicurezza sia soltanto un costo?

L'aumento dei controlli produce una diminuzione delle irregolarità: ce lo dicono i numeri. Nell'ultimo anno si è registrato un sostanziale aumento dei controlli e dei provvedimenti di sospensione delle attività di impresa – a dimostrazione del fatto che abbiamo impresso una forte spinta in direzione del raggiungimento di condizioni di lavoro eque, dignitose, legali e sicure – dall'altro si è evidenziato un netto calo delle persone denunciate e una diminuzione dei dati che riguardano i lavoratori in nero e le vittime di sfruttamento (ricordiamoci che laddove vi è lavoro nero non vi è mai sicurezza). La chiave di lettura di queste tendenze va individuata sia nell'acquisizione da parte di alcuni settori imprenditoriali di un maggiore senso di legalità del lavoro e di cultura della sicurezza, sia nell'efficacia delle campagne di informazione e sensibilizzazione promosse e, soprattutto,



nell'effetto deterrente dovuto all'aumento esponenziale dei controlli da parte dell'Ispettorato.

## Quali sono i settori produttivi più arretrati dal punto di vista della sicurezza?

I numeri parlano chiaro: tra i settori più a rischio vi è senza dubbio quello dell'edilizia, dove registriamo che 9 aziende su 10 presentano irregolarità: si va dagli illeciti formali al lavoro nero, allo sfruttamento al caporalato, alle violazioni delle misure di sicurezza e prevenzione o delle norme sui contratti di subappalto. Proprio i subappalti rappresentano il buco nero dell'edilizia: quando si tratta di sicurezza, accade spesso che le grandi aziende scarichino il rispetto delle norme sulle piccole imprese mediante il sistema di appalti e subappalti, e queste, pur di lavorare, sono disposte a tutto. Non è un caso che la maggior parte degli incidenti avviene nei cantieri gestiti in subappalto. Del resto, la fine del lockdown e le agevolazioni fiscali decise dal Governo – che non vanno certo demonizzate – hanno dato una forte spinta alla ripresa del settore, con la nascita di nuove piccole e medie imprese che spesso tendono a risparmiare sulla sicurezza. Le nostre verifiche servono a evitare che la ripresa venga fatta sulla pelle dei lavoratori.

# Parliamo di *intelligence* ispettiva. Ritiene che con le prossime immissioni in ruolo il numero degli ispettori sia adeguato?

L'Ispettorato nazionale del lavoro si accinge a potenziare il proprio organico con una massiccia immissione di nuovo personale. I concorsi per l'assunzione di nuovi ispettori e amministrativi sono stati espletati, e per 1.331 dipendenti si sono appena conclusi, tant'è che i neo-assunti prenderanno servizio a breve. Presto sarà bandito un altro concorso, per il reclutamento di 1.249 dipendenti – ispettori, amministrativi e tecnici – e questo permetterà l'assunzione di 2.580 nuovi dipendenti in totale, con un incremento percentuale di oltre il 600% degli ispettori tecnici. È chiaro che le nuove immissioni non risolveranno tout court il problema delle carenze di organico, ma si tratta comunque di una importante boccata d'ossigeno per i nostri ispettori, che hanno finora operato con grande spirito di sacrificio, sopperendo con professionalità, competenza e abnegazione alle carenze di personale che si registrano sul territorio.

# Infine, le chiedo se – a suo giudizio – le attuali operazioni di ispezione presentano un livello adeguato in termini di qualità e frequenza?

Premesso che con il nuovo reclutamento di personale riusciremo sicuramente a fare di più, voglio sottolineare il grande lavoro che i nostri ispettori svolgono su tutto il territorio nazionale. Come ho già avuto modo di dire, le nostre operazioni sono frutto di un'attività di *intelligence* ispettiva che monitora le diverse situazioni, sia a livello territoriale che in termini di probabilità di individuare illeciti. Non è pensabile che i controlli siano capillari ed estesi a tutte le aziende, ma si lavora affinché siano mirati e produttivi. È quello che stiamo già facendo e che, con l'arrivo dei nuovi ispettori, che saranno opportunamente formati, potremo fare ancora meglio.



# SEAC

SEAC rende semplice il tuo lavoro

commerciale@seac.it T. 0461 805490

seac.it



# 04

# Il procedimento ispettivo

di Anna Bebber

Il procedimento ispettivo è stato rigorosamente disciplinato dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004, così come modificato dalla legge n. 183/2010 e, successivamente, dal decreto legislativo n. 149/2015.

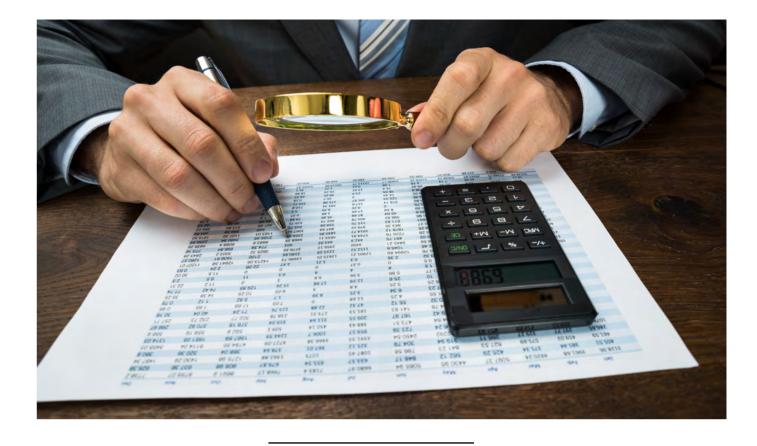
Trattasi di una procedura complessa che si articola in più fasi: la prima è quella dell'accesso ispettivo, la quale viene formalizzata redigendo il verbale di primo accesso; ad essa segue poi la fase dell'accertamento, che include lo svilupparsi dell'istruttoria, con eventuali atti intermedi quali il verbale interlocutorio, fino ad arrivare alla sua definizione, dove l'ispettore manifesta le risultanze a cui è giunto in un atto, il quale può contenere o meno delle contestazioni.<sup>1</sup>

#### L'accesso ispettivo in azienda

Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004, il personale ispettivo ha il compito di:

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

- vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro. Tale funzione<sup>2</sup>:
- è attuata principalmente attraverso la diffida accertativa per crediti patrimoniali;
- può concentrarsi anche sulla corretta determinazione della retribuzione da assoggettare a contribuzione<sup>3</sup>;
- fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare;
- vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente;
- effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;



 compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Con l'accesso ispettivo l'organo di controllo dà avvio al procedimento ispettivo nei confronti di una determinata azienda, selezionata in seguito all'attività di programmazione svolta dall'Ufficio di appartenenza. Gli Ispettori sono in particolare legittimati ad accedere nei luoghi di lavoro al fine di svolgere le proprie funzioni istituzionali<sup>4</sup>.

Come sopra anticipato, l'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004 individua i vari momenti dell'intervento ispettivo, iniziando proprio dall'ac cesso, il quale può essere effettuato "nei modi e nei tempi consentiti dalla legge", in continuità con le disposizioni di cui all'articolo 138 del RD n. 1422/1924, 8 del DPR n. 520/1955, 13 della legge n. 689/1981 e 3 della legge n. 638/1983. Dal combinato disposto di tali disposizioni, si ricava che gli ispettori, nello svolgere le proprie funzioni, "a qualsiasi ora del giorno e della notte", possono effettuare accessi presso "i locali adibiti all'esercizio delle aziende industriali, commerciali e agricole ed i locali attinenti, ai laboratori, agli opifici, oltreché

ai locali di servizio annessi agli stabilimenti (quali i refettori), astenendosi, tuttavia, dall'accedere ai luoghi sì annessi a quelli di lavoro, ma non connessi, direttamente o indirettamente, con l'esercizio dell'azienda". Quest'ultimo limite non si applica qualora l'Ispettore abbia "fondato sospetto" che i locali "servano a compiere o a nascondere violazioni di legge".

Preme precisare che all'organo di vigilanza è consentito superare il divieto di cui all'articolo 14 della Costituzione - dedicato all'inviolabilità del domicilio – in forza della normativa speciale che ne disciplina i poteri; e ciò, in considerazione del fatto che l'attività degli ispettori serve a tutelare il lavoro, la sicurezza e la dignità dei lavoratori, nonché il diritto alla previdenza e alle assicurazioni sociali, e che l'ultimo comma del sopracitato articolo 14 sancisce che "gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali". Tale impostazione è stata confermata anche dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n. 10/1971, in cui si afferma che: "non si può pertanto negare che la norma impugnata [ossia l'articolo 8 del DPR n. 520/1955, in precedenza citato] sia diretta a fini economici costituzionalmente garan-

<sup>4</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, 2021, Seac s.p.a., p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Per la redazione del presente contributo si è attinto al volume curato da M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, 2021, edito da Seac s.p.a. <sup>2</sup> Ministero del lavoro, risposta ad interpello n. 21/2009.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Articolo 1, decreto legge n. 338/1989 convertito in legge n. 389/1989.



titi: a fini, cioè, per i quali il terzo comma dell'art. 14 ammette che accertamenti e ispezioni siano regolati da leggi speciali"<sup>5</sup>.

Si precisa che resta fermo il limite della "privata dimora", intesa in senso restrittivo, ossia quel luogo in cui si svolge la vita privata del singolo, dove l'accesso è consentito solo nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria, previa autorizzazione del magistrato, ovvero, nei casi tassativamente previsti dalla legge, salvo convalida successiva dell'autorità giudiziaria, qualora venga accertata una fattispecie di reato.<sup>6</sup>

Inoltre, la particolare funzione svolta dagli ispettori del lavoro comporta che gli stessi possano venire a conoscenza dei cosiddetti segreti aziendali relativi ai processi di lavorazione: in tal caso, gli ispettori sono obbligati al segreto, la cui violazione è penalmente sanzionata dall'articolo 623 del codice penale.

Ai sensi dell'articolo 6 del codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro (contenuto nel decreto del Ministero del lavoro del 15 gennaio 2014), il personale ispettivo deve qualificarsi al personale presente sul luogo di lavoro ed esibire la tessera di riconoscimento, tant'è che in mancanza della stessa, non può avere luogo

l'accesso. L'obbligo, in capo agli ispettori, di qualificarsi vige nei confronti non solo del datore di lavoro, ma anche degli altri soggetti con i quali interagiscono durante l'ispezione, come ad esempio, i lavoratori dai quali raccolgono dichiarazioni. La mancata esibizione della tessera di riconoscimento autorizza il datore di lavoro ad opporsi all'ispezione, ferma restando la validità degli atti posti in essere fino a quel momento.

Benché non abbia l'obbligo di preavvisare il datore di lavoro dell'intenzione di effettuare un accesso, onde evitare di vanificare l'efficacia dell'accertamento stesso, l'ispettore è tenuto a chiedere di conferire con il datore di lavoro o con chi ne fa le veci, qualora ciò sia compatibile con le finalità dell'accertamento ispettivo. Così è previsto dall'articolo 8 del codice di comportamento, che dispone altresì l'obbligo dell'organo di vigilanza, in ossequio ai principi di collaborazione e di rispetto di cui al precedente articolo 7, di avvertire il soggetto ispezionato circa i propri poteri di accertamento, nonché circa la possibilità di "sanzionare eventuali comportamenti omissivi o commissivi diretti ad impedire l'esercizio dell'attività di vigilanza o comportamenti da cui si deduca inequivocabilmente la volontà di ostacolare la stessa".

Ulteriore cautela dell'ispettore consiste

nell'informare il datore di lavoro della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 12/1979, che presenzi alle attività di controllo e verifica, ma la cui assenza non è comunque ostativa della prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua validità.

Infine, l'ispettore del lavoro fornisce al datore di lavoro spiegazioni ed istruzioni operative in ordine alla corretta applicazione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché risposte alle eventuali richieste di informazioni che vengono poste.

### Le cause di intervento da parte di un ispettore del lavoro

L'ispezione può trarre origine:

- da una richiesta di intervento da parte di un lavoratore (o del sindacato che lo rappresenta),
- oppure da un'iniziativa autonoma dell'ufficio ispettivo stesso.

Nel primo caso, qualora ricorrano gli estremi per procedere ad una soluzione conciliativa della controversia, gli ispettori devono attuare il cosiddetto procedimento di conciliazione monocratica preventiva, il quale costituisce la via assolutamente privilegiata di definizione della vicenda segnalata, al quale potrà seguire un intervento ispettivo solamente laddove il tentativo di conciliazione non abbia esito positivo.

Al contrario, come illustrato nella circolare del Ministero del lavoro n. 36/2009, occorre procedere direttamente all'accesso ispettivo rispetto a quelle richieste d'intervento che si concretizzano nella denuncia di irregolarità significativamente gravi ed incisive, vale a dire quelle che:

- rivestano diretta ed esclusiva rilevanza penale;
- interessino altri lavoratori oltre al denunciante;
- riguardino fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento:
- abbiano ad oggetto esclusivamente profili di natura contributiva, previdenziale ed assicurativa.

Non devono essere considerate le richieste anonime di intervento ispettivo in azienda (a mezzo posta, e-mail, fax o telefono) e quelle non riconducibili ad uno specifico soggetto interessato, in quanto contrarie ai principi di cor-

-34- SEAC

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Corte Costituzionale, 02/02/1971, n. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 27.

rettezza e trasparenza dell'azione della amministrazione pubblica, ad eccezione del caso in cui la particolare gravità ed attendibilità dei fatti denunciati emerga con palese ed incontrovertibile evidenza.

La semplice presentazione agli Uffici della richiesta d'intervento non costituisce un'istanza in senso tecnico. riconducibile all'articolo 2, comma 1, della legge n. 241/1990 e, pertanto, non comporta per l'Amministrazione l'obbligo di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva. In tal senso, il Ministero del lavoro ha chiarito che gli ispettori potranno prendere in considerazione soltanto le richieste d'intervento che non appaiano:

- palesemente pretestuose;
- oggettivamente inattendibili;
- prive di ogni fondamento.

La richiesta può essere archiviata nel caso in cui non sopraggiungano all'Ufficio nuovi elementi entro la fine dell'anno seguente a quello di presentazione dell'istanza, avvisando preventivamente per iscritto il denunciante.

Si considerano richieste di interven-

- quelle provenienti dal lavoratore interessato e raccolte dal personale ispettivo di turno;
- pervenute all'Itl via posta ordinaria o per via telematica, in cui il denunciante sia chiaramente individuato e vi sia coincidenza tra denunciante e soggetto la cui tutela è richiesta;
- delegate dall'autorità giudiziaria;
- presentate o inviate da uno o più lavoratori tramite organizzazioni sin-

Le richieste di intervento devono essere circostanziate, con dettagliata descrizione degli elementi e dei fatti che ne costituiscono il fondamento, attraverso l'indicazione di eventuali testi e documenti che la supportino.<sup>7</sup>

Infine, laddove la richiesta di intervento riferisca circostanze che esulano dalle dirette competenze dell'Inl (ad esempio problematiche in materia fiscale), il personale rappresenterà al denunciante l'opportunità di rivolgersi direttamente agli organi ispettivi competenti.



Avvio dell'attività ispettiva				
Richiesta di intervento Comunicazione d'ufficio Iniziativa autonoma				
Denuncia proveniente da soggetti terzi (lavoratori, associazioni, patronati, aziende) o dalla Procura della Repubblica	Trasmissione a cura di un'altra amministrazione vigilante	Attivazione di una programma- zione per iniziativa del singolo Ispettorato		

#### La conciliazione monocratica preventiva

La conciliazione monocratica è una procedura conciliativa volontaria, che si svolge davanti ad un funzionario dell'Ispettorato territoriale competente, ossia l'Ufficio deputato agli eventuali accertamenti ispettivi, con cui lavoratore e datore di lavoro possono trovare un accordo su eventuali rivendicazioni relative al rapporto di lavoro intercorso o ancora in essere.

La conciliazione monocratica può essere attivata sia in una fase antecedente l'azione ispettiva – e in tal caso si parla di "conciliazione preventiva", prevista al comma 1 dell'articolo 11 (a cui è dedicato il presente paragrafo) -, sia nel corso di un accertamento ispettivo, ed in tal caso viene il rilievo la cosiddetta conciliazione

contestuale, prevista al comma 6 dell'articolo 11 (sulla quale si tornerà in seguito).8

Ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004, "nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla direzione provinciale del lavoro dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente può, mediante un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva, avviare il tentativo di conciliazione sulle questioni segnalate." Come già sopra evidenziato, la conciliazione monocratica costituisce la via privilegiata di definizione della vicenda, alla quale può seguire un intervento ispettivo solamente quando il tentativo di conciliazione non va a buon fine.

Questa forma di conciliazione viene attivata nel caso in cui sia presentata alla sede dell'Ispettorato territoriale competente una richiesta di intervento, con-

tenente pretese aventi ad oggetto diritti a contenuto economico-patrimoniale di natura retributiva e risarcitoria, che derivino dal rapporto di lavoro intercorso o intercorrente fra il denunciante e il datore di lavoro chiamato in causa. I diritti patrimoniali fatti valere devono essere misurabili monetariamente ed è indifferente che abbiano natura legale o contrattuale. Può trattarsi, ad esempio, di somme richieste a titolo di differenze retributive, di maggiorazioni per lavoro straordinario, di retribuzioni dovute e non corrisposte.9

Come evidenziato all'interno della circolare n. 36/2009 del Ministero del lavoro, L'accordo conciliativo deve prevedere in ogni caso il riconoscimento di un periodo lavorativo intercorso tra le parti. Non potranno, quindi, concludersi conciliazioni monocratiche a carattere novativo, che si risolvano nella corresponsione di una somma di denaro da parte del datore di lavoro a

SEAC -36--37-

<sup>8</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p.

<sup>124.</sup> <sup>7</sup> Ministero del lavoro, nota n. 14773/2016.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ibidem.

mero titolo transattivo (cosiddetto "a saldo e stralcio").

In occasione della ricezione della richiesta d'intervento, è necessario informare il lavoratore denunciante della possibilità di definire la controversia mediante conciliazione monocratica, segnalandogli la competenza territoriale dell'Itl titolare degli eventuali accertamenti ispettivi, nonché avvisandolo, così come disposto nell'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004, della possibilità di "farsi assistere anche da associazioni o organizzazioni sindacali ovvero da professionisti cui abbiano conferito specifico mandato".

L'iniziativa per l'avvio della procedura di conciliazione monocratica non è di parte: l'articolo 11 attribuisce infatti all'Ufficio il compito di valutare l'opportunità di attribuire o meno la pratica a conciliazione monocratica, con la conseguenza che il denunciante non può chiedere l'attivazione della procedura stessa, come potrebbe invece fare con quella relativa alla conciliazione facoltativa prevista dall'articolo 410 del codice di procedura civile, dinanzi alla commissione provinciale di conciliazione. Nella conciliazione monocratica è dunque l'Ufficio che deve esaminare la sussistenza dei presupposti per la definizione della pratica in via conciliativa e il funzionario dell'Ufficio che riceve la richiesta di intervento deve avvisare il denunciante della possibilità di definire la vertenza mediante, appunto, conciliazione monocratica.10

Resta fermo che l'eventuale dissenso preventivo comunicato dal lavoratore, in qualunque sede e con qualsiasi modalità esso venga manifestato (anche per il tramite delle organizzazioni sindacali) non rappresenta comunque un elemento preclusivo al tentativo di conciliazione monocratica. Anche in tal caso, infatti, è da ritenersi consentila la convocazione delle parti per tentare una soluzione conciliativa della controversia.

Valutata l'eventualità di dare avvio alla procedura, il funzionario assegnatario convoca le parti nel più breve tempo possibile. Le stesse possono comparire personalmente (con o senza assistenza sindacale o professionale) oppure rappresentate da persone munite di valida delega a transigere e conciliare.<sup>11</sup>

Come precisato dall'articolo 12-bis, comma 2, del decreto legge n. 76/202012 (cosiddetto "decreto semplificazioni"), "le [altre] procedure amministrative o conciliative di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro che presuppongono la presenza fisica dell'istante, individuate con provvedimento del direttore, possono essere effettuate attraverso strumenti di comunicazione da remoto che consentano in ogni caso l'identificazione degli interessati o dei soggetti dagli stessi delegati e l'acquisizione della volontà espressa. In tali ipotesi il provvedimento finale o il verbale si perfeziona con la sola sottoscrizione del funzionario incaricato." Ebbene, come anche stabilito dal decreto direttoriale dell'Inl n. 56/2020 e dalla circolare dell'Inl n. 4/2020, l'attività conciliativa ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 124/2004 rientra tra le procedure che possono essere effettuate attraverso strumenti di comunicazione da remoto.

La convocazione delle parti interrompe i termini per la notificazione della contestazione delle violazioni commesse.

Nel corso della proceduta conciliativa il funzionario è tenuto ad illustrare alle parti, anche separatamente, le possibili conseguenze dell'avvio del procedimento ispettivo, sia in termini di effetti, sia in termini di tempistica in ordine alla definizione degli accertamenti.

Come previsto dal comma 4 dell'articolo 11, qualora venga raggiunto l'accordo, il procedimento ispettivo si estingue mediante il versamento dei contributi previdenziali e assicurativi – da determinarsi secondo le norme vigenti – riferiti alle somme concordate

<sup>10</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p.

in sede conciliativa, in relazione al periodo lavorativo riconosciuto dalle parti, nonché mediante il pagamento delle somme dovute al lavoratore. Il mancato adempimento all'obbligo del versamento degli importi contributivi nella misura e nei modi concordati, segnalato degli Istituti creditori, determina l'immediata attivazione della procedura ispettiva.

La norma in esame stabilisce inoltre che, in caso di accordo, al verbale sottoscritto dalle parti non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 2113, commi primo, secondo e terzo del codice civile (comma 3) – nel senso che le eventuali rinunce e transazioni contenute nel verbale non sono impugnabili – e che il suddetto verbale è dichiarato esecutivo con decreto dal giudice competente, su istanza della parte interessata (comma 3-bis), costituendo il presupposto per assicurare la soddisfazione delle pretese patri-

moniali mediante un procedimento esecutivo giudiziale contro il datore di lavoro inadempiente.

Qualora la conciliazione monocratica sia definita con la previsione del versamento in misura differita o rateizzata delle somme di natura patrimoniale spettanti al lavoratore, il procedimento ispettivo si estingue, esclusivamente, con il pieno soddisfacimento del credito concordato. Del definitivo adempimento dovrà essere data comunicazione all'Itl. Pertanto, oltre alle ipotesi in cui il debito patrimoniale sia adempiuto contestualmente alla sottoscrizione del verbale di conciliazione, nei casi di differimento o di rateizzazione del pagamento, sarà onere del datore di lavoro fornire all'Ufficio territoriale competente la dimostrazione dell'avvenuto integrale adempimento, entro il termine ultimo stabilito nel verbale di accordo.

Qualora invece le parti non raggiunga-



<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ministero del lavoro, lettera circolare 11 luglio 2011 prot. n. 25/II/0012086.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020.

no un accordo, occorre distinguere se tale eventualità dipenda dalla condotta del lavoratore o del datore di lavoro o di entrambe le parti. Nel primo caso infatti, non si ha necessariamente l'attivazione dell'accertamento ispettivo, specialmente se mancano elementi utili ad un possibile riscontro dei fatti denunciati. Se invece il mancato accordo è ascrivibile al comportamento del datore di lavoro o ad entrambe le parti, consegue sempre l'accertamento ispettivo. Inoltre, come statuito dal comma 5 dell'articolo 11, anche nell'ipotesi di assenza di una o di entrambe le parti convocate, attestata da apposito verbale, l'Itl dà seguito agli accertamenti ispettivi.

Come evidenziato dalla nota del Ministero del lavoro n. 7165/2012, qualora i contenuti della richiesta di intervento ispettivo appaiano labili in quanto assolutamente non circostanziati e non corredati da alcun obiettivo elemento di supporto, né di carattere documentale né di natura testimoniale, ovvero quando dalla presentazione dell'istanza sia trascorso un lasso temporale significativo ai fini della concreta possibilità di ef-

fettuare un proficuo accertamento, o ancora si tratti di un datore di lavoro domestico o comunque privo di una concreta "organizzazione" e strutturazione aziendale (si pensi, a titolo di esempio, al commercio ambulante, ad attività temporanea di breve o brevissima durata, eccetera), non può affermarsi un obbligo assoluto di procedere comunque all'accesso ispettivo, ma la relativa valutazione rimane sempre affidata al prudente apprezzamento del responsabile della programmazione, il quale dovrà comunque considerare adeguatamente l'incidenza di tali elementi sulla probabilità di effettuare un efficace e produttivo intervento di carattere ispettivo. In caso di valutazione negativa, sarà possibile procedere ad archiviare la richiesta di intervento motivandone, sia pur sinteticamente, le ragioni.

#### Esclusioni<sup>13</sup>

La possibilità di attivare la conciliazione monocratica è esclusa nei seguenti casi:

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 125.



• quando le irregolarità denunciate hanno rilevanza penale; ciò avviene qualora la richiesta d'intervento riguardi in via diretta ed esclusiva fatti che abbiano rilevanza penale (come ad esempio l'ammissione al lavoro di un soggetto extracomunitario privo di regolare permesso di soggiorno). Al contrario, qualora nella richiesta d'intervento siano denunciati fatti che potrebbero avere solo eventualmente rilevanza penale (ad esempio se sia denunciato un rapporto di lavoro non in regola, con la connessa omessa sorveglianza sanitaria preventiva), la conciliazione monocratica non risulta preclusa, salvo che l'Ispettore abbia già contezza circa l'effettiva sussistenza e veridicità della violazione penale;

- quando i fatti oggetto della richiesta di intervento riguardino altri soggetti oltre al denunciante;
- quando sono denunciati fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio, per i quali si riveli opportuno un approfondimento di indagine;
- quando le violazioni denunciate riguardano esclusivamente profili di natura contributiva previdenziale e assicurativa;
- in presenza di rapporti certificati ai sensi degli articoli 75 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003.

## Le attività propedeutiche all'ispezione

L'ispezione è sempre preceduta da una fase preparatoria, finalizzata a raccogliere tutte le informazioni necessarie e la documentazione inerenti al soggetto da sottoporre al controllo ed utili per l'avvio dell'accertamento, anche tramite consultazione delle banche dati telematiche. In particolare, in questa fase gli ispettori, antecedentemente al primo accesso, acquisiscono ogni informazione relativa all' organigramma aziendale, alla forza lavoro denunciata ed alla situazione contributiva e assicurativa.

#### La procedura ispettiva

Innanzitutto, come sottolineato nella nota del Ministero del lavoro n. 6052/2009, gli ispettori del lavoro, nello svolgimento della loro attività, devono agire nel rispetto di due principi fondamentali, ossia l'uniformità dei controlli – intesa come parità di trattamento rispetto alle aziende soggette all'ispezione – e la trasparenza – ossia l'imparzialità, l'obiettività e l'efficienza dell'azione ispettiva. Come emerge dalla medesima nota, il parametro di valutazione circa il rispetto del principio di uniformità dell'azione ispettiva è costituito dalla generalizzata e corretta applicazione delle circolari, delle risposte a interpelli, delle istruzioni e degli indirizzi interpretativi ministeriali, fatto salvo l'esercizio dei poteri discrezionali riconosciuti agli ispettori, nei casi e nei limiti previsti dalla legge (ad esempio in materia di sospensione dell'attività imprenditoriale).

Circa l'obbligo di identificazione degli ispettori mediante la propria tessera di riconoscimento nonché della facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte, i luoghi di lavoro, con le limitazioni previste dalla legge, si è già detto sopra.

Preme dunque ora evidenziare che le ispezioni devono essere condotte in modo da arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività dei soggetti ispezionati, tenendo conto delle finalità e delle esigenze dell'accertamento.

Nel corso dell'accertamento, il personale ispettivo acquisisce tutti gli elementi probatori utili per l'esame obiettivo della situazione aziendale e dei fatti accertati, anche al fine del successivo confronto con eventuali memorie difensive in sede di contenzioso amministrativo e giurisdizionale.

-41- SEAC



Di norma gli accertamenti ispettivi curano, tra l'altro, l'identificazione delle persone presenti, l'acquisizione delle dichiarazioni, la rilevazione delle presenze l'esame della documentazione aziendale, la descrizione delle lavorazioni svolte, anche in relazione alla valutazione del rischio assicurato e alla sicurezza sul lavoro.

Gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, tenendo conto della complessità dell'indagine e delle dimensioni aziendali del soggetto sottoposto a controllo.

Nel caso in cui il personale ispettivo, all'atto del primo accesso, non accerti difformità tra la situazione aziendale rilevata dalla consultazione anticipata delle banche dati e quella constatata in sede ispettiva, non ravvisandosi alcun elemento indiziario di irregolarità, la verifica ispettiva può essere conclusa immediatamente senza dare ulteriore corso all'accertamento.

Quando nell'immediatezza dell'accesso non risulti presente il datore di lavoro o un suo rappresentante, resta ferma comunque l'opportunità che lo stesso venga informato dell'accertamento in corso non appena possibile. In tale ipotesi, nel prevalente rispetto del principio di collaborazione che connota il comportamento del personale ispettivo, qualora se ne ravvisino le opportune condizioni, è possibile assecondare la richiesta di attendere l'arrivo del datore di lavoro, purché l'attesa sia ragionevole e non abbia evidenti intenti dilatori.

Nelle more, occorre comunque procedere all'identificazione dei lavoratori, alla rilevazione delle presenze e all'acquisizione delle dichiarazioni degli stessi, in considerazione della particolare importanza che, nella fase iniziale dell'accertamento, riveste il fattore sorpresa e della necessaria tempestività con cui alcuni adempimenti devono essere effettuati al fine di garantire il buon esito dello stesso 14

#### L'acquisizione di informazioni e l'analisi della documentazione

Durante il primo accesso, che deve svolgersi in modo da cagionare il minor pregiudizio possibile all'attività lavorativa, si acquisiscono tutti gli elementi necessari per l'analisi oggettiva della situazione aziendale, in particolare attraverso l'ac-

ni+in+materia+di+lavoro.pdf, p. 14.

<sup>15</sup> Si precisa che la presenza del difensore

non è prevista come obbligatoria (articolo

#### L'assunzione di dichiarazioni

Di regola il primo accesso ispettivo è finalizzato, oltre che all'esame della documentazione, all'acquisizione delle dichiarazioni spontanee o sommarie informazioni relative alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi ed all'erogazione delle prestazioni, da parte del datore di lavoro (e dai professionisti di fiducia che eventualmente lo assistono, come un consulente del lavoro o un avvocato<sup>15</sup>), dai dipendenti e dagli istituti di patronato. Possono essere raccolte anche le dichiarazioni di soggetti terzi, come ad esempio clienti, fornitori o ex dipendenti, nel caso in cui siano necessari per fornire elementi utili al compimento dell'ispezione, così come le dichiarazioni delle Rsa, delle Rsu, del Comitato delle pari opportunità (Cpo) se esistente, del Consigliere di parità, e, in materia di vigilanza nel campo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls).

L'articolo 12 del codice di comportamento prevede che le dichiarazioni rese dai lavoratori siano acquisite preferibilmente in sede di accesso, al fine di garantirne la maggiore genuinità e pertanto la fede privilegiata.

La circolare del Ministero del lavoro n. 41/2010 prevede che, "ove non sia possibile intervistare tutto il personale impiegato, (...) gli organi di vigilanza potranno procedere all'acquisizione di un numero di dichiarazioni sulla base di un "campione significativo", selezionato tenendo presente le modalità di espletamento delle prestazioni di tutto il personale, nonché i modelli organizzativi concretamente adottati.

Il personale ispettivo provvederà ad esplicitare nel verbale di primo accesso i criteri scelti per l'individuazione del campione."

L'Ispettore deve rivolgersi al soggetto da cui acquisisce le dichiarazioni in modo chiaro e comprensibile, tenendo in considerazione il livello di istruzione e la comprensione della lingua italiana dello stesso, senza influenzare la genuinità di quanto affermato e formulando le domande in maniera precisa, in modo da assicurare che le dichiarazioni siano consapevoli. 16

Le dichiarazioni dei lavoratori devono essere assunte:

- secondo criteri di riservatezza: pertanto, nel corso di tale fase, non è consentita la presenza né del datore di lavoro, né del professionista che lo assiste, né di altri soggetti presenti all'ispezione, al fine di evitare condizionamenti da parte del lavoratore ed assicurarne la spontaneità<sup>17</sup>;
- anche al di fuori del luogo di lavoro, con il consenso degli stessi, salvo che si proceda con funzioni di polizia giudiziaria.

Qualora il soggetto interrogato non sia di nazionalità italiana, l'Ispettore deve acquisire una specifica dichiarazione in ordine alla sufficiente ed adeguata comprensione della lingua. È comunque possibile l'intervento di interpreti o traduttori, della cui presenza e delle cui generalità occorre dare atto nell'ambito dello stesso documento in cui la dichiarazione è acquisita. Prima di chiederne la sottoscrizione, l'Ispettore deve dare lettura della dichiarazione, effettuando le eventuali correzioni e precisazioni indicate dal dichiarante. <sup>18</sup>

Una volta acquisite le dichiarazioni, le stesse devono essere trascritte nel verbale di acquisizione di dichiarazione, a cui l'ispettore deve dare lettura al dichiarante, eventualmente

-43- SEAC.

<sup>18</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Cfr. Inps, circolare n. 76/2016.

<sup>350</sup> del codice di procedura penale).

<sup>16</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 29.

<sup>17</sup> Gruppo di Lavoro Rapporto di Lavoro
Subordinato e Previdenza – Area Commercialista del Lavoro, Ispezioni in materia di lavoro. Sistema sanzionatorio e strumenti di difesa del datore di lavoro, Roma, gennaio
2016, disponibile su https://commercialisti.

it/documents/20182/323701/Le+ispezio-

quisizione di informazioni e l'esame della documentazione.

provvedendo alle correzioni o alle precisazioni richieste dal medesimo, il quale, dopo averne confermato il contenuto, lo sottoscrive personalmente. Infine nessuna copia delle dichiarazioni può essere rilasciata, da parte dell'ispettore, al lavoratore o al soggetto ispezionato. 19 In caso di richiesta, il personale ispettivo informa l'interessato che l'eventuale accesso alle dichiarazioni può formare oggetto di apposita istanza di accesso agli atti amministrativi, da rivolgere all'Ufficio di appartenenza, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/1990.20 Eventuali rifiuti a fornire informazioni o a sottoscrivere dichiarazioni devono essere riportati nel verbale di acquisizione di dichiarazione.

Infine, si precisa che le dichiarazioni acquisite in sede ispettiva devono essere riscontrate con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi.

#### L'esame della documentazione

Oltre all'intervista dei soggetti presenti, l'ispettore può esaminare la documentazione connessa alla gestione del personale, come ad esempio il libro unico ed ogni altra documentazione contabile che sia inerente agli obblighi contributivi ed all'erogazione delle prestazioni. Tale possibilità non include tuttavia il potere di obbligare in maniera coercitiva l'esibizione della stessa, né di apprenderla autoritativamente (così si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza n. 10/1971).

Come chiarito nella circolare del Ministero del lavoro n. 342/2003, l'esame della documentazione nonché l'acquisizione di eventuali atti o documenti può essere effettuato presso la sede dell'azienda o presso gli studi professionali dei consulenti abilitati o ancora presso l'ufficio di appartenenza del personale ispettivo procedente.

I documenti che appartengono già alla



disponibilità degli ispettori non devono essere richiesti ai soggetti ispezionati, ma devono essere direttamente acquisiti dal funzionario di vigilanza mediante le banche dati a disposizione delle amministrazioni. Per fare un esempio, ciò vale per i documenti inerenti a:

- collocamento (comunicazioni obbligatorie telematiche, prospetti informativi collocamento obbligatorio);
- posizioni assicurative e previdenziali (denunce Inail, attribuzione matricola Inps, attestazione di regolarità contributiva ex Durc);
- documentazione societaria (certificato iscrizione Cciaa);
- denunce assicurativo/previdenziali (informazioni relative ai modelli UniEmens, importi complessivamente versati tramite mod. F24).

Occorre poi precisare che, trattandosi di organo addetto al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, l'attività svolta dall'Ispettore rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della legge n. 689/1981, per cui egli può, "per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, [...] procedere [...] a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra preparazione tecnica".

Nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, può "altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria"<sup>21</sup>. Tale atto, tuttavia, essendo finalizzato a garantire la conservazione dei beni passibili di eventuale successivo intervento di confisca in fase di emissione dell'ordinanza di ingiunzione ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 689/1981, è molto raro.

L'Ispettore, inoltre, può "procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata dell'Autorità Giudiziaria del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'art. 333 e del primo e secondo comma dell'art. 334 C.p.p."22.

#### La conciliazione monocratica contestuale

Ai sensi dell'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo n. 124/2004, la procedura di conciliazione monocratica sopra descritta può aver luogo anche nel corso dell'attività di vigilanza qualora l'ispettore ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa. In tale caso, acquisito il consenso delle parti interessate, direttamente nel verbale di primo accesso ispettivo oppure anche in un atto successivo e separato - trasmesso con raccoman-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Gruppo di Lavoro Rapporto di Lavoro Subordinato e Previdenza - Area Commercialista del Lavoro, Ispezioni in materia di lavoro. Sistema sanzionatorio e strumenti di difesa del datore di lavoro, cit., p. 14. <sup>20</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Articolo 13, comma 2, legge n. 689/1981. <sup>22</sup> Articolo 13, comma 4, legge n. 689/1981.

data a/r o tramite pec –, l'ispettore informa con apposita relazione l'I-spettorato territoriale del lavoro di appartenenza ai fini dell'attivazione della procedura conciliativa.

Ugualmente alla conciliazione preventiva, anche per l'attivazione di quella contestuale devono sussistere rivendicazioni di natura economica da parte del lavoratore e non devono essere presenti le cause di esclusione sopra elencate.

In considerazione del fatto che l'istituto in esame s'inserisce in un'attività di vigilanza già iniziata, condizione imprescindibile per la sua attivazione è che non sussistano elementi di prova oggettivi, certi e sufficienti alla definizione della pratica ispettiva.

La conciliazione monocratica contestuale può essere avviata fino all'emanazione di un provvedimento amministrativo di natura sanzionatoria.

Questo tipo di conciliazione non gode di un ampio utilizzo, anche in applicazione di quanto previsto nella circolare n. 36/2009, e cioè che tale istituto può trovare utile applicazione nel caso in cui l'azienda occupi un solo lavoratore (intendendosi per tale qualsiasi prestatore di lavoro, anche autonomo, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata) a meno che, in relazione agli elementi di prova acquisiti in occasione del primo accesso ispettivo ed alla loro capacità di "tenuta" in un eventuale



contenzioso amministrativo o giudiziario, lo stesso non possa considerarsi "in nero": in tal caso deve essere infatti proseguito l'accertamento ispettivo.

L'avvio della procedura, con la convocazione delle parti e fino alla conclusione del procedimento conciliativo, interrompe il termine di novanta giorni, previsto dall'articolo 14 legge n. 689/1981, per la contestazione o notificazione dell'illecito amministrativo, decorrente dalla definizione degli accertamenti.<sup>23</sup>

#### Esempi di situazioni che possono portare ad una conciliazione monocratica contestuale<sup>24</sup>:

- soggetto assunto con contratto part-time ma impiegato a tempo pieno;
- soggetto occupato come prestatore di lavoro occasionale ma in concreto utilizzato in maniera continuativa e a tempo pieno;
- soggetto assunto con contratto di collaborazione coordinata e continuativa in merito al quale vi siano dubbi di legittimità;
- lavoratore non inquadrato correttamente;
- lavoratore non retribuito come da Ccnl applicato.

#### La condotta collaborativa del soggetto ispezionato<sup>25</sup>

Perché i compiti degli ispettori del lavoro non siano vanificati dall'eventuale condotta non collaborativa dei soggetti ispezionati, sono state previste alcune norme, fra cui l'articolo 8 del codice di comportamento, per cui "il personale ispettivo, ove si rilevi necessario, informa il soggetto sottoposto ad ispezione, od un suo rappresentante, dei poteri attribuiti dalla legge agli organi di vigilanza per l'esercizio delle funzioni ispettive e del potere di sanzionare eventuali comportamenti omissivi o commissivi diretti a impedire l'esercizio dell'attività di vigilanza o comportamenti da cui si deduca in maniera inequivocabile la volontà di impedire la stessa".

Le stesse disposizioni che attribuiscono agli Ispettori i compiti descritti preve-

dono delle conseguenze sanzionatorie nel caso in cui le richieste di essi non abbiano riscontro.

#### In particolare:

- l'articolo 4, comma 7, della legge n. 628/1961, stabilisce che rispondono penalmente coloro che, "legalmente richiesti dall'Ispettorato di fornire notizie [...], non le forniscano o le diano scientemente errate o incomplete";
- l'articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 463/1983, invece, prevede una sanzione amministrativa, ancorché il fatto costituisca reato, a carico del datore di lavoro che impedisca agli ispettori l'esercizio dei poteri di vigilanza, come su descritti, ed un'altra specifica sanzione amministrativa, ancorché costituisca reato, al datore di lavoro che fornisca dati scientemente errati o incompleti, che comportino evasione contributiva.

Le due fattispecie hanno evidentemente ambiti soggettivi ed oggettivi diversi.

-46-SEAC

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 126.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Esempi tratti dalla banca dati mementopiu.it.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 35.

#### Dal punto di vista soggettivo

- quella sanzionata penalmente ha come destinatari "coloro che legalmente richiesti", quindi non solo e specificamente il datore di lavoro, ma tutti quei soggetti, pubblici e privati, che operano in materia di rapporti di lavoro, nonché quelli autorizzati alla tenuta ed alla regolarizzazione dei documenti delle aziende concernenti la materia di lavoro e di previdenza, ossia gli studi di consulenza ed assistenza. In tal modo, sono suscettibili di essere puniti i soggetti diversi da colui che subisce l'accertamento ispettivo, che detengano i documenti o le notizie utili ai fini ispettivi, e che hanno il dovere di collaborare diligentemente con gli organi di controllo;
- quella punita in via amministrativa ha come destinatari il datore di lavoro e i soggetti che lo rappresentano.

#### Dal punto di vista oggettivo

- la fattispecie penale si distingue in due diverse ipotesi:
- la prima è integrata da una condotta omissiva, consistente nel non fornire le notizie legalmente richieste dall'organo ispettivo e che è qualificabile come reato di tipo permanente, che si protrae fino alla data della denuncia e cessa soltanto con l'adempimento alla richiesta ispettiva. L'elemento soggettivo è indifferentemente il dolo o la colpa: ai fini della configurabilità del reato è sufficiente la mera negligenza nel non fornire le notizie richieste;
- la seconda è integrata da una condotta commissiva, che si ha qualora il soggetto cui sia rivolta la richiesta dia riscontro ad essa, ma fornisca notizie consapevolmente errate o incomplete. Si tratta di un reato istantaneo, che si perfeziona nel momento in cui vengono fornite le notizie incomplete o errate. In questo caso si ritiene che l'elemento soggettivo a fondamento della condotta illecita sia il dolo;
- la fattispecie amministrativa, anch'essa distinta in due ipotesi, si ha qualora il datore di lavoro o chi lo rappresenta impedisca l'esercizio dei poteri di vigilanza, nonché quando fornisca dati errati o incompleti che comportino evasione contributiva.
- In particolare, la prima ipotesi d'illecito amministrativo è integrata, secondo l'interpretazione corrente, in caso di violazione dell'obbligo di fornire agli Ispettori del lavoro notizie relative alla sussistenza di rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti assicurativi e contributivi, nonché di consentire l'accesso in azienda e di esibire tutti i documenti necessari per l'ispezione.

#### I verbali ispettivi

Durante i vari stadi dell'accertamento e al termine delle indagini, l'ispettore ha l'obbligo di formalizzare i risultati dell'attività espletata, mediante apposita verbalizzazione. In particolare, vengono redatti i seguenti verbali:

- **verbale di primo accesso**, rilasciato al termine delle attività compiute nel primo accesso ispettivo;
- **verbale interlocutorio**, rilasciato solamente qualora, in relazione ad accertamenti complessi e prolungati nel tempo, affiorino ulteriori necessità accertati-

ve per la definizione delle indagini;

- verbale di regolare definizione degli accertamenti, qualora non siano state riscontrate violazioni;
- verbale unico di accertamento e notificazione, rilasciato al termine degli accertamenti ispettivi.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo n. 124/2004, i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo costituiscono fonti di prova relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate.

I verbali fanno fede fino a querela di falso solamente



in relazione a tali elementi:

- provenienza dal sottoscrittore;
- dichiarazioni da lui rese;
- •altri fatti che egli attesti come avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (ad esempio, i fatti storici documentati, quali la data e l'ora dell'accesso, la descrizione del luogo di lavoro e delle attività in corso di svolgimento, la presenza in loco dei soggetti identificati e in generale appunto tutto quanto il verbalizzante dichiari essere avvenuto in sua presenza<sup>26</sup>).

Per quanto riguarda, invece, le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di aver accertato nel corso dell'inchiesta per averle apprese da terzi o in seguito ad altre indagini, la giurisprudenza sul punto appare divisa. Secondo un primo orientamento, i verbali non hanno alcun valore probatorio precostituito, neppure di presunzione semplice ma, per la loro natura di atto pubblico, hanno un'attendibilità

che può essere invalidata solo da una specifica prova contraria qualora il rapporto sia redatto in modo idoneo ad esprimere ogni elemento da cui trae origine.<sup>27</sup> Ne consegue che le dichiarazioni raccolte dal pubblico ufficiale, per poter rilevare a fini probatori, devono essere confermate in giudizio dalle persone che le hanno rese, non essendo sufficiente a tale effetto la conferma del verbale da parte del pubblico ufficiale.<sup>28</sup> Pertanto le dichiarazioni stragiudiziali non possono sostituire la prova testimoniale, da espletarsi anche d'ufficio; in caso di difformità tra dichiarazione stragiudiziale e prova testimoniale prevale quest'ultima, in quanto vera prova assistita dalle garanzie tipiche della presenza e verbalizzazione del giudice, del contradditorio tra le parti e della responsabilità per falsa testimonianza.29

Un differente indirizzo giurisprudenziale sostiene che, nonostante i verbali redatti dai funzionari dell'I-

-49- SEAC.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 31.

 <sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Cassazione civile, sez. lav., 19/07/2005, n.
 15161; Tribunale Rieti, 15/02/2007, n. 115.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Cassazione civile, sez. lav., 09/07/2002, n. 9963.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Cassazione civile, sez. lav., 21/05/2007, n. 11746.

spettorato del lavoro facciano piena prova dei fatti che i funzionari stessi attestino avvenuti in loro presenza, per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di avere accertato (ad esempio, le dichiarazioni provenienti da terzi, quali i lavoratori, rese agli ispettori), il materiale probatorio è liberamente valutabile e apprezzabile dal giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso d'altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori.<sup>30</sup>

Preme poi rilevare che la giurisprudenza di merito ha sostenuto altresì che le dichiarazioni, rese dai lavoratori nell'immediatezza dei fatti, presentano una spontaneità e genuinità che non possono essere trascurate non avendo i lavoratori sentiti alcun interesse a riferire fatti non rispondenti al vero.<sup>31</sup>

Infine, l'impostazione prevalente adottata dalla Corte di Cassazione con particolare riferimento al valore probatorio del verbale di primo accesso e delle dichiarazioni assunte in tale frangente, può essere sintetizzata nei seguenti termini<sup>32</sup>:

- i fatti attestati dall'Ispettore, quale pubblico ufficiale, come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, fanno piena prova fino a querela di falso. Lo stesso dicasi in ordine alla provenienza dal pubblico ufficiale del documento e delle dichiarazioni a lui rese;
- la veridicità sostanziale delle dichiarazioni rese al verbalizzante dalle parti o dai terzi, fa fede fino a prova contraria, ammissibile qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto. In particolare, le dichiarazioni rese all'ispettore ed integralmente confer-

mate in giudizio, sono considerate quale risultato di prova testimoniale; quelle, invece, non confermate, sono valutate dal giudice, ma considerate maggiormente attendibili, in quanto rilasciate nell'immediatezza dell'accertamento:

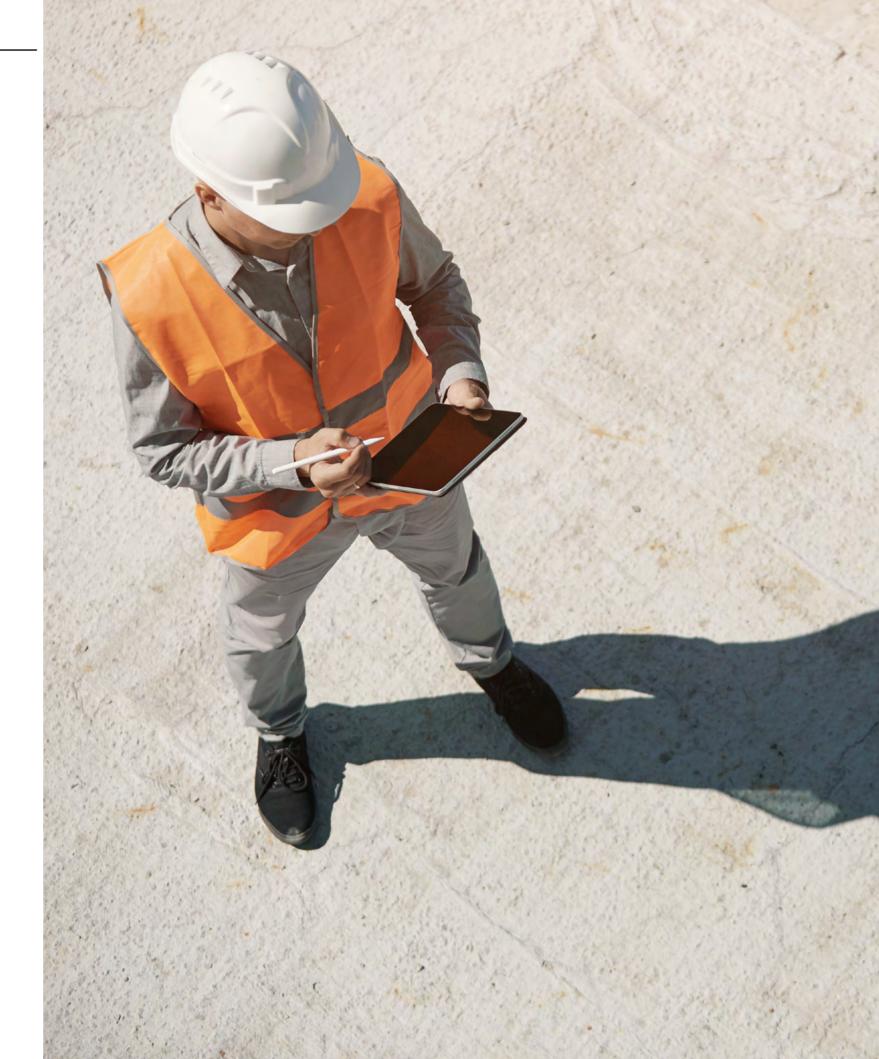
• le eventuali dichiarazioni di cui manchi l'indicazione specifica del soggetto che le abbia rilasciate, ma di cui sia certa, fino a querela di falso, l'acquisizione da parte dell'ispettore, sono valutate dal giudice in concorso con gli altri elementi dedotti in istruttoria, potendo essere disattese solo in caso di loro motivata intrinseca inattendibilità.

#### Il verbale di primo accesso

Ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004, "alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo, viene rilasciato al datore di lavoro o alla persona presente all'ispezione, con l'obbligo alla tempestiva consegna al datore di lavoro, il verbale di primo accesso ispettivo".

Quest'ultimo costituisce un adempimento obbligatorio dell'ispettore nonché il primo atto formale con il quale il soggetto ispezionato viene informato dell'avvio dell'accertamento. Esso dev'essere redatto e consegnato al termine della prima "visita"<sup>33</sup> e deve contenere i seguenti elementi<sup>34</sup>:

- l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro. Su questo aspetto, è possibile effettuare la seguente distinzione:
- qualora sia necessario verificare il rispetto della disciplina inerente la regolare instaurazione del rapporto di lavoro (ad esempio, lavoro sommerso), tale identificazione dev'essere puntuale e dettagliata;
- qualora invece l'accertamento riguardi altre questioni, quali ad esempio le ipotesi di qualificazione del rapporto



<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Cassazione civile, sez. lav., 06/06/2008, n. 15073; Cassazione civile, sez. lav., 09/11/2010, n. 22743.

 $<sup>^{\</sup>rm 31}$  Tribunale Milano, sez. lav., 14/04/2009, n. 1625.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 30.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Gruppo di Lavoro Rapporto di Lavoro Subordinato e Previdenza – Area Commercialista del Lavoro, Ispezioni in materia di lavoro. Sistema sanzionatorio e strumenti di difesa del datore di lavoro, cit., p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Ministero del lavoro, circolare n. 41/2010.

di lavoro (contratti di collaborazione coordinata e continuativa non genuini), oppure nei casi di verifiche in materia di contribuzione previdenziale e premi assicurativi, l'identificazione può essere più generica, nel senso che è possibile rinviare alle generalità del personale impiegato come risultante dalla documentazione aziendale che si procede a richiedere o ad esaminare (ad esempio, Libro Unico del Lavoro, comunicazioni obbligatorie effettuate);

- la descrizione delle modalità del loro impiego, le mansioni svolte da ciascuno, le azioni compiute, nonché l'abbigliamento e la tenuta da lavoro indossata, compreso l'utilizzo di eventuali dispositivi di protezione individuale e dei cartellini identificativi:
- l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori. Per quanto concerne tale punto, se l'azienda ha dimensioni talmente grandi da non permettere di intervistare tutti i dipendenti, gli ispettori hanno la facoltà di acquisire un campione significativo di dichiarazioni, selezionato tenendo presenti le modalità di espletamento delle prestazioni di tutto il personale, nonché i modelli organizzativi concretamente adottati. Il personale ispettivo deve esplicitare nel verbale di primo accesso i criteri seguiti per la scelta del campione stesso;
- la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo. Si tratta di una previsione che caratterizza tutte le verbalizzazioni rese in sede di accertamenti, controlli e verifiche. Il personale ispettivo dovrà pertanto dare conto del sopralluogo effettuato, della disamina dell'organizzazione complessiva del lavoro e dell'impresa ispezionata, dell'acquisizione delle dichiarazioni del personale trovato intento al lavoro e delle rappresentanze sindacali se presenti, dell'eventuale acquisizione od esame della documentazione presente sul luogo di lavoro presentata spontaneamente dall'ispezionato;
- le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione. La dichiarazione da verbalizzare potrà essere formalizzata al personale ispettivo anche mediante e-mail o fax che siano inoltrati sul luogo dell'ispezione durante lo svolgimento del-

la fase iniziale di essa, purché, ovviamente, prima della chiusura materiale del verbale in parola. Le dichiarazioni formalizzate via e-mail o via fax devono essere inequivocabilmente riconducibili al soggetto che le fornisce, attraverso la sottoscrizione delle stesse e l'allegazione di copia di un valido documento di identità. Nell'annotare le eventuali dichiarazioni da parte del datore di lavoro, il funzionario accertatore deve altresì specificare di aver provveduto ad avvisare lo stesso datore di lavoro della possibilità di farsi assistere da un consulente del lavoro o altro soggetto abilitato; • ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti. In tal senso il verbale di primo accesso si pone quale fondamento dell'acquisizione dei documenti utili allo svolgimento degli accertamenti avviati con l'accesso in azienda. Laddove le richieste rimangano inevase, l'ispettore potrà procedere ad un'ulteriore reiterazione delle stesse alla cui inosservanza seguirà l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 7 della legge n.

<sup>35</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p.

<sup>36</sup> Gruppo di Lavoro Rapporto di Lavoro Subordinato e Previdenza – Area Commercialista del Lavoro, Ispezioni in materia di lavoro. Sistema sanzionatorio e strumenti di difesa del datore di lavoro, cit., p. 14.

628/1961, in forza del quale rispondono penalmente "coloro che, legalmente richiesti dall'ispettorato di fornire notizie [...], non le forniscano o le diano scientemente errate o incomplete".

Il verbale di primo accesso deve essere consegnato al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in assenza di costoro, ai soggetti aventi titolo a riceverlo, già individuati dal codice di procedura civile (articoli 137 e seguenti) ai fini della legittima notificazione degli atti, fra cui il professionista espressamente delegato. Si ritiene, invece, che fra i soggetti legittimati alla ricezione non siano compresi coloro che non intrattengano con il datore di lavoro un formale rapporto di lavoro. La persona, presente all'ispezione, a cui viene rilasciato il verbale in mancanza del ddl, dovrà dichiarare espressamente di assumersi l'"obbligo" di consegnare tempestivamente il verbale al datore di lavoro assente.

Una copia sottoscritta dal soggetto ri-

cevente è trattenuta dall'ispettore del lavoro.

Il verbale di primo accesso deve formarsi prima della conclusione dell'accesso ispettivo; la possibilità di invio successivo è infatti limitata a casi eccezionali. In particolare, qualora non siano presenti in loco persone cui sia possibile notificare il verbale, ovvero, sia pur presenti, si rifiutino di riceverlo, l'ispettore deve dare atto nel verbale stesso delle ragioni che ne abbiano impedito la consegna immediata, provvedendo poi a trasmetterlo successivamente al datore di lavoro. Inoltre, in virtù del al Protocollo sottoscritto nel 2009 dal Ministero del lavoro e dall'Ordine nazionale dei consulenti del lavoro, l'ispettore deve trasmettere al consulente del lavoro incaricato dal datore di lavoro ispezionato copia del verbale di primo accesso ispettivo a mezzo posta elettronica, entro sette giorni dall'accesso stesso.35

In ogni caso, se il verbale viene inviato successivamente, occorre che nello stesso sia dia espressamente atto della circostanza che ha impedito la sua immediata consegna.

#### Il verbale interlocutorio

Qualora dalle verifiche eseguite emerga l'esigenza di approfondire l'accertamento richiedendo di acquisire ulteriori informazioni o documenti, l'ispettore deve darne comunicazione al soggetto ispezionato mediante il cosiddetto "verbale interlocutorio", nel quale, insieme all'indicazione dell'oggetto della richiesta, devono essere riportate le ragioni che la legittimano.<sup>36</sup>

#### Il verbale di regolare definizione degli accertamenti

Definita l'istruttoria avviata con il primo accesso ispettivo, ed eventualmente prorogata con uno o più verbali interlocutori, l'ispettore conclude l'accertamento.



Qualora non sia stata individuata alcuna violazione sanzionabile, il datore di lavoro riceve un'apposita comunicazione di definizione degli accertamenti, con cui lo si informa che, allo stato degli atti, non sono risultati profili di irregolarità rispetto alla sua azienda, e, pertanto, non verranno emanati provvedimenti di diffida, dispositivi o sanzionatori. La regolare definizione degli accertamenti, ossia l'oggetto del verbale in esame, fa riferimento allo specifico oggetto della verifica, al periodo temporale esaminato ed ai lavoratori oggetto di verifica.

Tale atto non costituisce una certificazione di regolarità, bensì la semplice comunicazione di definizione dell'accertamento e la dichiarazione che nel corso degli accertamenti non sono venuti in luce elementi di irregolarità in grado a comprovare l'esistenza di illeciti, con la conseguente assenza di eventuali provvedimenti in relazione e limitatamente a quanto sia stato oggetto dell'istruttoria.<sup>37</sup>

#### Il verbale unico di accertamento e notificazione di illeciti amministrativi

Qualora, al termine dell'indagine, l'ispettore rilevi inadempienze alla normativa in materia di lavoro dalle quali discendano sanzioni amministrative, si procede alla contestazione degli illeciti mediante il cosiddetto "verbale unico conclusivo di accertamento e notificazione" entro i termini previsti dalla legge n. 689/1981.38 Nel suddetto verbale è in particolare contenuta, oltre l'eventuale ammissione alla procedura di regolarizzazione a seguito di diffida, la contestazione delle violazioni amministrative. Infatti, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 124/2004, "all'ammissione alla procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3, nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si provvede

da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido."

L'atto in esame riguarda le conseguenze sanzionatorie amministrative dell'accertamento, poiché le eventuali sanzioni penali sono contenute in un atto distinto, e così pure l'eventuale accertamento di debiti retributivi. Per quanto riguarda, invece, l'accertamento di debiti assicurativo-contributivi, esso può confluire o meno nel verbale unico.

Come evidenziato dal Ministero del lavoro nella circolare n. 41/2010, la funzione assolta dal verbale unico risulta dunque quella di racchiudere in un unico atto di natura provvedimentale la constatazione e notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti quali quelli predisposti in passato dai funzionari ispettivi per la contestazione di ciascuna violazione (atto di diffida, atto di accertamento dell'adempimento e di conseguente ammissione al pagamento della sanzione "minima" ed eventuale atto di notificazione d'illecito amministrativo contenente la sanzione "ridotta"). In questo modo, tutte le contestazioni con i relativi importi sanzionatori saranno oggetto di un unico atto dal quale potrà e dovrà estrapolarsi ogni elemento utile ed idoneo, esaminato ed evidenziato specificamente da parte degli organi ispettivi, ai fini della notificazione delle predette violazioni.

Dato atto di quanto sopra, il verbale unico include, quindi, sia la diffida o la diffida "ora per allora" (di seguito esaminate), nel caso di illeciti sanabili, sia la notificazione degli illeciti amministrativi nascenti dall'omesso adempimento e pagamento delle violazioni già diffidate, e degli illeciti amministrativi integrati da violazioni *ab origine* non sanabili.<sup>39</sup> Nello stesso senso l'Ispettorato naziona-

le del lavor aprile 2017 zazione un sanzionato procedura de stazione de vede da par

le del lavoro, con nota prot. 120/2017/RIS del 13 aprile 2017, ha ribadito che l'obbligo della verbalizzazione unica trova applicazione alla sola materia sanzionatoria amministrativa ("all'ammissione alla procedura di regolarizzazione... nonché alla contestazione delle violazioni amministrative... si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione..."), con esclusione, quindi, delle contestazioni di omissioni o evasioni in materia previdenziale ed assicurativa.<sup>40</sup>

Il verbale unico fa riferimento a tutte le diverse violazioni accertate dall'ispettore, siano esse diffidabili o meno, e per ognuna di esse scandisce l'iter sopra descritto, ossia:

- l'iniziale diffida con la descrizione dell'adempimento richiesto e del relativo termine;
- la quantificazione della sanzione in misura "minima" e il termine per il pagamento (sia in caso di diffida, sia in caso di diffida ora per allora);
- la notificazione dell'illecito amministrativo con la connessa sanzione "ridotta" ed il termine per il pagamento.

La notifica del verbale unico definisce il momento a partire dal quale viene calcolato il singolo termine:

- quello per l'adempimento alla diffida ed il conseguente pagamento della sanzione "minima", per un totale di quarantacinque giorni (quindici in caso di diffida ora per allora),
- e poi, decorso inutilmente tale termine (quarantacinque o quindici) ed allo scadere di questo, il termine di sessanta giorni previsto per il pagamento della sanzione "ridotta".

Tenuto conto della potenziale compresenza nell'unico verbale dell'accertamento di diverse violazioni, può succedere che solo per alcune di esse il/i trasgressore/i e/o l'obbligato in solido adempia/no alla diffida e comunque paghi/no la sanzione "minima" o quella "ridotta". Di conseguenza, è possibile che l'estinzione del procedimento sanzionatorio si abbia solo per alcune delle violazioni fra quelle contenute nel verbale stesso. 41

Ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 124/2004, il verbale unico deve contenere:

• gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indica-

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 42.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Gruppo di Lavoro Rapporto di Lavoro Subordinato e Previdenza – Area Commercialista del Lavoro, Ispezioni in materia di lavoro. Sistema sanzionatorio e strumenti di difesa del datore di lavoro, cit., p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., p. 63.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 1/2019.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., pp. 63-65.



quisiscono tutti i dati e i riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento nella sua globalità, comprendendo anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti.

Il momento di perfezionamento della notifica del verbale è così distinto:

- per il notificante, nel caso di notifica a mezzo posta, è la data di spedizione della raccomandata;
- per il destinatario è la data di ricezione della raccomandata contenente la contestazione degli illeciti.

Il verbale unico può essere impugnato mediante:

- scritti difensivi all'Itl;
- ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro, se si tratta di sussistenza o qualificazione dei rapporti di lavoro.

#### Le conseguenze dell'ispezione

Se una volta conclusa l'ispezione vengono riscontrate delle violazioni, il personale ispettivo intima al datore di lavoro di regolarizzare la situazione mediante i seguenti strumenti.<sup>42</sup>

zione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati, i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dei verbalizzanti;

- la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili estinguendo gli illeciti;
- la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma di cui al comma 3 (sanzione minima) ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione;
- la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida nei casi in cui non sia stata fornita la prova dell'avvenuta regolarizzazione, attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta entro sessanta giorni ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981;
- l'indicazione degli strumenti di di-

fesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.

L'articolo 14 della legge n. 689/1981 prevede che, quando sia possibile, la violazione debba essere contestata immediatamente. Qualora la contestazione non possa essere immediata, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio dello Stato entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento. Conseguenza dell'omessa notificazione dell'atto nel termine prescritto è l'estinzione dell'obbligazione di pagare la sanzione per la violazione commessa.

I novanta giorni decorrono dal momento in cui si sono conclusi gli accertamenti ispettivi nel loro complesso, comprendendo, quindi, anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti. Il dies a quo, dunque, va a coincidere con il momento dell'acquisizione di tutti i dati e riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento inteso nella sua globalità, secondo un criterio di ragionevolezza delle verifiche espletate, adeguatamente esplicate nel verbale unico. L'accertamento, pertanto, non si sostanzia nella generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria.

Di tenore simile è la circolare dell'Inps n. 75/2011, in cui viene chiarito come il momento conclusivo dell'accertamento sia da individuare nel momento in cui gli ispettori ac-

Provvedimento	Casistica
Diffida obbligatoria	Violazioni che comportano sanzioni amministrative
Diffida accertativa per crediti patrimoniali	Mancato pagamento di crediti retributivi
Disposizione	Situazioni in cui le irregolarità rilevate non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative
Prescrizione obbligatoria	Violazioni di carattere penale

#### Diffida obbligatoria<sup>43</sup>

Ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 124/2004, nel caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del Ccnl in materia di lavoro e legislazione sociale ed in presenza di inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, il personale ispeto l'eventuale obbligato in solido a regolarizzare le inosservanze materialmente sanabili entro trenta giorni dalla data di notificazione del verbale unico di accertamento e notificazione.

La diffida consiste, quindi, nell'intimazione a compiere qualcosa che il trasgressore abbia omesso, ovvero ad interrompere una condotta illecita.

Sono legittimati all'adozione della diffida:

SEAC -56--57-

<sup>42</sup> Tabella tratta dalla banca dati mementopiu.it <sup>43</sup> Articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004; Ministero del lavoro, circolare n. 41/2010; Inps, circolare n. 75/2011; Inps, messaggio n. 441/2012. tivo deve diffidare il trasgressore

- il personale ispettivo dell'Ispettorato territoriale del lavoro;
- gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria;
- i funzionari amministrativi degli istituti previdenziali in caso di accertamento d'ufficio di violazioni amministrative sanabili.

La diffida è condizione di procedibilità per illeciti amministrativi accertati e provati relativi ad inadempienze sana-

Essa non è impugnabile in quanto alla medesima non conseguono effetti lesivi.

#### Campo di applicazione

Applicabilità della diffida	Inosservanze materialmente sanabili	Inosservanze consistenti in adempimenti omessi (condotte di tipo omissivo) ancora materialmente realizzabili e possibili, indipendentemente dalla istantaneità o meno della condotta oggetto della fattispecie sanzionatoria
Inapplicabilità	1.1.	Inosservanze consistenti in condotte di tipo commissivo per cui l'interesse giuridico tutelato dalla norma non è più recuperabile
della diffida	Inosservanze non sanabili	Inosservanze consistenti in condotte di tipo omissivo che comportino violazione di norme poste a diretta tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore

#### Ottemperanza alla diffida

In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso, entro quindici giorni dalla scadenza del suindicato termine di trenta giorni previsto per la regolarizzazione (pertanto quarantacinque giorni dalla ricezione della notifica), al pagamento della sanzione nella misura del minimo edittale fissato dalla legge o di un quarto della stessa se stabilita in misura fissa (cosiddetta "sanzione minima"). Quest'ultima non può essere oggetto di rateazione.

Con il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative – da provare esibendo il modello F23 - e a condizione che ci sia stato l'effettivo adempimento alla diffida, si ha l'estinzione della condotta illecita e del relativo procedimento sanzionatorio limitatamente

<sup>44</sup> Articolo 11, comma 1, lettera c), decreto legisla-

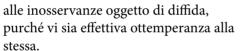
tivo n. 149/2015.

alle inosservanze oggetto di diffida, purché vi sia effettiva ottemperanza alla

L'adozione della diffida interrompe i termini per la presentazione del ricorso al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato e del ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti in ottemperanza alla diffida.44

#### Inottemperanza alla diffida

Qualora la diffida non sia adempiuta, ovvero non sia pagata la sanzione "minima", non si compie l'effetto estintivo ed il procedimento sanzionatorio riprende il suo corso con l'applicazione della sanzione prevista per l'irregolarità accertata e non sanata. Tale sanzione è evidentemente più gravosa di quella "minima" applicata in caso di regolarizzazione.



#### <sup>45</sup> Articolo 13 comma 4, lettera c), decreto legislativo n. 124/2004.

In tale ipotesi, non si ha un vero e proprio

atto di diffida, ma si ha l'accertamento della condotta già posta in essere dal trasgressore, e la conseguente ammissione al pagamento della sanzione in misura "minima", relativamente al quale valgono le medesime considerazioni svolte nell'am-

bito della diffida tout court.

Dies a quo



La citata sanzione "minima" è applicabile anche nell'ipotesi in cui la regolarizzazione avvenga spontaneamente, prima dell'adozione della diffida. In questo caso l'Ispettore adotta la cosiddetta "diffida ora per allora", in virtù della quale il destinatario, stante il sia pur tardivo ripristino della regolarità, è ammesso al pagamento della sanzione, che deve avvenire entro il termine di quindici giorni dalla notifica del verbale che la contiene.

La diffida "ora per allora" è esplicitamente contemplata dall'articolo 13, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 124/2004, in cui è previsto che il verbale conclusivo contenga l'avvertenza della possibilità di estinguere gli illeciti già oggetto di regolarizzazione con il pagamento della sanzione "minima" nel termine di quindici giorni dalla notifica di esso.

necessariamente dalla scadenza dei termini già individuati dal legislatore del Collegato lavoro ai fini della ottemperanza alla diffida e del relativo pagamento degli importi in misura minima (quarantacinque giorni in tutto ovvero quindici giorni

Qualora con il verbale unico siano irro-

gate sanzioni, sia per illeciti oggetto di

diffida che per illeciti non diffidabili, il

termine di sessanta giorni per il pagamen-

to delle sanzioni in misura ridotta decorre

nelle ipotesi in cui trova applicazione la diffida ora per allora).

SEAC -58--59-

PAGAMENTO SANZIONI IN MISURA RIDOTTA		
Verbale unico	Termini	
Contenente illeciti diffidabili ed illeciti non diffidabili	il termine decorre dalla scadenza dei termini previsti ai fini dell'ottemperan- za alla diffida (30 giorni) e del relativo pagamento (15 giorni), cioè dal 46° giorno dalla notifica del verbale stesso	
Contenente esclusivamente illeciti non diffidabili	il termine decorre dalla ricezione del verbale stesso	
Nel caso di diffida ora per allora	il termine di 60 giorni decorre dal 16° giorno dalla notifica del verbale unico	

## Diffida accertativa per crediti patrimoniali<sup>46</sup>

Ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti svolti.

Come ha specificato il Ministero del lavoro, nella circolare n. 1/2013, può costituire oggetto dell'accertamento tecnico demandato agli ispettori del lavoro nella diffida accertativa sia la sussistenza del diritto del lavoratore, sia la misura dello stesso.

#### Presupposti per l'adozione della diffida accertativa

I presupposti per l'adozione della diffida accertativa sono i seguenti:

- l'attività di vigilanza dev'essere già in corso, qualora siano state accertate le circostanze che ne motivano l'adozione;
- deve sussistere un rapporto di lavoro, che può avere anche natura autonoma;
- dev'esserci l'inosservanza della disciplina contrattuale;
- deve sussistere un credito patrimoniale, inteso quale credito retributivo

per l'omesso versamento di emolumenti dovuti.

#### Condizioni di adottabilità

I crediti retributivi oggetto della diffida accertativa devono essere certi, liquidi

595/2020.

2002/2021.

re n. 7/2020.

<sup>48</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, nota n

<sup>49</sup> Ministero del lavoro, circolare n. 1/2013.

50 Ispettorato nazionale del lavoro, circola-

Si precisa inoltre che il personale ispettivo dovrà indicare i crediti patrimoniali oggetto di diffida accertativa esponendo le somme in questione al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali. In altre parole, occorrerà fare riferimento agli importi retributivi indicati nel contratto

ed esigibili. Atteso che la diffida accertati-

va ha ad oggetto crediti con tale tipologia

di caratteristiche, il personale ispettivo dovrà considerare solo i crediti da lavoro

il cui termine quinquennale di prescrizione, decorrente dal primo giorno utile

per far valere il diritto di credito anche

se in costanza di rapporto di lavoro, non

sia ancora maturato, tenendo comunque

prescrizione esperiti dal lavoratore ai sen-

conto di eventuali atti interruttivi della

collettivo applicato dal datore di lavoro, eventualmente considerando le maggiorazioni previste per particolari prestazioni lavorative quali, ad esempio, ore di straordinario, lavoro supplementare, domenicale o notturno. Ciò, di norma, anche nell'ipotesi in cui la diffida accertativa venga adottata sulla base della busta paga nella quale, come noto, sono indicati tanto gli importi lordi quanto quelli netti. In tale ipotesi occorrerà prendere in considerazione l'importo mensile lordo previdenziale ovvero quello fiscale per le casistiche di somme escluse dalla base imponibile previdenziale, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 53/1969 (somme corrisposte a titolo di trattamento di fine rapporto), inserendo separatamente le voci che sono esenti anche fiscalmente, come ad esempio le indennità di trasferta, fuori dal territorio comunale, nei limiti previsti dal Tuir.

Nel caso in cui invece il datore di lavoro abbia già corrisposto al lavoratore una parte della retribuzione dovuta, la stessa andrà direttamente detratta dall'importo lordo totale previsto contrattualmente (senza, quindi, alcuna operazione di "lordizzazione", trattandosi di importo da considerare già al lordo), ottenendo così il credito lordo oggetto di diffida accertativa.<sup>48</sup>

#### Tipologie di crediti<sup>49</sup>

La diffida accertativa è applicabile alle seguenti tipologie di credito:

- crediti retributivi da omesso pagamento;
- crediti di tipo indennitario, come eventuali maggiorazioni, Tfr, ecc.;
- crediti derivanti da riqualificazione della tipologia contrattuale, sia nelle ipotesi di collaborazioni etero-organizzate, sia nelle ipotesi di riqualificazione dei rapporti di lavoro autonomi in rapporti di lavoro subordinato<sup>50</sup>;
- crediti legati al demansionamento o alla mancata applicazione dei livelli minimi retributivi;
- crediti derivanti dall'accertamento di



<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Articolo 12, decreto legislativo n. 124/2004; articolo 12-bis, comma 3, lettera a), decreto legge n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020; Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 6/2020.

ntivo n.
omma 3, lette20 convertito

si dell'articolo 1219 del codice civile e da questi debitamente documentati all'organo di vigilanza.<sup>47</sup>

Si precisa inoltre che il personale ispet-

lavoro sommerso.

La diffida accertativa non è applicabile alle seguenti tipologie di credito:

• crediti legati a scelte discrezionali del datore di lavoro (retribuzioni di risultato, premi di produzione, ecc.);

ATTENZIONE! I crediti patrimoniali derivanti dalle differenze retributive maturate in ragione dell'unilaterale riduzione dell'orario di lavoro da parte datoriale, avendo natura risarcitoria, non rientrano nel campo di applicazione della diffida accertativa. Pertanto, l'accertamento in ordine alla sussistenza ed alla quantificazione di questo tipo di rivendicazioni economiche del lavoratore deve essere di esclusiva pertinenza dell'autorità giudiziaria.<sup>51</sup>

• crediti derivanti dall'omesso versamento dei contributi ai Fondi di previdenza complementare<sup>52</sup>.

#### Soggetti solidalmente responsabili

La diffida trova altresì applicazione nei confronti dei soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro, da ritenersi solidalmente responsabili dei crediti accertati.<sup>53</sup>

Ciò comporta che la diffida accertativa, nell'ambito di un appalto o di una somministrazione di manodopera, avrà in ogni caso come destinatari sia il datore di lavoro sia il responsabile in solido, ai quali il lavoratore potrà dunque, indifferentemente, rivolgersi per dare esecuzione al titolo esecutivo.<sup>54</sup>

La possibilità di adottare la diffida accertativa nei confronti dei soggetti solidalmente responsabili, è limitata al soggetto che "direttamente" utilizza la prestazione lavorativa, con conseguente esclusione del coinvolgimento di tutti gli altri soggetti responsabili solidali ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 interessati nella filiera dell'appalto.<sup>55</sup>



#### Articolo 29, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003

In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

Resta, tuttavia, salva la possibilità di dare comunicazione del debito accertato a tutti gli ulteriori soggetti coinvolti nella filiera, una volta che la diffida abbia acquistato natura di titolo esecutivo. Dell'eventuale esistenza di tali soggetti appare inoltre opportuno notiziare anche il lavoratore onde consentirgli di attivarsi in forza dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003.

Infine, per quanto riguarda la possibilità di emettere una diffida accertativa oltre il termine di cui al comma 2 dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276/2003

nei casi in cui il lavoratore abbia inteso impedire la decadenza legale attraverso l'invio al committente di un atto di diffida stragiudiziale, la decadenza può essere impedita dall'iniziativa del lavoratore intrapresa nel termine biennale attraverso il deposito del ricorso giudiziario ovvero anche per mezzo di un prodromico atto scritto, anche stragiudiziale, inviato al committente.<sup>56</sup>

#### Alternative per il datore di lavoro

Entro trenta giorni dalla notifica della diffida, il datore di lavoro ha due possibilità:

- promuovere il tentativo di conciliazione presso l'Itl (in questo caso, qualora venga raggiunto un accordo, il provvedimento di diffida perde efficacia);
- promuovere ricorso avverso la diffida accertativa al Direttore dell'Ispettorato territoriale che ha adottato l'atto. Il ricorso, che va notificato anche al lavoratore, sospende l'esecutività della diffida ed è deciso nel termine di sessanta gior-

ni dalla presentazione<sup>57</sup>.

Benché la disposizione rimetta entrambe le possibilità al "datore di lavoro" si ritiene che tali facoltà vadano estese anche all'obbligato solidale.<sup>58</sup>

Poiché i rimedi sono alternativi, laddove i soggetti obbligati siano due (datore di lavoro e responsabile solidale) è possibile che gli stessi attivino entro il termine di trenta giorni, l'uno, istanza di conciliazione e l'altro il ricorso amministrativo. In tali casi, gli Uffici competenti daranno corso, in via prioritaria, al tentativo di conciliazione esclusivamente tra il lavoratore e il soggetto istante e, una volta definita la conciliazione, al ricorso amministrativo, ferma restando la necessità di assicurare, ove possibile, il rispetto del termine di sessanta giorni per la sua decisione.<sup>59</sup>

#### Tentativo di conciliazione

Se il datore di lavoro promuove il tentativo di conciliazione:

SEAC

<sup>56</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, nota n.

<sup>58</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, circola-

<sup>57</sup> Articolo 12-bis, comma 3, lettera a),

decreto legge n. 76/2020 convertito in

\_62\_ \_63\_

441/2021.

811/2020.

legge n. 120/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 441/2021.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, parere n. 1436/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Articolo 12-bis, decreto legge n. 76/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 6/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, nota n. 1107/2020.



- lo stesso avviene nelle forme della conciliazione monocratica;
- l'Ufficio è sempre tenuto a convocare le parti. La convocazione che, in ragione dei carichi di lavoro di ciascuna struttura, potrà avvenire anche oltre il trentesimo giorno successivo alla notifica della diffida, dovrà evidenziare che sino alla conclusione della procedura conciliativa il provvedimento non acquista efficacia di titolo esecutivo.

Una volta promosso il tentativo di conciliazione e sino alla conclusione dello stesso – anche in data successiva ai trenta giorni dalla notifica della diffida – il provvedimento resta sostanzialmente "congelato", senza dunque acquisire efficacia di titolo esecutivo. 60

Come sopra rilevato, in caso di accordo risultante da verbale sottoscritto dalle parti, il provvedimento di diffida perde efficacia. Per il verbale medesimo non trovano applicazione le disposizioni relative alle rinunce o transazioni (articolo 2113, comma 1-3, codice civile).

A differenza di quanto avviene nel caso della conciliazione monocratica, la procedura qui descritta non inficia sullo svolgimento del procedimento ispettivo.

Inoltre, come precisato dal Ministero del lavoro, nella circolare n. 36/2009, l'eventuale credito patrimoniale concordato in sede di conciliazione non può modificare l'importo della contribuzione previdenziale dovuta, che deve essere comunque commisurato al credito indicato nella diffida accertativa.

Infine, in caso di accordo risultante da verbale sottoscritto dalle parti, non solo il provvedimento di diffida perde efficacia ma il credito vantato dal lavoratore sarà pari alla somma concordata in sede conciliativa. Sotto il profilo contributivo e assicurativo, tuttavia, difformemente da quanto avviene per la conciliazione monocratica, che non presuppone alcun accertamento da parte dell'organo di vigilanza, i versamenti non possono essere inferiori al minimale di retribuzione imponibile, col pagamento delle eventuali sanzioni civili e degli interessi legali.<sup>61</sup>

#### Ricorso al Direttore dell'Ispettorato territoriale

Il ricorso:

- va presentato nei confronti della stessa diffida adottata dal personale ispettivo;
- va presentato al Direttore dell'Uffi-

62 Ministero del lavoro, circolare n. 986/2005.

cio che ha adottato l'atto;

• va notificato anche al lavoratore, sospende l'esecutività della diffida ed è deciso nel termine di sessanta giorni dalla presentazione.

#### Efficacia esecutiva

Il provvedimento di diffida acquista efficacia di titolo esecutivo in tre casi alternativi:

- l'inutile decorso del termine di trenta giorni dalla notifica della diffida per esperire la conciliazione;
- il mancato raggiungimento dell'accordo, attestato da apposito verbale;
- il rigetto del ricorso.

Ciò implica che il lavoratore può agire mediante atto di precetto per soddisfare i crediti retributivi. Ai fini dell'esecutorietà della diffida in parola non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva non essendo richiesta per i titoli di formazione amministrativa la spedizione in forma esecutiva di cui all'articolo 475 del codice di procedura civile. 62

L'eventuale accoglimento del ricorso impedisce pertanto la formazione del titolo esecutivo. Nel caso di accoglimento parziale sarà invece necessario rettificare il provvedimento di diffida in conformità alle indicazioni contenute nella decisione del ricorso e notificarlo al datore di lavoro e al lavoratore, il quale potrà sin da subito attivare eventuali procedure esecutive.

#### Disposizione<sup>63</sup>

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 120/2020, di conversione con modificazioni del decreto legge n. 76/2020 (cosiddetto "decreto semplificazioni"), il potere di disposizione, già disciplinato dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 124/2004, ha

subito notevoli modifiche.

Secondo l'originaria formulazione della norma, qualora nel corso dell'attività ispettiva, o all'esito di essa, l'ispettore avesse rilevato un'omissione, totale o parziale, o l'errata modalità di adempimento rispetto ad un obbligo di legge di carattere generico, poteva adottare la disposizione, con cui in materia di lavoro e di legislazione sociale, poteva indicare nel dettaglio la condotta che il destinatario doveva mettere in atto in relazione alla specifica fattispecie, ovverosia un obbligo nuovo, idoneo a specificare quello genericamente previsto dalla legge.

Ma in che cosa consiste attualmente la disposizione? Ebbene, ai sensi del nuovo articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 e come chiarito nella nota dell'Inl n. 5/2020, il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative, ossia in caso di mancata o errata applicazione di obblighi normativi e contrattuali. Praticamente la disposizione serve a specificare quello che è già in via generale statuito dalla legge o dal contratto collettivo applicato dal datore di lavoro, ma non è disciplinato in maniera dettagliata. Il riferimento agli obblighi contrattuali violati deve essere interpretato con riferimento al Ccnl applicato, anche di fatto, dal datore di lavoro ed in relazione alla parte normativa ed economica; deve invece escludersi di norma, fatte salve le ipotesi già valutate positivamente e riportate in allegato, il riferimento alla parte obbligatoria dei Ccnl.64

Inoltre, come precisato all'interno della circolare n. 5/2020 dell'Inl, non appare opportuno il ricorso al pote-

-64-SEAC

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Articolo 14, decreto legislativo n. 124/2004; articolo 12-bis, comma 3, lettera b), decreto legge n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020;

ge n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020 Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 5/2020; Ispettorato nazionale del lavoro, nota n. 4539/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, nota n. 4539/2020; Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 5/2020; Ispettorato nazionale del lavoro, circolari nn. 9/2019 e 2/2020.

<sup>60</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 6/2020

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Ministero del lavoro, circolare n. 24/2004.

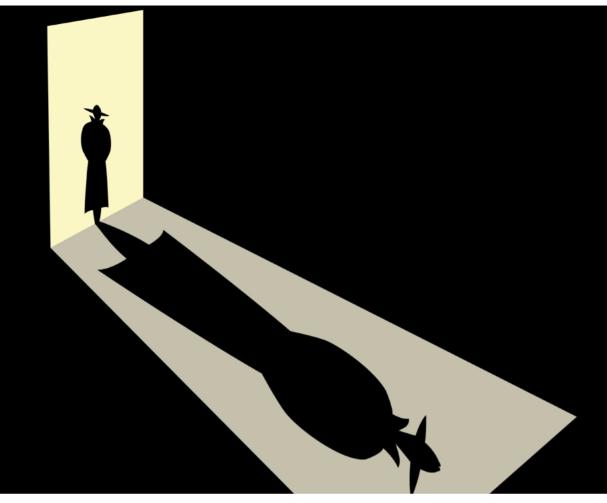
re di disposizione in riferimento ad obblighi che trovano la loro fonte in via esclusiva in una scelta negoziale delle parti, non derivanti quindi dalla legge o da previsioni collettive fermo restando che, qualora tali obblighi abbiano natura patrimoniale, sussiste sempre la possibilità di ricorrere alla conciliazione monocratica o alla diffida accertativa.

Il potere di disposizione di cui al novellato articolo 14 è attribuito dal legislatore direttamente al "personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro" al quale spetta pertanto in via esclusiva, mentre la precedente formulazione si riferiva invece genericamente al "personale ispettivo". L'attuale disposizione vede quindi un ambito di applicazione ben più esteso rispetto alla previgente: con essa può essere imposto il rispetto di tutte quelle norme che sono sprovviste di un presidio sanzionatorio, potendo essere adottata in relazione al mancato rispetto sia di norme di legge sfornite di una specifica pena, sia di norme del contratto collettivo applicato, anche di fatto, dal datore di lavoro. Di conseguenza, ogni volta che una norma di legge o di contratto collettivo non preveda una sanzione nel caso della propria violazione, l'ispettore del lavoro può adottare una disposizione con cui ordini il rispetto della norma stessa.65

#### Rimedi esperibili

Contro la disposizione può essere presentato ricorso, entro quindici giorni, al direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro, il quale decide entro i successivi quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione, il ricorso si intende respinto (cosiddetto silenzio-rigetto). La norma precisa altresì che il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.

In alternativa al ricorso, ovvero avverso



la sua decisione o avverso il silenzio-rigetto, il destinatario della disposizione può adire il giudice amministrativo entro sessanta giorni per motivi di legittimità. È comunque sempre esperibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato, entro centoventi giorni decorrenti dal momento in cui l'atto divenga definitivo.

#### Indicazioni dell'Inl

A conclusione della nota n. 5/2020, l'Ispettorato pone l'accento sulla possibilità di utilizzare la disposizione allorché nel corso dell'attività di vigilanza emergano inosservanze di legge o contrattuali di natura patrimoniale: in tale ipotesi, e soprattutto quando tali inosservanze riguardino il trattamento di una pluralità di lavoratori, al fine di economizzare i tempi dell'accertamento, il personale ispettivo potrà valutare la possibilità di emanare una disposizione.

La disposizione potrà infatti consentire una rapida risoluzione delle criticità rilevate in caso di ottemperanza da parte del datore di lavoro.

#### Diffide accertative

Se il datore di lavoro non ottempera alla disposizione e non oppone ricorso avverso il provvedimento ai sensi dell'articolo 14, comma 2, ovvero nel caso in cui venga rigettato il ricorso proposto, ferma restando l'adozione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo n. 124/2004, l'ispettore può emanare delle diffide accertative, se sussistono tutti i presupposti e le condizioni necessarie per qualificare il singolo credito come certo, liquido ed esigibile, e salvo le ipotesi di richiesta d'intervento avente ad oggetto pretese di carattere esclusivamente patrimoniali, per cui l'Ufficio attivi la conciliazione monocratica.

#### Sanzioni

Infine, il comma 3 sancisce che la mancata ottemperanza alla disposizione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da 500 euro a 3.000 euro, e che non trova applicazione la diffida di cui all'articolo 13, comma 2, sopra illustrata. Prima delle modifiche del 2020 non era prevista una sanzione per l'inottemperanza alla disposizione di cui all'articolo 14: per analogia in caso di inottemperanza veniva applicata la sanzione prevista dall'articolo 11 del Dpr n. 520/1995, per l'inosservanza del provvedimento di disposizione disciplinato dall'articolo 10 dello stesso Dpr, tutt'ora in vigore ed invariato, per cui "le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive, quando siano approvate dal capo dell'ispettorato provinciale competente, le disposizioni impartite dagli ispettori per

-66- SEAC



l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale".

#### Campo di applicazione

L'Inl, nella nota del 15 dicembre 2020, n. 4539, precisa che la previsione di una sanzione civile non esclude l'applicabilità del provvedimento di disposizione. Deve, invece, escludersi l'adozione della disposizione nei casi di obblighi che trovano la loro fonte in via esclusiva in una scelta negoziale delle parti.

Sarà possibile adottare la disposizione anche in relazione a comporta-

menti pregressi allorquando la condotta richiesta possa materialmente sanare la violazione dell'obbligo ovvero sia funzionale ad evitare la sua ripetizione nel futuro. In tal caso la disposizione dovrà indicare un termine (ordinariamente di trenta giorni o più ampio in ragione della natura della violazione) al datore di lavoro per la verifica della sua ottemperanza.

L'utilizzo della disposizione deve comportare una valutazione complessiva della fattispecie concreta oggetto di accertamento, finalizzata a fornire al lavoratore una effettiva tutela. Deve evitarsi, quindi, l'adozione del provvedimento in questione laddove, pur consentita in astratto, determini in concreto possibili effetti sfavorevoli nei confronti di altri lavoratori.

L'Ispettorato ricorda poi la *ratio* sottesa al provvedimento in esame, sottolineando che l'utilizzo della disposizione deve comportare una valutazione complessiva della fattispecie concreta oggetto di accertamento, finalizzata a fornire al lavoratore una effettiva tutela. Di conseguenza, deve evitarsi l'adozione del provvedimento in questione laddove, pur consentita in astratto, determini in concreto possibili effetti sfavorevoli nei confronti di altri lavoratori.

Nella medesima nota, inoltre, l'ispettorato trasmette un elenco non esaustivo delle possibili ipotesi applicative della disposizione, di seguito riportato:

- articolo 39 del decreto legge n. 112/2008: omesse e infedeli registrazioni sul Lul che non determinano differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali (esempio specifico: mancato aggiornamento contatore ferie, permessi, Rol, banca ore, allattamento, omessa iscrizione sul Lul dell'utilizzatore/distaccatario del lavoratore somministrato/distaccato);
- mancato pagamento delle indennità previste per i casi di fruizione di permessi articolo 33 legge n. 104/1992 e congedo straordinario ex articolo 42, comma 5, decreto legislativo n. 151/2001;
- fattispecie discriminatorie: la disposizione può essere impartita nell'ambito delle discriminazioni poste in essere con riferimento alle ipotesi di cui all'articolo 15, comma 1, lettera b), legge n. 300/1970 (discriminazioni di natura sindacale-politica-religiosa-razziale, ecc..) e non anche nell'ipotesi cui alla lettera a) del medesimo articolo in quanto già penalmente sanzionata dall'articolo 38, comma 1, legge n. 300/1970;
- disposizione che impone di adottare un sistema di rilevazione delle presenze anche al fine di indicare sul Lul la precisa collocazione degli orari di effettiva prestazione in modo da consentire al personale ispettivo la verifica del rispetto delle prescrizioni della normativa, anche contrattuale, in materia di orario di lavoro;
- disposizione utilizzata al fine di garantire la veridicità dei dati comunicati al Cpi in tutte le fattispecie non assistite da sanzione (semplice annullamento di una comunicazione, variazione del rapporto di lavoro da full-time a part- time, ecc.);
- disposizione in ambito di lavoro a tempo parziale: mancata individuazione nel relativo contratto di lavoro delle fasce orarie o dei turni di lavoro; mancato rispetto delle previsioni contrattuali circa la collocazione oraria delle prestazioni dei part-timer (il contratto risulta formalmente ineccepibile, ma il datore varia in continuazione gli orari dei part-timer, al di là di quanto consentito dall'eventuale apposizione di clausole elastiche);
- disposizione in ambito di lavoro intermittente: mancato rispetto tempi di preavviso contrattuali;
- disposizioni in ambito cooperativistico:
- regolamento di cooperativa contenente clausole contrarie al disposto di cui all'articolo 3 della legge n. 142/2001 in tema di trattamento retributivo dei soci lavoratori (es. mancato riconoscimento dell'integrazione a carico della cooperativa per la malattia, maternità...);
- mancato deposito del regolamento delle società cooperative;
- mancata previsione nel regolamento del Ccnl cui riferirsi per il trattamento economico nel rispetto della previsio-

- ne di cui agli articoli 3 e 6 della legge n. 142/2001, nel caso di applicazione di un Ccnl "non comparativamente più rappresentativo" alla luce della recente sentenza della Corte di Cassazione n. 4951/2019;
- mancato inserimento nel regolamento delle cooperative di previsioni in ordine all'integrazione conto ditta della malattia, maternità;
- mancato rispetto della rotazione dei lavoratori da porre in Cig o in Cig in deroga;
- violazione dei limiti legali relativi al trasferimento o al distacco del lavoratore, rispettivamente previsti dall'articolo 2103 del codice civile e dall'articolo 30, comma 3, decreto legislativo n. 276/2003, limitatamente alla finalità di evitare condotte discriminatorie, ritorsive o strumentali, senza intervenire su aspetti inerenti l'organizzazione aziendale;
- esclusione della disposizione in relazione alle disposizioni del contratto applicabile (contratto comparativamente più rappresentativo) se non per la sola parte retributiva in relazione al settore cooperativo;
- peraltro, ai sensi della circolare dell'Inl n. 9/2019, sulla scorta anche dei chiarimenti già forniti dal Mlps con interpelli n. 56/2008 e n. 18/2012 e nota n. 10565 del 1º luglio 2015, si potrebbe disporre l'applicazione del contratto collettivo dell'edilizia e dei connessi obblighi di iscrizione alla Cassa edile per le imprese che svolgano attività edile in via principale o prevalente;
- disposizione su parte economica limitatamente alle ipotesi in cui siano coinvolti molti lavoratori, atteso che la diffida resta lo strumento privilegiato di tutela patrimoniale;
- in caso di disposizioni contrattuali che prevedano limiti al lavoro domenicale (vedasi articolo 153 Ccnl commercio), la disposizione potrebbe stabilire che, nelle ipotesi di evidente squilibrio, le prestazioni di lavoro domenicale vengano equamente distribuite nel rispetto della previsione contrattuale sui carichi di lavoro;
- in caso di mancato versamento da parte del datore di lavoro delle quote di Tfr maturate dal lavoratore che abbia aderito, ai sensi del decreto legislativo n. 252/2005, ai fondi di previdenza complementare;
- riduzione del periodo di apprendistato sulla base delle previsioni contrattuali;

-69- SEAC

- articolo 10 della legge n. 300/1970 (permessi per lavoratori studenti);
- articolo 5 della legge n. 53/2000 (congedi per la formazione, previsti, e finalizzati al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro);
- diritto del lavoratore a riposi, congedi o permessi in occasione di particolari eventi (ad esempio per motivi di studio, per matrimonio, per gravi motivi familiari, allattamento, operazioni elettorali, permessi ex legge n. 104/1992) contrattualmente previsti;
- mancata concessione alle lavoratrici madri del part-time post partum, sebbene in presenza dei limiti percentuali di concessione fissati dal Ccnl (decreto legislativo n. 151/2001 e legge n. 53/2000);
- •articolo 8 del decreto legislativo n.66/2003 (mancato rispetto dei tempi di pausa minimo dieci minuti o secondo le modalità e la durata stabilite dai contratti collettivi di lavoro oltre il limite di sei ore giornaliere);
- disposizione impartita con riferimento alla fruizione delle ferie "ad ore" non consentita dalla legge o dalla contrattazione collettiva (riaccredito delle ferie concesse ad ore nel relativo contatore);
- mancata formazione dell'apprendista salvo il caso in cui ciò non comporti un obbligo per il personale ispettivo di procedere alla riqualificazione del rapporto di lavoro, ai sensi della circolare Mlps n. 5/2013;
- omessa consegna della Cu;
- conservazione rilevazioni presenze mensili del personale dipendente occupato per la durata di cinque anni dalla data dell'ultima registrazione, con obbligo di custodia nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo n. 196/2003);
- in caso di violazione del diritto di precedenza è possibile adottare il provvedimento di disposizione laddove il datore di lavoro non abbia richiamato il diritto di precedenza nella lettera di assunzione di un lavoratore con contratto a termine, in violazione

- dell'articolo 24, comma 4, decreto legislativo n. 81/2015;
- il mancato assorbimento del personale già impiegato nell'appalto nei casi di cambio appalto in applicazione di clausola sociale o obbligo di legge;
- disposizioni in materia di smart working emergenziale nelle ipotesi di cui all'articolo 21-bis e ter decreto legge n. 104/2020 convertito in legge n. 126/2020;
- trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato per assenza di causali o per mancato rispetto del numero di proroghe o del periodo di stop and go e registrazioni sul Lul. Si ritiene possibile disporre la modifica della lettera di assunzione (articolo 1, comma 1 lettera c), decreto legislativo n. 152/1997) e la corretta elaborazione del Lul a far data dalla trasformazione (articolo 10, comma 1 e 2, decreto legislativo n. 81/2015) qualora non siano applicabili sanzioni in ragione della insussistenza di effetti retributivi, previdenziali o fiscali legati alla errata elaborazione;
- articolo 8, comma 3, decreto legislativo n. 81/2015 trasformazione del rapporto da full-time in part time per lavoratori affetti da patologie oncologiche;
- articolo 10, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015 trasformazione del contratto part-time nelle ipotesi in cui nel contratto individuale non sia stata indicata la durata della prestazione, circostanza che può portare alla trasformazione in tempo pieno;
- trasformazione da part time in full time nell'ipotesi di superamento della percentuale fissata dal Ccnl;
- assegnazione formale a mansioni superiori, in conseguenza della quale il lavoratore ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta e l'assegnazione diviene definitiva;
- adibizione formale del lavoratore a mansioni inferiori, al di fuori delle ipotesi derogatorie previste dall'articolo 2103 del codice civile;
- articolo 47, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015, prima di procedere alla riqualificazione di un contratto di apprendistato per carenze formative.



#### Prescrizione obbligatoria<sup>66</sup>

L'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 dispone che, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria, fissando un termine per la regolarizzazione, ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo n. 758/1994, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, del medesimo decreto.

La prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a "condotta esaurita", vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti, nonché nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto

all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione. La nuova "prescrizione obbligatoria", dunque, si presenta quale omologo della nuova diffida: l'una opera nelle ipotesi di illecito amministrativo (ma solo se l'inadempimento è sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso). Ciò premesso, anche nelle ipotesi in questione il personale ispettivo provvederà ad impartire apposita prescrizione specificando nel provvedimento tuttavia l'impossibilità di adempimenti volti a sanare lo stato di antigiuridicità trattandosi di reato a condotta esaurita.67

#### Strumenti di contestazione e difesa

Come ci si difende contro gli esisti degli accertamenti ispettivi? Ebbene, esistono essenzialmente due modi.

#### Scritti difensivi e richiesta di audizione

66 Articolo 15, decreto legislativo n. 124/2004

<sup>67</sup> Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n.

Ispettorato nazionale del lavoro, nota n.

119/2020.

119/2020.

Il datore di lavoro può difendersi sia contestualmente alla fase conclusiva dell'ispezione, sia presentando scritti e documenti e/o richiedendo di essere sentito personalmente, sia mediante ricorso amministrativo.

#### Segnalazioni

I soggetti qualificati, che rappresentano le categorie in vario modo coinvolte nell'attività ispettiva, possono proporre segnalazioni di condotte deontologicamente scorrette da parte del personale ispettivo che ha condotto gli accertamenti.

-70- SEAC

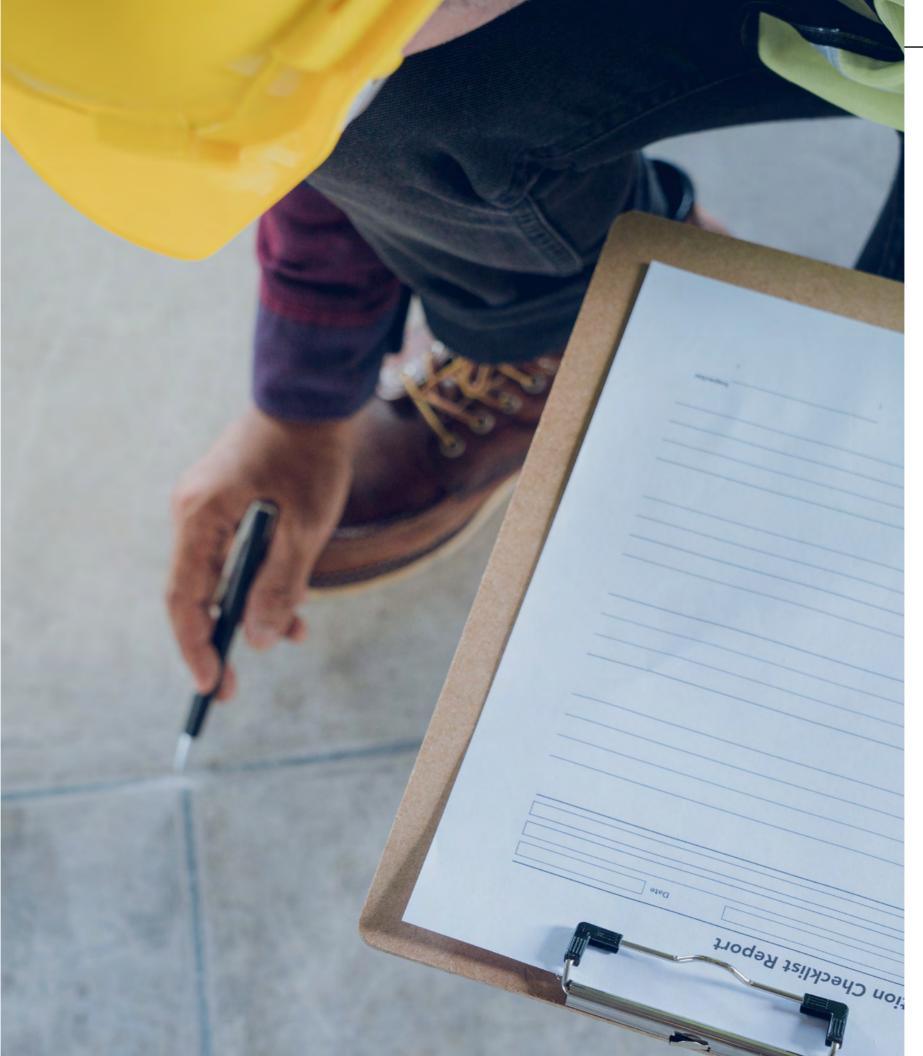
#### Scritti difensivi<sup>68</sup>

Entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, i datori di lavoro interessati - o i loro professionisti delegati – possono far pervenire all'Ispettorato territoriale del lavoro scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti personalmente dalla medesima autorità. L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento. determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto.

Tale disciplina è contenuta all'interno dell'articolo 18, commi 1 e 2 della legge n. 689/1981.

Come precisato dal Ministero del lavoro, nella circolare n. 10/2011, il termine di trenta giorni per presentare "scritti difensivi e documenti" ai sensi dell'articolo 18 della citata legge n. 689/1981 decorre necessariamente dal quarantaseiesimo giorno dalla notifica del verbale unico.

Infine, si ricorda che l'audizione può essere effettuata anche attraverso strumenti di comunicazione da remoto che consentano l'identificazione delle parti o dei soggetti delegati e l'acquisizione della volontà espressa; in tali ipotesi il provvedimento finale si perfeziona con la sola sottoscrizione del funzionario incaricato.<sup>69</sup>



#### Segnalazioni<sup>70</sup>

Le violazioni dei principi di uniformità e di trasparenza dell'azione ispettiva, poste in essere da parte del personale ispettivo, possono essere segnalate all'Ispettorato territoriale di appartenenza del funzionario del quale si contesta l'attività. A tal fine, sono stati individuati determinati "interlocutori qualificati", i quali consentono di monitorare il corretto funzionamento dell'attività ispettiva, rappresentando dei veri e propri "sensori" sul territorio. In considerazione di tali finalità, gli interlocutori non potranno che essere espressione del mondo sindacale, delle associazioni di categoria e dei professionisti che svolgono adempimenti in materia di lavoro. Più in particolare si tratta degli organi di vertice dei citati organismi:

Il suddetto potere di segnalazione spetta solo ai seguenti "interlocutori qualificati":

- segretari provinciali delle OO.SS. maggiormente rappresentative;
- presidenti provinciali delle organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative;
- presidenti dei consigli provinciali degli ordini professionali dei consulenti del lavoro, degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali.

## L'inottemperanza e/o l'omesso pagamento delle sanzioni<sup>71</sup>

Come sopra evidenziato, si ha estinzione del procedimento sanzionatorio confluito nell'emissione del verbale unico

- con l'ottemperanza alla diffida ed il pagamento della sanzione minima,
- ovvero con il pagamento della sanzione minima in caso di diffida ora per allora,
- o, comunque, con il pagamento della sanzione ridotta in caso di notifica d'ille-

<sup>68</sup> Articolo 18, commi 1 e 2, legge n. 689/1981.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Articolo 12-bis, comma 2, decreto legge n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020; Decreto direttoriale n. 56/2020; Ispettorato nazionale del lavoro, circolare n. 4/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Ministero del lavoro, nota n. 6052/2009.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> M. Sgro, Le ispezioni sul lavoro, cit., pp. 69-73.

cito amministrativo ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981.

Nel caso in cui quest'ultima condizione non si verifichi, e dunque in ultima istanza non venga pagata la sanzione ridotta, il procedimento sanzionatorio non si chiude e il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto al Capo dell'Ispettorato territoriale competente in base al luogo in cui la violazione è stata commessa, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni.<sup>72</sup> Più precisamente, tale rapporto deve comprendere la descrizione dettagliata delle fasi dell'accertamento compiuto, l'esposizione dei fatti, l'indicazione di tutti gli elementi a fondamento degli addebiti contestati, nonché le varie prove acquisite e le eventuali osservazioni dell'ispettore verbalizzante. Esso deve essere tempestivo, ossia elaborato e trasmesso a breve termine rispetto alla scadenza di quello per il pagamento della sanzione ridotta.

Nonostante il suddetto rapporto non possa essere impugnato – trattandosi di un atto endoprocedimentale – i destinatari del verbale unico contenente le sanzioni non pagate, hanno comunque la possibilità di produrre all'Ispettorato competente eventuali scritti difensivi e documenti che ritengano siano idonei a destituire di fondamento le contestazioni contenute nel verbale stesso, al fine di ottenere dall'Ufficio l'annullamento dell'atto, ovvero di una o più delle contestazioni in esso contenute, ovvero la revisione delle sanzioni.

#### L'ordinanza-ingiunzione

Alla luce di quanto previsto dall'articolo 18 della legge n. 689/1981, l'ordinanza ingiunzione è l'atto che conclude il procedimento amministrativo sanzionatorio.

Come abbiamo già in parte visto, la norma citata prevede in particolare che, entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'articolo 17 (Capo dell'Ispettorato territoriale competente in base al luogo in cui la violazione è stata commessa) scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità.

L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente.

In caso contrario, invece, emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto.

Con l'ordinanza-ingiunzione deve essere disposta la restituzione, previo pagamento delle spese di custodia, delle cose sequestrate, che non siano confiscate con lo stesso provvedimento. La restituzione

delle cose sequestrate è altresì disposta con l'ordinanza di archiviazione, quando non ne sia obbligatoria la confisca.

Il pagamento è effettuato all'ufficio del registro o al diverso ufficio indicato nella ordinanza-ingiunzione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione di detto provvedimento; del pagamento è data comunicazione, entro il trentesimo giorno, a cura dell'ufficio che lo ha ricevuto, all'autorità che ha emesso l'ordinanza.

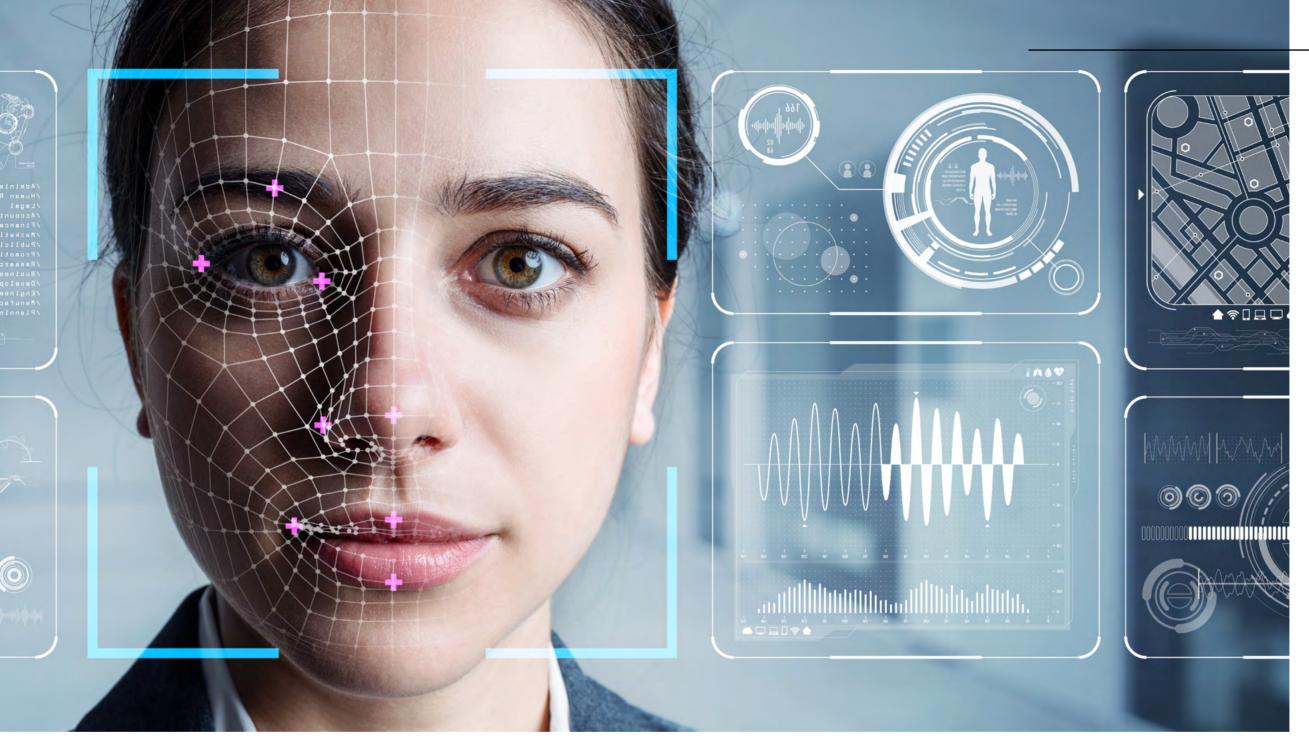
Il termine per il pagamento è di sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero.

La notificazione dell'ordinanza-ingiunzione può essere eseguita dall'ufficio che adotta l'atto, secondo le modalità di cui alla legge n. 890/1982.

L'ordinanza-ingiunzione costituisce titolo esecutivo. Tuttavia l'ordinanza che dispone la confisca diventa esecutiva dopo il decorso del termine per proporre opposizione,



<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Articolo 17, comma 1, legge n. 689/1981.



o, nel caso in cui l'opposizione è proposta, con il passaggio in giudicato della sentenza con la quale si rigetta l'opposizione, o quando l'ordinanza con la quale viene dichiarata inammissibile l'opposizione o convalidato il provvedimento opposto diviene inoppugnabile o è dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la stessa.

L'ordinanza-ingiunzione deve contenere:

- la sede territoriale dell'Ispettorato che la emette:
- le generalità dell'autore materiale dell'illecito e dell'eventuale obbligato in solido;
- la descrizione della condotta illecita;
- il precetto normativo violato e la norma sanzionatoria;
- gli elementi di prova posti a fondamento delle contestazioni;
- i criteri seguiti per la determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria;

- l'ammontare delle singole sanzioni e della somma complessivamente ingiunta;
- le spese di notificazione a carico del destinatario dell'atto;
- le modalità di pagamento;
- la sottoscrizione del Capo dell'ispettorato territoriale;
- la data ed il luogo di emissione.

Alla stregua di ogni provvedimento amministrativo, l'ordinanza deve essere adeguatamente motivata, facendo riferimento anche alle eventuali osservazioni contenute negli scritti difensivi, ovvero espresse nel corso dell'audizione.

Considerato che l'articolo 28 della legge n. 689/1981 prevede che il diritto a riscuotere le somme dovute per gli illeciti amministrativi si prescrive in cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione, fatte salve le norme di diritto civile che disciplinano l'interruzione della prescrizione, quello di cinque anni è appunto il termine massimo per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione.

Cause interruttive della prescrizione sono la notifica dell'accertamento della trasgressione, l'ordinanza-ingiunzione, l'opposizione all'ordinanza.

#### Calcolo e importo delle sanzioni

Al fine di quantificare le sanzioni oggetto dell'ordinanza-ingiunzione, l'Ufficio applica i criteri dettati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, ai sensi del quale nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo:

- alla gravità della violazione;
- all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle

-76- SEAC



conseguenze della violazione;

- alla personalità dello stesso;
- alle sue condizioni economiche.

#### L'iscrizione a ruolo

Le sanzioni contenute nell'ordinanza-ingiunzione devono essere pagate nel termine di trenta giorni (sessanta se il destinatario risiede all'estero) dall'avvenuta notifica.

Considerato che l'articolo 18, comma 7, della legge n. 689/1981 prevede che l'ordinanza-ingiunzione costituisca titolo esecutivo, decorso inutilmente il termine per il pagamento, l'Ufficio procede all'iscrizione al ruolo esattoriale delle somme dovute, con la maggiorazione di un decimo per ogni semestre a decorrere da quello in cui la sanzione è divenuta esigibile (ovvero dalla scadenza dei trenta giorni dalla data di ricezione dell'ordinanza-ingiunzione).

La sola proposizione di un eventuale ricorso in opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento in questione e la conseguente attivazione della procedura di riscossione coattiva.

Comunque il soggetto passivo della procedura di riscossione può presentare opposizione a ruolo esattoriale nel termine perentorio di quaranta giorni, ai sensi dell'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo n. 46/1999.

In caso di iscrizione a ruolo l'articolo 19, comma 1, del Dpr n. 602/1973 prevede che, in caso di temporanea situazione di obiettiva difficoltà, sia concessa, su richiesta del debitore ingiunto, una dilazione di pagamento fino a un massimo di sessanta rate mensili, ovvero la sospensione della riscossione per un anno e, successivamente, la rateizzazione fino a un massimo di quarantotto rate mensili.

\_79\_ SEAC

# 05

# La tutela del lavoro e i poteri degli ispettori

# Cosa aspettarsi in occasione di un'ispezione in azienda?

di Manuela Sgro<sup>1</sup>

La consapevolezza della stretta correlazione fra una corretta e sicura gestione del rapporto di lavoro ed un vantaggio aziendale in termini di produttività nel medio e lungo termine, può farsi risalire già al XIX secolo quando, nel crescente processo d'industrializzazione, c'è stata l'istituzione della Cassa nazionale infortuni, dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie e della Cassa nazionale di previdenza, nonché l'emanazione della normativa a tutela del lavoro di donne e fanciulli, del riposo festivo e della maternità.

Contestualmente si è avvertita l'esigenza di uno strumento finalizzato a perseguire l'effettiva applicazione di tali norme: nel 1912 è stato istituito l'Ispettorato dell'industria e del lavoro, l'organo di vigilanza deputato ad assicurare l'osservanza delle leggi sociali, nel rispetto dei principi deontologici dell'attività ispettiva, quali la correttezza e l'imparzialità, regole necessarie al fine di rispettare l'equilibrio necessario per bilanciare le esigenze degli imprenditori, da una parte, e dei lavoratori dall'altra.

Dall'esiguo contingente d'inizio secolo, dotato di limitati poteri e competenza, si è arrivati nel 2022 ad un'Agenzia potenzialmente capace di intervenire nel mondo del lavoro con qualificata professionalità ed efficaci strumenti giuridici, volti a ripristinare la corretta gestione dei rapporti di lavoro, in un'ottica di prevenzione e di tutela, rispetto alle quali la potestà sanzionatoria ha una mera funzione strumentale.

#### La funzione dell'ispettore del lavoro

In seguito all'emanazione del decreto legge n. 146 del 2021, convertito dalla legge n. 215 del 17 dicembre 2021, gli ispettori del lavoro sono stati investiti di una competenza più ampia: oltre all'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (inclusa la tutela previdenziale ed assicurativa dei lavoratori), la vigilanza in materia di igiene e sicurezza – fino al 21 ottobre 2021 limitata essenzialmente al settore delle costruzioni e delle radiazioni ionizzanti, nonché del lavoro in ambito ferroviario – è divenuta oggi di caratte-



re generale<sup>2</sup>.

In tale ampio ambito di competenza, l'ispettore esplica la sua funzione principale, ossia quella di accertamento, che consiste nel verificare la legittimità dell'organizzazione del lavoro, anche dal punto di vista della sicurezza, e della gestione del personale, nonché la corretta qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro. Quest'ultima può avvenire anche in relazione a situazioni di fatto prive di una legittima formalizzazione: in seguito all'accertamento ispettivo acquistano riconoscimento i diritti e i doveri nascenti dal rapporto giuridico accertato.

Si pensi all'accertamento di un rapporto di lavoro non in regola: la qualificazione di esso come rapporto di lavoro subordinato implica il riconoscimento di diritti e doveri reciproci in capo alle parti coinvolte, suscettibili di tutela in sede giudiziale, nonché più nell'immediato, già in sede di procedimento ispettivo, grazie all'intervento dello stesso organo di controllo.

Funzionale all'effettività della funzione di accertamento è il potere sanzionatorio, derivante dall'esigenza dell'ordinamento di reagire alla commissione di illeciti, con finalità quindi deterrente.

In particolare, gli illeciti amministrativi integrati dalle condotte in violazione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono soggetti alla legge n. 689 del 1981, in quanto illeciti depenalizzati, connotati da una serie di garanzie, quali il principio di legalità e i suoi corollari, nonché il principio del contraddittorio.

Gli illeciti penali, conseguenti per la maggior parte alla violazione della normativa in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, sono suscettibili di una definizione estintiva, attraverso la procedura di cui al decreto legislativo n. 758 del 1994, in tutte le ipotesi in cui integrino dei reati contravvenzionali, puniti con la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero della sola ammenda.

In generale, gli ispettori del lavoro, cui è riconosciuta la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, sono competenti, nei limiti del servizio cui sono destinati e delle proprie attribuzioni<sup>3</sup>, a prendere notizia dei reati, impedirne eventuali ulteriori conseguenze, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale e riferirne in maniera compiuta alla procura della Repubblica competente per territorio.<sup>4</sup>

SEAC

\_81\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Articolo 13 del decreto legislativo n. 81 del 2008 modificato dall'articolo 13 del decreto legge n. 146 del 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Articolo 57 C.p.p.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Articolo 55 C.p.p. e articolo 18 del decreto del ministero del Lavoro del 15 gennaio 2014 (Codice di comportamento).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Le considerazioni di seguito espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

## Cosa aspettarsi in occasione di un accertamento ispettivo

Al fine di rendere più efficace l'azione dell'ispettore del lavoro, nell'arco degli ultimi due decenni sono state incrementate le facoltà proprie dell'organo di vigilanza: accanto al potere sanzionatorio, numerosi istituti idonei ad incidere efficacemente nella sfera giuridica dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Innanzitutto, il potere di diffida previsto e disciplinato dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004; i poteri di disposizione ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 124 del 2004, dell'articolo 302 bis del decreto legislativo n. 81 del 2008 e dell'articolo 10 del DPR n. 520 del 1955; il potere di prescrizione, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 758 del 1994, richiamato dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 124 del 2004; la facoltà di farsi parte attiva nel promuovere il tentativo di conciliazione monocratica ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004, e di gestirne la relativa procedura; il potere di diffida accertativa, introdotto dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 124 del 2004 di recente aggiornato.

Di natura preventiva oltre che sanzionatoria, il potere di sospensione, così come attualmente disciplinato dalla più recente versione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Non ultima la facoltà dell'ispettore di fornire chiarimenti ed indicazioni operative in merito alla normativa su cui è chiamato a vigilare, in applicazione di quanto statuito dagli articoli 7, lettera c) e 8 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

Al fine di assolvere alla propria funzione di accertamento, l'ispettore può accedere in qualsiasi orario in ogni luogo in cui si esplichi un'attività lavorativa, oltreché nei locali di servizio di pertinenza degli stabilimenti, astenendosi, tuttavia, dall'entrare in luoghi annessi a quelli di lavoro, ma non connessi, direttamente o indirettamente, con l'esercizio dell'azienda, salvo



nell'ipotesi in cui abbia il fondato sospetto che tali locali servano a compiere o a nascondere violazioni di legge. Tale facoltà può anche superare il divieto di cui all'articolo 14 della Costituzione, sia pur con il limite della "privata dimora", intesa in senso restrittivo, ossia quel luogo in cui si svolge la vita privata del singolo, dove l'accesso è consentito solo nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria, previa autorizzazione del magistrato, ovvero, nei casi tassativamente previsti dalla legge, salvo convalida successiva dell'autorità giudiziaria, qualora venga accertata una fattispecie di reato<sup>5</sup>.

Quanto riscontrato, verbalizzato nel verbale di primo accesso ispettivo e documentato dall'ispettore, fa piena prova fino a querela di falso, con particolare riguardo ai dettagli relativi alla data e all'ora dell'accesso, alla descrizione del luogo di lavoro e delle attività in corso di svolgimento, alla presenza in loco dei soggetti identificati, e a tutto quanto il verbalizzante dichiari essere avvenuto in sua presenza.

La veridicità sostanziale del contenuto delle

dichiarazioni rilasciate dai soggetti intervistati e le circostanze che l'ispettore dichiari aver appreso da terzi fanno invece fede fino a prova contraria, da far valere in sede giudiziale qualora venga promossa l'impugnazione dell'atto conclusivo del procedimento ispettivo.

In particolare, le dichiarazioni rese all'ispettore ed integralmente confermate in giudizio, sono considerate quale risultato di prova testimoniale; mentre quelle non confermate sono valutate dal giudice, ma considerate maggiormente attendibili, in quanto rilasciate nell'immediatezza dell'accertamento.

Nel corso dell'attività di vigilanza, o all'esito di essa, l'organo di controllo è legittimato ad adottare quegli atti che ritenga necessari ed efficaci per mantenere o ripristinare la corretta gestione dei rapporti e dell'organizzazione del lavoro.

#### La diffida ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004

Innanzitutto, la diffida ex articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004, ossia quell'atto obbligatorio che costituisce condizione di procedibilità dell'azione sanzionatoria degli illeciti amministrativi in materia di diritto del lavoro e di legislazione sociale, applicabile a tutte le materie di competenza degli ispettori, compresa la disciplina prevenzionistica<sup>6</sup>.

Essa viene adottata dall'ispettore affinché l'accertato datore di lavoro, a fronte della violazione di norme di legge o di contratto collettivo sanzionate in via amministrativa, ripristini le condizioni di legittimità nel rapporto o nell'organizzazione del lavoro, sempre che la regolarizzazione da parte del responsabile sia materialmente possibile e comunque l'interesse sostanziale protetto dalla norma sia recuperabile<sup>7</sup>. Non sussiste tale requisito qualora sia violata la tutela dell'integrità psico-fisica o della personalità morale del lavoratore, ad esempio nell'ipotesi in cui al personale dipendente non sia stato concesso il riposo settimanale o le ferie minime contrattualmente previste: in tali casi l'ispettore non può adottare la diffida, ma applica direttamente la relativa sanzione stabilita dalla norma.

In materia di igiene e sicurezza sul lavoro la diffida è possibile purché la condotta omessa sia ancora materialmente realizzabile ed integri la violazione di adempimenti meramente formali, di natura documentale o burocratica.

Se il soggetto diffidato adempie all'intimazione notificatagli entro il termine legale di trenta giorni dalla rituale notifica dell'atto contenente la diffida, è ammesso al pagamento, entro i successivi quindici giorni, di una sanzione "minima", pari al minimo previsto

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004; articolo 138 del regio decreto n. 1422 del 1924; articolo 8 del DPR n. 520 del 1955; articolo 13 della legge n. 689 del 1981 e articolo 3 della legge n. 638 del 1983.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Articolo 301-bis del decreto legislativo n. 81 del 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Circolare Mlps n. 9 del 23 marzo 2006.

dalla legge o ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa.

Con l'effettivo adempimento alla diffida ed il pagamento della somma citata nel complessivo termine di quarantacinque giorni, si ha l'estinzione della condotta illecita e del relativo procedimento sanzionatorio.

In difetto di una delle due citate condizioni, invece, non si ha l'effetto estintivo ed il procedimento sanzionatorio riprende il suo corso con l'applicazione della sanzione prevista per l'irregolarità accertata e non sanata, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689 del 1981, che prevede il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, entro il termine di sessanta giorni dalla scadenza di quello precedente di quarantacinque giorni.

Se il trasgressore non paga tale sanzione "ridotta", e non si ha quindi l'estinzione del procedimento sanzionatorio, l'ispettore redige il rapporto destinato al direttore dell'ufficio di appartenenza, per la successiva emissione di quello che integra il provvedimento conclusivo del procedimento: l'ordinanza ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 689 del 1981.

Se l'accertamento risulta fondato si ha un'ordinanza-ingiunzione, con cui viene ingiunto il pagamento della somma determinata per la violazione accertata; nell'ipotesi contraria si ha un'ordinanza di archiviazione, con l'estinzione del procedimento sanzionatorio.

La medesima efficacia propria della diffida in senso stretto è riconosciuta alla cosiddetta diffida "ora per allora", prevista dall'articolo 13, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 124 del 2004, ai sensi del quale allorché il trasgressore abbia spontaneamente già adottato la condotta che sarebbe stata oggetto di diffida, si ha l'ammissione al pagamento della sanzione "minima" nel termine di quindici giorni dalla notifica dell'atto che contenga il provvedimento.

Un'ipotesi peculiare di diffida, soggetta a termini propri, è quella da adottare allorché sia

accertato un rapporto di lavoro subordinato non in regola: essa prevede, in relazione ai lavoratori irregolari ancora in forza presso il datore di lavoro e fatta salva l'ipotesi in cui risultino regolarmente occupati per un periodo lavorativo successivo, la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche a tempo parziale, con orario non inferiore al 50% dell'orario a tempo pieno, e il mantenimento in servizio per almeno 3 mesi; oppure la stipulazione di un contratto a tempo determinato di durata non inferiore a 3 mesi, ma a tempo pieno.

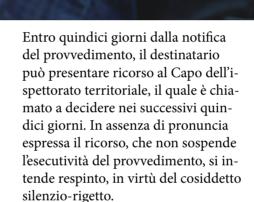
La prova dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle sanzioni e dei contributi e premi previsti, deve essere fornita entro il maggior termine di centoventi giorni dalla notifica del relativo verbale<sup>8</sup>.

#### La disposizione

Analogamente alla diffida, anche la disposizione si concreta nell'intimazione al compimento di una determinata condotta, sia essa omissiva o commissiva, ma si basa su presupposti diversi e si distingue in tre tipologie.

In primis, l'articolo 14 del decreto legislativo n. 124 del 2004, così come modificato dalla legge n. 120 del 2020, attribuisce in via esclusiva agli ispettori del lavoro la facoltà di impartire al datore di lavoro nei cui confronti sia svolta un'attività di controllo, un adempimento immediatamente esecutivo in tutti i casi in cui siano rilevate irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale per l'omessa o errata applicazione di obblighi normativi o derivanti dai contratti collettivi, applicati anche di fatto dal datore di lavoro, e tali irregolarità non siano soggette a sanzioni penali o amministrative.

Nell'ipotesi in cui il destinatario del provvedimento non ottemperi alla disposizione, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 500 euro ad un massimo di 3.000 euro, suscettibile di pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689 del 1981.



Oltre all'ipotesi esplicitamente prevista dalla legge in cui è prevista l'adozione della disposizione, ossia in materia di apprendistato, in cui l'ispettore deve adottare la disposizione qualora riscontri l'inadempimento degli obblighi formativi di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro, l'Ispettorato ha elencato diverse circostanze in cui risulta opportuno l'adozione del provvedimento, sempre che, all'esito di una valutazione complessiva della fattispecie concreta oggetto di accertamento, esso fornisca al lavoratore un'effettiva tutela e, benché consentito in astratto, non determini in concreto possibili effetti sfavorevoli nei confronti di altri lavoratori9.

<sup>9</sup> Nota Inl n. 4539 del 15 dicembre 2020.

Un'altra ipotesi in cui la legge pre-

vede la possibilità per gli ispettori di adottare un atto di disposizione è l'articolo 10 del DPR n. 520 del 1955, in materia di prevenzione infortuni e per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale.

C. S. B. B.

L'eventuale inottemperanza a tale provvedimento è punita con la sanzione amministrativa da 515 euro a 2.580 euro, e se l'inosservanza riguarda disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di sicurezza o igiene del lavoro, con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda fino a 413 euro.

Infine, l'articolo 302-bis del decreto legislativo n. 81/2008, prevede che gli organi di vigilanza impartiscono disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva e qualora ne riscontrino la non corretta adozione, salvo che il fatto non costituisca reato.

Avverso tale disposizione è ammes-

so, entro trenta giorni dalla notifica dell'atto, il ricorso al Capo dell'Ispettorato territoriale, con la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecutività del provvedimento. Il termine per la decisione è pari a quindici giorni, decorso inutilmente il quale, il ricorso si intende respinto (cosiddetto silenzio-rigetto).

In assenza di una specifica disciplina per l'ipotesi di inosservanza a tale disposizione, si ritiene applicabile la sanzione prevista dall'articolo 11, comma 2, del DPR n. 520 del 1955.

#### La prescrizione

L'adozione della prescrizione è prevista per l'ipotesi in cui l'ispettore accerti la violazione di norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro o in materia di lavoro e legislazione sociale, per la quale sia applicabile una contravvenzione punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ovvero della sola ammenda.

L'articolo 20 del decreto legislativo n. 758 del 1994 disciplina nel dettaglio

SEAC -85-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Articolo 3, comma 3 ter, del decreto legge n. 12 del 2002, convertito dalla legge n. 73 del 2002.



la procedura di applicazione della prescrizione con specifico riguardo alla materia della sicurezza e dell'igiene del lavoro, mentre l'articolo 15 del decreto legislativo n. 124 del 2004 estende la citata disciplina alla materia del lavoro e della legislazione sociale.

La prescrizione, che può essere adottata per quelle fattispecie per cui sia possibile la regolarizzazione, ossia la cessazione della condotta antigiuridica con la rimozione della lesione degli interessi tutelati dalla norma violata, si concreta nell'intimazione al contravventore di eliminare la condotta penalmente rilevante, quando sia a carattere permanente, ovvero la non reiterazione della stessa ove si tratti di condotta ad effetto istantaneo o esaurita, nonché il puntuale ripristino delle condizioni di legalità così come impartito dall'ispettore<sup>10</sup>.

Quest'ultimo fissa un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario per la regolarizzazione, e tale termine è prorogabile a richiesta del contravventore per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento per un massimo di sei mesi, salvo la sussistenza di specifiche circostanze, non imputabili al contravventore, che determinino un ritardo nella regolarizzazione: in tal caso il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un tempo non superiore ad ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato, comunicato immediatamente al pubblico ministero della procura della Repubblica presso il tribunale territorialmente competente, a cui l'ispettore deve aver dato notizia senza ritardo dell'adozione e della notifica della prescrizione stessa<sup>11</sup>.

La procedura delineata dal decreto legislativo n. 758 del 1994 prevede che l'organo di vigilanza, decorso il termine concesso al contravventore, verifichi l'adempimento alla prescrizione.

L'ispettore, verificato l'adempimento, ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ed entro cen- 5864 del 17 febbraio 2011. toventi giorni dalla scadenza del termine

fissato nella prescrizione comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché l'eventuale pagamento della predetta somma, la cosiddetta oblazione in via amministrativa.

In quest'ultimo caso il pubblico ministero richiede l'archiviazione dell'illecito accertato.

Nel caso in cui non ci sia stato l'adempimento alla prescrizione, o comunque non sia stata pagata la sanzione amministrativa nel termine legale, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione. Il procedimento penale prosegue in sede giudiziale.

Può accadere che l'ispettore accerti un illecito contravvenzionale punito con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ovvero della sola ammenda, la cui condotta sia esaurita o le cui conseguenze siano già state regolarizzate dal contravventore prima dell'avvio dell'accertamento ispettivo: in tal caso può direttamente ammettere il responsabile dell'illecito al pagamento della sanzione amministrativa, dando atto che le conseguenze dannose dell'accertata violazione sono già state eliminate e che l'illecito può quindi essere estinto con il mero pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda.

La cosiddetta prescrizione "ora per allora" è esplicitamente prevista dall'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo n. 124/2004, in linea con l'orientamento giurisprudenziale che ha avvallato un'interpretazione sistematica e teleologica della norma di cui all'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo n. 758/1994.

L'immediata ammissione al pagamento della sanzione in via di oblazione amministrativa sarebbe possibile anche nei casi di reati cosiddetti a "condotta esaurita", sia in materia di lavoro e legislazione sociale, sia in materia prevenzionistica, in cui l'obbligato non sia più nel potere di far cessare lo stato di antigiuridicità, già determinato dalla condotta commissiva ed omissiva che ha leso in modo definitivo l'interesse tutelato dalla norma o, comunque, nei casi di reati non più suscettibili di sanatoria o regolarizzazione.

In questi casi la prescrizione "ora per allora" è applicabile, purché si specifichi nel provvedimento l'impossibilità di adempimenti volti a sanare lo stato di antigiuridicità trattandosi di reato a condotta esaurita, fatto salvo ovviamente l'eventuale diverso orientamento delle competenti procure della Repubblica cui l'organo di vigilanza deve riferire12.

La prescrizione è considerata una condizione di procedibilità dell'azione penale, così che l'autorità giudiziaria, in relazione alle fattispecie di reato suscettibili di essere estinte con la procedura in esame, non può pronunciarsi nel merito se preventivamente non abbia accertato l'effettiva notifica al contravventore dell'invito ad adempiere ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 758 del 1994 da parte dell'organo di vigilanza.

Considerato che non è annoverabile fra i provvedimenti amministrativi, ma si tratta di un atto di polizia giudiziaria, la prescrizione è sottratta alle impugnazioni in sede amministrativa ed in sede giurisdizionale: ogni questione inerente alla legittimità ed alla fondatezza del provvedimento è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario penale, presso il quale ogni doglianza può essere fatta valere nel procedimento conseguente all'eventuale inottemperanza del provvedimento.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'ispettore possa

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Sentenza della Corte di Cassazione n.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Articolo 347 C.p.p.

<sup>12</sup> Nota Inl n. 119 del 25 maggio 2020.

annullare e sostituire un eventuale atto di prescrizione, qualora medio tempore rilevi degli errori di valutazione o venga a conoscenza di nuovi elementi probatori.

#### La conciliazione monocratica

Fra gli strumenti volti a ristabilire la corretta gestione di un rapporto di lavoro, c'è il tentativo di conciliazione monocratica, previsto e disciplinato dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

A fronte di rivendicazioni avanzate dai lavoratori in sede di richiesta di intervento ovvero nel corso di un'attività di accertamento già avviata, qualora emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, l'ispettorato può avviare il tentativo di conciliazione monocratica.

Nel primo caso si ha il tentativo di conciliazione "preventiva", esclusa quando le irregolarità denunciate abbiano rilevanza penale, o riguardino altri soggetti oltre al denunciante, ovvero riguardino esclusivamente profili di natura contributiva previdenziale e assicurativa; nel secondo caso si ha il tentativo di conciliazione "contestuale", esclusa anche nell'ipotesi in cui sussistano elementi di prova oggettivi, certi e sufficienti alla definizione della pratica ispettiva con l'adozione di provvedimenti amministrativi.

In caso di accordo, il verbale sottoscritto dalle parti non è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 2113, commi 1, 2 e 3, del codice civile: ciò significa che l'accordo stipulato in sede di conciliazione monocratica non è impugnabile, nonostante contenga rinunzie e transazioni aventi ad oggetto diritti del prestatore di lavoro, derivanti da disposizioni inderogabili di legge e di contratto.

L'eventuale transazione non può avere natura novativa, nel senso che l'accordo conciliativo deve comunque prevedere il riconoscimento di un periodo di lavoro intercorso tra le parti: non possono essere concluse delle conciliazioni monocratiche che si risolvano nella corresponsione di una somma di denaro da parte del da-



tore di lavoro a mero titolo transattivo.

Sulle somme riconosciute in sede di accordo devono essere versati i contributi tenendo conto dei periodi lavorativi riconosciuti dalle parti, nel rispetto dei minimali previsti dalla legge al fine del calcolo dei contributi, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 389 del 1989, a prescindere dalla circostanza che l'importo retributivo concordato in sede di conciliazione risulti inferiore ai minimi contrattuali.

Nella conciliazione "preventiva" l'accordo fa venir meno i presupposti per l'avvio dell'attività di vigilanza, e nella conciliazione "contestuale" definisce il procedimento ispettivo già in essere. Viceversa, con il mancato accordo, il procedimento ispettivo riprende il suo corso, così come accade nell'ipotesi in cui ci sia la mancata comparizione di una o di entrambe le parti, salvo che l'assenza del solo lavoratore riveli la presumibile pretestuosità della sua denuncia.

Le somme riconosciute nel verbale di accordo devono essere corrisposte secondo le pattuizioni delle parti: in un'unica soluzione anche differita, o in più rate. Per il versamento dei contributi vige il principio di competenza<sup>13</sup>, inoltre sugli importi conciliati sono dovute le sanzioni civili, poiché il riconoscimento del debito contributivo contenuto nel verbale di accordo risulta equiparabile ad una denuncia spontanea da parte del datore di lavoro di omissione contributiva, soggetta alla previsione dell'articolo 116, comma 8, lettera b), ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000<sup>14</sup>.

Il verbale di accordo acquista valore di titolo esecutivo con decreto del giudice competente<sup>15</sup>: nel caso in cui il datore di lavoro non rispetti l'accordo stipulato in sede di conciliazione monocratica, il lavoratore può attivare la procedura esecutiva dinanzi all'autorità giudiziaria.

Infine, considerata la natura privatistica dell'accordo intervenuto fra le parti, anche nell'ipotesi in cui il datore di lavoro sia inadempiente, il verbale di accordo non può mai essere utilizzato per esercitare il potere sanzionatorio da parte dell'ordinamento, essendo un atto inidoneo a generare conseguenze sul piano "pubblicistico" <sup>16</sup>.

#### La diffida accertativa

Come la conciliazione monocratica, anche la diffida accertativa mira alla tutela dei diritti dei lavoratori senza alcuna conseguenza sanzionatoria.

È un titolo esecutivo di formazione amministrativa per la soddisfazione di un diritto soggettivo privato di natura patrimoniale.

Nel biennio 2019-2020 sono stati adottate circa 35.000 diffide accertative.

Tale provvedimento, disciplinato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 124 del 2004, come aggiornato dalla legge n. 120 del 2020, può essere adottato dall'ispettore che accerti

11ps n. 7165 del 16 aprile 2012. -89-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Circolare Inps n. 132 del 20 settembre 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Interpello Mlps n. 25/I/0005222 del 26 ottobre del 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Articolo 38 della legge n. 183 del 2010.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Nota Mlps n. 7165 del 16 aprile 2012.

a favore di un lavoratore la sussistenza di un credito certo, liquido ed esigibile, di natura retributiva e derivante dall'omessa corresponsione di emolumenti dovuti per l'inosservanza della disciplina contrattuale, sia essa relativa al contratto individuale ovvero al contratto collettivo di lavoro applicato o applicabile, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Non sono oggetto di diffida accertativa i crediti patrimoniali relativi a somme dovute a titolo di risarcimento per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, in quanto non integrano crediti retributivi.

Nell'accertamento del credito l'ispettore deve tener conto dell'eventuale prescrizione del diritto alla corresponsione di una determinata somma, che inizia a decorrere dal momento in cui lo stesso possa essere fatto valere: la diffida accertativa non viene adottata per le somme per le quali siano già trascorsi cinque anni dal primo giorno utile in cui il credito avrebbe potuto essere fatto valere<sup>17</sup>. È comun que fatto salvo l'eventuale atto interruttivo ai sensi dell'articolo 1219 del codice civile, integrato da un atto scritto diretto al debitore e a lui trasmesso con i mezzi idonei a garantirne la conoscenza legale, contenente la manifestazione della volontà di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto.

La determinazione del credito certo, liquido ed esigibile deriva dall'accertamento dell'ispettore, non essendo necessario che il credito abbia a priori tali caratteristiche poiché i requisiti di certezza della sussistenza del credito e della sua determinazione quantitativa, nonché della sua esigibilità, possono appunto scaturire dall'accertamento operato dall'organo di vigilanza.

Le somme oggetto di diffida devono essere indicate al lordo degli oneri contributivi e fiscali18.

Oltre al datore di lavoro, destinatari del provvedimento possono essere i soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro, da ritenersi solidalmente responsabili dei crediti accertati.

Dall'avvenuta notifica della diffida accertativa

decorre il termine di trenta giorni per l'adempimento, ovvero per la proposizione di un tentativo di conciliazione ovvero per la proposizione di un ricorso.

Qualora nel termine citato gli accertati debitori non forniscano prova dell'adempimento, e non abbiano chiesto il tentativo di conciliazione né presentato ricorso avverso il provvedimento, la diffida acquista automaticamente efficacia di titolo esecutivo.

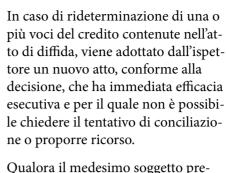
Se è stata fatta istanza di tentativo di conciliazione per valutare la possibilità di un accordo con il lavoratore creditore, quanto meno in ordine alle modalità di versamento delle somme dovute, ad esempio in più rate, il provvedimento non produce effetti fino alla conclusione della procedura e non acquisisce efficacia di titolo esecutivo19.

L'eventuale accordo intercorre solo fra le parti che vi abbiano aderito, cosicché l'eventuale coobbligato che, sia pur convocato al tentativo di conciliazione non avendo medio tempore proposto ricorso, non abbia sottoscritto l'accordo raggiunto dal lavoratore ed altro debitore, rimane soggetto al provvedimento di diffida accertativa.

Nell'ipotesi in cui sia presentato ricorso al direttore dell'ufficio che ha adottato l'atto, si ha la sospensione dell'esecutività della diffida fino alla decisione, per cui è stabilito il termine di sessanta giorni e che deve essere esplicita, non essendo previsto il silenzio-rigetto ovvero il silenzio-accoglimento.

In caso di accoglimento del ricorso la decisione è comunicata sia al lavoratore sia ai debitori coobbligati, nei cui confronti la diffida non acquista efficacia di titolo esecutivo, salva l'ipotesi in cui i motivi posti a fondamento del ricorso siano riferibili esclusivamente ad una o alcune delle parti obbligate.

In caso di rigetto la diffida accertativa acquista efficacia di titolo esecutivo nei confronti di tutti i debitori che non abbiano, in alternativa, promosso il tentativo di conciliazione ovvero non abbiano promosso ulteriore ricorso per motivi specifici a sé riferibili.



momenti diversi ma entro i trenta ricorso sia l'istanza di conciliazione, l'ufficio dà corso al procedimento chiesto per ultimo, ovvero, nell'ipotesi di presentazione contestuale, si ritiene "opportuno dare seguito unicamente al ricorso quale strumento di verifica, "nel merito", delle determinazioni assunte in sede ispettiva e pertanto di maggior garanzia sulla correttezza dell'operato dell'Amministrazione"20.

#### La sospensione

Con finalità preventiva, oltre che deterrente, è il provvedimento di sospensione, con cui l'ispettore inibisce l'attività di impresa, o parte di essa, allorché riscontri la sussistenza di determinate gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro elencate nell'allegato I del decreto legislativo n. 81 del 2008, nonché la sussistenza del 10% dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, e sempre che il lavoratore non sia l'unico occupato dall'impresa.

A decorrere dallo scorso 22 ottobre 2021, ai fini dell'adozione della sospensione, da un lato è stata abbassata la soglia della percentuale di personale non in regola dal 20% al 10%, dall'altro non è più necessario, per la

rilevanza delle citate gravi violazioni, il requisito della reiterazione.

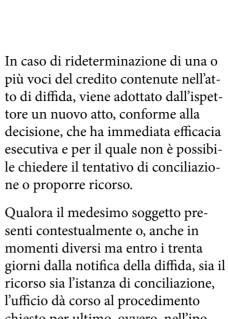
In materia di tutela della salute e della sicurezza la sospensione è efficace con riferimento alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni o, alternativamente, in relazione alla sola attività lavorativa prestata dai lavoratori cui si riferiscano le violazioni concernenti la "Mancata formazione e addestramento" e la "Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto", elencate rispettivamente ai numeri 3 e 6 dell'allegato I.

Il lavoratore la cui attività sia sospesa ha comunque diritto alla corresponsione della retribuzione, con il versamento della relativa contribuzione<sup>21</sup>.

Gli effetti del provvedimento possono essere fatti decorrere dalle ore 12 del giorno lavorativo successivo alla sua adozione ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non possa essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità.

Per tutto il periodo di sospensione è fatto divieto all'impresa interessata di contrattare con la pubblica amministrazione. A tal fine il provvedimento di sospensione è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), al ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza al fine dell'adozione del provvedimento interdittivo da parte del ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

La sospensione può essere impugnata solo nell'ipotesi in cui sia stata adottata per accertato lavoro irregolare, poiché qualora sia motivata dalla sussistenza delle gravi violazioni in materia di salute e sicurezza del lavo-



<sup>17</sup> Nota Inl n. 595 del 23 gennaio 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Nota Inl n. 2002 del 22 dicembre 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Circolare Inl n. 6 del 5 ottobre 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Nota Inl n. 1107 dell'11 dicembre 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Nota Inl n. 3 del 9 novembre 2021.



<sup>22</sup> Articolo 20 del decreto legislativo n. 758

ro, l'eventuale cognizione in merito ai presupposti di essa spetta al giudice penale.

Nella prima ipotesi il ricorso può essere presentato entro trenta giorni all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente, il quale si pronuncia nel termine di trenta giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine il ricorso si intende accolto (cosiddetto silenzio accoglimento).

Qualora il provvedimento non venga rispettato, il datore di lavoro è punito, se la sospensione è stata adottata per gravi violazioni in materia di salute e sicurezza del lavoro, con la pena dell'arresto fino a sei mesi; mentre per lavoro irregolare, con la pena alternativa dell'arresto da tre a sei mesi o dell'ammenda da 2.500 euro a 6.400 euro.

In quest'ultimo caso, trattandosi di contravvenzione punita con la pena alternativa di arresto o ammenda, l'organo di vigilanza che rilevi l'inottemperanza emette nei confronti del datore di lavoro un atto di prescrizione<sup>22</sup> nel quale viene stabilito un termine per la cessazione del-

la condotta illecita (l'inottemperanza alla sospensione). Se entro tale termine la sospensione viene rispettata o comunque ne viene ottenuta la revoca, il datore di lavoro è ammesso al pagamento di una somma, in via di oblazione amministrativa, pari ad 1/4 del massimo dell'ammenda. A pagamento avvenuto l'illecito contravvenzionale si estingue.

Per ottenere la revoca del provvedimento di sospensione adottata per lavoro non in regola, è necessaria la regolarizzazione dei lavoratori anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza, qualora non attuati.

In relazione a tali obblighi l'ispettore adotta un atto di prescrizione penale contenente l'intimazione al rispetto dell'obbligo di sorveglianza sanitaria, per il cui adempimento si ritiene sufficiente l'esibizione della prenotazione della visita medica, purché i lavoratori interessati non siano medio tempore adibiti a mansioni lavorative per le quali debba conseguirsi il relativo giudizio di idoneità; nonché l'intimazione al rispetto dell'obbligo di 22 Articol formazione, considerata adempiuta se l'at- del 1994.

tività formativa del personale da regolarizzare sia stata programmata in modo tale da concludersi entro il termine di sessanta giorni e se l'obbligo informativo sia comprovato da idonea documentazione sottoscritta dal lavoratore<sup>23</sup>.

Deve essere inoltre versata la somma di 2.500 euro, nell'ipotesi di un numero di lavoratori irregolari non superiore a cinque, e di 5.000 euro oltre tale soglia. Tali somme sono raddoppiate se nei cinque anni precedenti all'adozione della sospensione, la medesima impresa sia già stata destinataria di tale provvedimento.

Su istanza di parte, è ammesso il pagamento del 20% della somma aggiuntiva dovuta, ossia rispettivamente 500 euro o 1.000 euro. L'importo residuo, maggiorato del 5%, pari rispettivamente a 2.100 euro e 4.200 euro, deve essere versato entro sei mesi dalla data di presentazione dell'istanza di revoca. In caso di mancato versamento o di versamento parziale di tale importo entro detto termine, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di pagamento parziale costituisce titolo esecutivo per l'importo non versato.

Nell'ipotesi in cui il personale non in regola non

possa essere assunto in quanto sia un cittadino extracomunitario privo di regolare permesso di soggiorno, o altro titolo sufficiente per lo svolgimento di un'attività lavorativa, o sia un soggetto di età inferiore a quella minima di ammissione al lavoro, la revoca della sospensione è subordinata al mero versamento dei contributi per l'attività svolta, comprensivi dei premi assicurativi, oltre al pagamento della somma aggiuntiva.

Per ottenere la revoca della sospensione adottata per le gravi violazioni di cui all'allegato I del decreto legislativo n. 81 del 2008 è necessario il ripristino delle regolari condizioni di lavoro e la rimozione delle conseguenze pericolose delle gravi violazioni, ottenuto grazie all'ottemperanza alle prescrizioni emesse dall'Ispettore, nonché il pagamento delle somme aggiuntive previste per ciascuna violazione, come indicato nell'allegato I, raddoppiate nelle ipotesi in cui, nei cinque anni precedenti all'adozione del provvedimento, la medesima impresa ne sia già stata destinataria. È possibile il pagamento immediato del solo 20% della somma dovuta, salvo il versamento del saldo, aumentato del 5%, entro i successivi sei mesi dalla revoca del provvedimento. In difetto, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di pagamento parziale ha l'efficacia di titolo esecutivo per l'importo non versato.

Qualora nel corso dell'accesso ispettivo l'organo di vigilanza accerti sia il lavoro non in regola sia le gravi violazioni di cui all'allegato I, adotta un unico provvedimento di sospensione, cui corrisponde un unico provvedimento di revoca allorché sussistano tutte le condizioni abilitanti, fra le quali il pagamento della somma aggiuntiva data dal cumulo degli importi previsti per le singole violazioni rilevate.

Per valutare correttamente l'effettiva integrazione delle fattispecie penali elencate nell'allegato I sono state fornite alcune indicazioni operative<sup>24</sup>.

Fra di esse quella in tema di "Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi", che si ritiene rilevante ai fini dell'adozione della sospensione solo laddove sia constatata la mancata redazione del DVR di cui all'articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2008. Lo stesso dicasi per la "Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione", integrata dalla constatata omessa redazione del Piano, in violazione

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Not

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Nota Mlps prot. n. 19570 del 16 novembre 2015 richiamata dalla circolare Inl n. 3 del 9 novembre 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Nota Inl n. 4 del 9 dicembre 2021.

di quanto previsto dall'articolo 46, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2008, nonché per la "Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)".

Per quanto riguarda la violazione di cui al punto 3 dell'allegato I, la "Mancata formazione e addestramento", è stato chiarito che il provvedimento di sospensione vada adottato solo quando sia prevista la partecipazione del lavoratore sia ai corsi di formazione sia all'addestramento, ossia le ipotesi disciplinate nel decreto legislativo n. 81 del 2008 agli articoli 73, 77, 116, 136 e 169.

In tali casi la revoca del provvedimento consegue, salva la regolarizzazione di altre violazioni concomitanti di cui all'allegato I e il pagamento di tutte le somme aggiuntive dovute, alla dimostrazione della prenotazione della formazione. Fino a quando non sia attestato il completamento della formazione e dell'addestramento il lavoratore non può essere adibito alla specifica attività per cui sia stata riscontrata la carenza formativa e per ottenere la revoca del provvedimento è necessaria la presentazione della documentazione attestante, appunto, il completamento della formazione e dell'addestramento.

#### L'informazione

Infine, una prerogativa dell'ispettore è quella del fornire indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della normativa di cui siano rilevati, nel corso dell'attività ispettiva, profili di inosservanza o di non corretta applicazione, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative<sup>25</sup>.

In tali circostanze le informazioni rilasciate dall'ispettore devono rivestire i caratteri della massima chiarezza, completezza ed accuratezza possibile e devono rispettare le indicazioni ufficiali espresse dall'amministrazione di appartenenza<sup>26</sup>.

**SEAC** 

# LE ISPEZIONI SUL LAVORO

**II EDIZIONE** 

a cura di Manuela Sgro

AGGIORNATO ALLE ULTIME NOVITÀ NORMATIVE E ALLE CIRCOLARI DELL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO

AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE

\_\_\_\_\_\_

Le sanzioni

TTICOTSI

Le riqualificazio

L'appalto, il distacco e la somministrazione

Il distacco transnazionale

L'apprendistato

Javaria di lavara

L'applicazione del Protocollo Covid-

ATTIVA L'E-BOOK
GRATUITO

SEGUILE ISTRUZIONI NELLA PRIMA
PAGINA E SCARICA LA NORMATIVA



#### Due parole con Manuela Sgro, autrice del libro "Le ispezioni sul lavoro"

#### Dottoressa Sgro, quali sono le principali difficoltà che riscontra nel corso di un accesso ispettivo?

Premesso che ogni accesso ispettivo ha una sua specificità, perché diversi sono i settori d'intervento e diverse sono le realtà aziendali e le persone con cui si viene in contatto, una prima difficoltà è sicuramente la diffidenza degli interlocutori, soprattutto quando ci si imbatte in situazioni di irregolarità.

L'ispettore del lavoro è spesso considerato un mero dispensatore di sanzioni, il cui intervento potrebbe addirittura danneggiare i rapporti fra lavoratore e datore di lavoro: per quel che mi riguarda, la soddisfazione più grande è quindi il riuscire ad ottenere la fiducia sia dell'uno sia dell'altro, nonché l'incidere efficacemente nell'organizzazione e nella gestione dei rapporti di lavoro oggetto dell'accertamento.

È molto gratificante sentirsi ringraziare da un lavoratore per aver ottenuto il rispetto o il rispristino di un suo diritto; ma è altrettanto motivante l'atteggiamento collaborativo del datore di lavoro: l'organo di controllo e l'impresa non devono trovarsi su fronti contrapposti, ma dovrebbero collaborare nell'ottica di una comune cultura della legalità che ripaga in termini di sicurezza e di produttività.

#### Ci sono episodi durante l'attività di vigilanza che le sono rimasti impressi?

Indubbiamente gli episodi che ricordo maggiormente sono quelli in cui mi sono trovata in situazioni insolite, ad esempio quando dei lavoratori irregolari hanno tentato di nascondersi o di sottrarsi all'identificazione con la fuga.

Sono episodi che potrebbero far sorridere, ma che denotano le difficoltà in cui si sono trovate tali persone.

Ricordo quando, durante l'accesso in un appartamento in ristrutturazione al primo piano, un operaio si è letteralmente buttato giù da una finestra, riuscendo ad allontanarsi senza farsi male. La sua identificazione è stata comunque possibile nei giorni seguenti nel corso della successiva istruttoria.

In un'altra occasione, invece, nel corso di un accesso in un pastificio artigianale, mi è capitato di trovare una ragazza, priva di regolare permesso di soggiorno, nascosta dentro una cella frigo. Mi colpì molto la sua espressione spaventata.

Mi è accaduto poi di incontrare datori di lavoro e lavoratori che per contrastare l'attività di accertamento si sono dimostrati aggressivi, ma anche persone molto affabili e gentili.

#### Come è cambiata l'attività di vigilanza in seguito all'emergenza Covid?

C'è stato un cambiamento che, almeno in parte, permane tutt'ora, non solo dal punto di vista organizzativo, ma anche dal punto di vista emotivo.

Il personale dell'Ispettorato del lavoro ha lavorato fianco a fianco dei colleghi delle Asl e delle Forze dell'ordine nel nuovo controllo sull'applicazione del protocollo Covid, confrontandosi con datori di lavoro che soprattutto nei primi mesi non avevano dimestichezza con i nuovi obblighi.

È stata intensificata la vigilanza sulla regolare fruizione della cassa integrazione e delle altre misure a sostegno del reddito, destinate ad una platea più ampia di lavoratori.

L'esponenziale aumento dell'attività edile ha richiesto maggior impegno nel controllo sui cantieri, dai quali è emersa una realtà eterogenea: imprese regolari e attente alla sicurezza dei lavoratori ed imprese meno organizzate ed inclini a risparmi sui costi del personale e della prevenzione, o all'uso disinvolto ed improprio di istituti quali il distacco e il subappalto.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Articolo 7, lettera c) e articolo 8 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Circolare Mlps n. 6 del 4 marzo 2014.

# 06

# Le ispezioni sul lavoro e la diffida accertativa

di Mauro Petrassi

#### Premessa

Il decreto legislativo n. 149/2015, attuativo di una delle deleghe previste dal cosiddetto Jobs Act, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, ha istituito un'agenzia unica per le ispezioni sul lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro (Inl), che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'Inps, dell'Inail e che svolge attività ispettive già esercitate dai predetti enti.

La nuova agenzia unica permette, quindi, una maggiore integrazione ed un coordinamento delle attività degli ispettori ministeriali e degli enti previdenziali, in quanto le attività di tutti gli ispettori, anche quelli Inps e Inail, vengono disposte direttamente dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

Al fine di rafforzare l'azione di coordinamento con gli altri organi di vigilanza, è stata incentivata la stipula di appositi

**-96**-

protocolli, anche con le Asl (aziende sanitarie locali alle quali è demandata la vigilanza in materia di sicurezza e igiene sul lavoro), per una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi.

Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria.

In particolare, a tali soggetti sono affidati i compiti di vigilare:

- sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività lavorativa, a prescindere dalla tipologia contrattuale prescelta dalle parti;
- sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro;
- sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali, a favore dei lavo-



ratori, compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente.

Tali attività di vigilanza possono essere attivate sia a seguito di espressa richiesta di intervento del lavoratore interessato, anche tramite organizzazioni sindacali, sia su iniziativa autonoma da parte dello stesso personale ispettivo; mentre non vengono prese in considerazione le richieste anonime di intervento ispettivo in azienda, poiché ritenute contrarie ai principi di correttezza e trasparenza dall'azione dell'amministrazione pubblica, salvo che riguardino ipotesi in cui la particolare gravità e attendibilità dei fatti denunciati emerga con palese ed incontrovertibile evidenza.

Inoltre, la presentazione di una generica richiesta di intervento ispettivo non comporta l'obbligo di effettuare la verifica, a meno che i fatti denunciati abbiano natura penale, siano oggettivamente attendibili e vi sia concreta possibilità di provare quan-

to denunciato.

Difatti, le richieste di intervento devono essere circostanziate, con una dettagliata descrizione degli elementi che ne costituiscono il fondamento, indicando eventuali testi e documenti.

#### Il procedimento ispettivo

L'indagine ispettiva deve essere preceduta da una fase preparatoria, di predisposizione dell'attività, tesa a raccogliere documenti ed informazioni che riguardano il soggetto da sottoporre a controllo.

In particolare, gli ispettori devono acquisire informazioni utili relative all'organigramma aziendale, alla situazione assicurativa e contributiva, oltre alla forza lavoro denunciata.

Durante lo svolgimento delle proprie funzioni il personale ispettivo è tenuto a rispettare specifiche regole e procedure di comportamento, che sono finalizzate a garantire l'uniformità dei controlli e la tra-

SEAC



sparenza delle attività condotte.

L'accesso nei luoghi aziendali, attraverso il quale gli ispettori acquisiscono gli elementi probatori utili per l'esame dei fatti da accertare, deve essere condotto in modo da arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività dei soggetti ispezionati.

Laddove l'attività ispettiva venga impedita od ostacolata, mediante il rifiuto di fornire informazioni, di consegnare o esibire la documentazione richiesta, il soggetto ispezionato è punito di norma con una sanzione amministrativa, mentre nei casi più gravi anche penalmente.

In particolare, costituisce reato contravvenzionale il rifiuto di fornire le notizie richieste dagli ispettori del lavoro o il rilascio di notizie volontariamente errate.

A tal riguardo, secondo un orientamento della giurisprudenza di legittimità, il

rifiuto di fornire le notizie richieste o l'omessa esibizione di documenti aziendali, non integra gli estremi di un reato quando la documentazione sia acquisibile d'ufficio, diversamente, si configura reato nel caso in cui tali documenti siano nell'esclusiva disponibilità dell'ispezionato.

Al termine del procedimento ispettivo, nel caso in cui gli ispettori non rilevino alcuna violazione sanzionabile, gli stessi redigono un verbale cosiddetto "di definizione degli accertamenti" attraverso il quale al datore di lavoro viene comunicato che non sono presenti elementi di irregolarità e, di conseguenza, nessun provvedimento sanzionatorio verrà adottato.

Per contro, nel caso in cui all'esito dell'ispezione vengano riscontrate delle violazioni, verrà redatto un verbale cosiddetto "unico di accertamento e notificazione".

Tale verbale ha la funzione di contenere in un unico atto la contestazione e la notificazione degli illeciti riscontrati durante l'attività ispettiva.

Esso, come indicato nella circolare Inl dell'11 febbraio 2019, n. 4, deve contenere l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche dei rilievi mossi dagli ispettori.

## La possibile conciliazione monocratica contestuale

Durante l'attività di vigilanza, il personale ispettivo, qualora ritenga che ne ricorrano i presupposti, può avviare un tentativo di conciliazione monocratica cosiddetto "contestuale".

Tale conciliazione costituisce una via privilegiata di definizione della vicenda, permettendo, in caso di esito positivo, di impedire la prosecuzione degli accertamenti ispettivi.

Il procedimento può essere attivato solo

per questioni relative a diritti patrimoniali del lavoratore, sia di origine contrattuale che legale. Una volta convocate le parti presso l'Ispettorato territoriale del lavoro competente, in caso di accordo, il procedimento ispettivo si estingue a condizione che il datore di lavoro provveda al pagamento delle somme dovute a titolo di contributi previdenziali ed assicurativi, nonché al pagamento delle somme dovute al lavoratore.

Il mancato rispetto dell'obbligo di versamento delle somme concordate permette al lavoratore di attivare la procedura esecutiva dinanzi all'organo giudiziario, in virtù dell'accordo raggiunto.

Diversamente, in caso di mancato accordo, ascrivibile al comportamento del lavoratore, non vi è obbligo di attivazione dell'accertamento ispettivo, laddove siano assenti elementi utili per un possibile riscontro dei fatti denunciati; se, invece, addebitabile alla condotta del datore di lavoro, seguirà sempre l'accertamento ispettivo.

Le conseguenze dell'ispezione in caso di riscontrate violazioni relative a crediti patrimoniali: la diffida accertativa

Qualora al termine dell'ispezione vengano riscontrate delle violazioni, il personale ispettivo intima all'ispezionato di regolarizzare la situazione attraverso l'adozione di determinati provvedimenti.

In particolare, l'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004, come modificato dal decreto legge n. 76/2020 (cosiddetto decreto semplificazioni), stabilisce che "qualora nell'ambito dell' attività di vigilanza emergano inosservanze alla disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti. La diffida trova altresì applica-

zione nei confronti dei soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro, da ritenersi solidalmente responsabili dei crediti accertati".

La diffida accertativa è un accertamento tecnico, svolto in sede amministrativa, che ha per oggetto sia la sussistenza del diritto del lavoratore, sia la misura dello stesso e può essere adottato non solo nei rapporti di lavoro subordinato ma anche nell'ambito di rapporti di lavoro autonomo, come nelle collaborazioni coordinate e continuative, ove l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedono complessi approfondimenti.

La nuova disciplina dell'istituto riguarda esclusivamente le diffide accertative notificate dal 15 settembre 2020, data di entrata in vigore della legge di conversione n. 120/2020 del decreto legge n. 76/2020.

A seguito della notifica della diffida accertativa, entro trenta giorni, il datore di lavoro può promuovere un tentativo facoltativo di conciliazione presso l'Ispettorato del lavoro territorialmente competente.

Nel caso in cui venga promosso il tentativo facoltativo di conciliazione e fino alla conclusione dello stesso, la diffida accertativa non acquisisce valore di titolo esecutivo, restando sostanzialmente congelato, ed in caso di accordo risultante da verbale sottoscritto dalle parti, il provvedimento perde efficacia.

Difatti, sull'automatica efficacia del titolo esecutivo della diffida accertativa, l'Inl, nella circolare n. 6 del 5 ottobre 2020, ha chiarito che "la diffida adottata dal personale ispettivo acquista automaticamente efficacia di titolo esecutivo, senza alcun provvedimento ulteriore da parte del Dirigente di sede o altro provvedimento da parte dell'Ufficio: – trascorsi 30 giorni dalla notifica, salvo che non sia promosso un tentativo di conciliazione o sia presentato ricorso al "Direttore dell'Ufficio che ha adottato l'atto"; – in caso di mancato raggiungimento di un accordo in sede conciliativa, "attestato da apposito verbale"; – in caso di "rigetto del ricorso".

In alternativa alla conciliazione, quindi, il datore di lavoro può promuovere, sempre entro trenta giorni dalla notifica della diffida, ricorso al direttore dell'ufficio che ha adottato il provvedimento, con la conseguenza che, anche in tal caso, l'esecutività della diffida viene sospesa.

Il ricorso, notificato al lavoratore, deve essere deciso entro sessanta giorni dalla presentazione dello stesso e l'eventuale accoglimento del ricorso impedisce la formazione del titolo esecutivo.

Nel caso di accoglimento parziale sarà invece necessario rettificare il provvedimento di diffida in conformità alle indicazioni contenute nella decisione del ricorso e notificarlo al datore di lavoro e al lavoratore, il quale potrà sin da subito attivare eventuali procedure esecutive.

Pertanto, rispetto alla disciplina precedente, le novità introdotte dal novellato articolo 12, decreto legislativo n. 124/2004, prevedono che:

• la diffida accertativa non acquista efficacia di titolo esecutivo per effetto di

un successivo e apposito provvedimento denominato di "validazione" di competenza del direttore della direzione territoriale del lavoro, ma automaticamente, qualora si verifichi il mancato raggiungimento dell'accordo in sede conciliativa, sia decorso inutilmente il termine di trenta giorni dalla notifica della diffida accertativa ovvero in caso di rigetto del ricorso;

• vi sia la possibilità per il datore di lavoro diffidato di presentare ricorso, sempre entro il termine di trenta giorni in alternativa al tentativo di conciliazione, non più nei confronti di una diffida "validata" da parte del direttore della direzione territoriale del lavoro, ma nei confronti della stessa diffida adottata dal personale ispettivo.



\_101\_\_ SEAC

Inoltre, il ricorso non dovrà più essere presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ma direttamente al direttore dell'ufficio che ha adottato l'atto.

L'istituto della "diffida accertativa" è un *uni*cum nel nostro ordinamento ed ha natura ibrida in quanto si tratta di un atto amministrativo volto a soddisfare non già interessi della pubblica amministrazione, bensì diritti soggettivi nascenti da rapporti privatistici.

Il potere riconosciuto agli ispettori del lavoro attraverso la diffida accertativa e la possibilità che tale provvedimento acquisisca valore di titolo esecutivo, ha suscitato un acceso dibattito in dottrina relativo alla conformità di tale strumento ai principi dell'ordinamento.

Difatti, una parte della dottrina ha ritenuto che tale istituto crei un eccessivo squilibrio a favore del lavoratore (comprimendo, di conseguenza, il diritto di difesa del datore di lavoro) poiché la creazione di un titolo esecutivo di formazione amministrativa per regolare rapporti tra privati avverrebbe sulla base della discrezionalità del personale ispettivo e, soprattutto, senza alcun filtro giurisdizionale con le relative tutele.

Un secondo orientamento, diametralmente opposto, considera invece l'istituto della diffida accertativa del tutto coerente con i principi del nostro ordinamento, anzitutto in virtù di una lettura combinata dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 con le norme di diritto processuale, in particolare con l'articolo 474 del codice di procedura civile, comma 2, che riconosce l'ammissibilità dei titoli esecutivi di formazione extragiudiziale.

Secondo questa parte della dottrina, il titolo esecutivo che può derivare dall'attività del personale ispettivo, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, farebbe parte proprio di quei titoli a formazione stragiudiziale riconosciuti dalla legge.

Di conseguenza il titolo esecutivo di formazione amministrativa dovrà riferirsi ad un credito *esigibile*, che si realizza quando il termine per il relativo pagamento sia già sca-



duto; *liquido*, ossia credito in denaro o altra quantità di cose mobili fungibili; *certo*, ovvero che risulti da un documento legalmente idoneo a formare il titolo esecutivo.

Pertanto, secondo questa interpretazione, se il legislatore ha attribuito il potere all'organo amministrativo di adottare un provvedimento che ha valore di titolo esecutivo senza la necessità del filtro giurisdizionale, lo ha fatto presupponendo che possono essere oggetto di diffida accertativa solo quei crediti che abbiano già, prima che intervenga l'ispettorato, le caratteristiche della liquidità e della esigibilità, e che l'accertamento tecnico ne definisce la certezza.

In altri termini, parte della dottrina ritiene coerente l'adozione della diffida accertativa da parte dell'organo ispettivo per crediti patrimoniali, qualora il provvedimento sia frutto di un accertamento tecnico basato su elementi certi ed obiettivi, non lasciando spazio ad apprezzamenti opinabili basati su valutazioni soggettive e interpretazioni di fattispecie complesse.

## Diffida accertativa e responsabilità solidale

Il Ministero del lavoro, con la circolare n. 5 dell'11 febbraio 2011, era già intervenuto sulla questione relativa al rapporto tra diffida accertativa e responsabilità solidale.

Difatti, con tale circolare, nel fornire indicazioni al personale ispettivo circa la possibile applicazione della disciplina in materia di responsabilità solidale, il Ministero aveva affermato la necessità di comunicare la diffida accertativa validata a tutti i responsabili in solido (committente, appaltatore e subappaltatore) atteso che la tempestiva comunicazione del debito, nel contesto normativo precedente (anteriore al 15 settembre 2020), era utile per l'attivazione di meccanismi di autotutela a favore dell'obbligato solidale, come ad esempio il blocco dei pagamenti dei lavori eseguiti.

Tale comunicazione aveva lo scopo di dare

-102— SEAC



notizia "agli eventuali responsabili in solido delle conseguenze pregiudizievoli, in termini di eventuali chiamate in solidarietà per mezzo di atti successivi, che sarebbero potute derivare loro dall'adozione di siffatti provvedimenti" (Ministero del lavoro, nota n. 13325 del 22 luglio 2014)

Una delle più importanti novità introdotte dalla novella dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, apportata dalla legge n. 120/2020, attiene alla possibilità di adottare la diffida accertativa "nei confronti dei soggetti che utilizzano la prestazione di lavoro, da ritenersi solidamente responsabili dei crediti accertati".

La possibilità di adottare la diffida accertativa nei confronti dei soggetti solidamente responsabili, è limitata, però, solamente nei confronti del soggetto che "direttamente" utilizza la prestazione lavorativa, con conseguente esclusione del coinvolgimento di tutti gli altri soggetti responsabili solidali ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 interessati nella filiera dell'appalto.

Inoltre, con la nota n. 1107 dell'11 dicembre 2020, l'Inl ha fornito ulteriori chiarimenti rispetto ai limiti di operatività del regime di solidarietà.

In particolare, nella nota viene indicato che "ai fini dell'emanazione della diffida accertativa nei confronti dell'utilizzatore/obbligato solidale si deve tener conto dei limiti di operatività del regime di solidarietà di cui al comma 2 e 3-ter dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 ovvero:

- i trattamenti retributivi dovuti sono individuati in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto;
- va tenuto conto del termine decadenziale di due anni dalla cessazione dell'appalto per esigere i crediti nei confronti del responsabile solidale;
- il regime di solidarietà non trova applicazione in relazione al committente persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale".

Per ciò che concerne il primo aspetto,

quindi, emerge che la diffida accertativa nei confronti dell'obbligato solidale potrà riguardare solamente i crediti maturati durante l'esecuzione dell'appalto ed in relazione allo stesso.

Vi è dunque la possibilità che la diffida accertativa notificata al datore di lavoro contenga importi diversi rispetto a quelli oggetto della diffida notificata al responsabile solidale.

Relativamente al termine decadenziale dei due anni dalla cessazione dell'appalto, l'Inl, all'interno della stessa nota, rileva che "una diffida accertativa emanata successivamente sarebbe con tutta evidenza inutiliter data ed in contrasto con la norma atteso che il credito perderebbe, per effetto dello spirare del termine, il requisito della esigibilità".

Inoltre, in tema di regime di solidarietà, occorre segnalare i principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 254/2017, la quale ha fornito una rivoluzionaria interpretazione estensiva dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, affermando che le forme di garanzia, poste a tutela dei lavoratori, relative al principio di responsabilità solidale, devono essere riconosciute non solo nell'appalto.

Pertanto, sulla base di tale interpretazione, l'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004 novellato dalla legge di conversione n. 120/2020, legittimerebbe il personale ispettivo dell'Inl ad adottare il provvedimento di diffida accertativa anche nei confronti dell'utilizzatore delle prestazioni lavorative nell'ambito di altre forme di esternalizzazione, come ad esempio la somministrazione di lavoro e il distacco.

Il rapporto tra conciliazione monocratica e ricorso in caso di più obbligati

Un'altra importante novità apportata dalla legge di conversione n. 120/2020 all'ar-



ticolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, come già accennato, riguarda la possibilità per i destinatari della diffida accertativa di promuovere, in alternativa alla richiesta di conciliazione monocratica, un ricorso al direttore dell'Ispettorato territoriale che ha adottato il provvedimento entro il termine di trenta giorni dalla notifica dello stesso.

Poiché i rimedi previsti dalla legge sono alternativi, è possibile che i soggetti obbligati, datore di lavoro e responsabile solidale, attivino, entro il termine di trenta giorni, l'uno istanza di conciliazione e l'altro il ricorso amministrativo.

In tali ipotesi, gli uffici competenti daranno corso, in via prioritaria, al tentativo di conciliazione esclusivamente tra il lavoratore ed il soggetto istante.

In caso di esito positivo della conciliazione, l'eventuale accordo determina il venir meno della diffida nei confronti del soggetto che lo sottoscrive ed il verbale acquista efficacia di titolo esecutivo secondo quanto previsto dall'articolo 11, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 124/2004. Nei suoi confronti sarà del tutto indifferente l'esito del ricorso presentato dall'altro soggetto obbligato.

Qualora, invece, la conciliazione abbia esito negativo, la diffida accertativa non potrà automaticamente acquistare valore di titolo esecutivo nei confronti dell'obbligato che ha promosso la conciliazione, poiché la pendenza del ricorso presentato dal secondo coobbligato sospende l'efficacia del provvedimento anche nei confronti di quest'ultimo e pertanto occorrerà attendere la conclusione del ricorso.

Laddove il ricorso venga rigettato, la diffida accertativa può definitivamente acquistare efficacia di titolo esecutivo, ai sensi del comma 3 dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, nei confronti del ricorrente e dell'altro soggetto obbligato, se, quest'ultimo, non abbia sottoscritto la conciliazione.

Diversamente, se il ricorso viene accolto, la diffida non potrà acquistare efficacia di titolo esecutivo né nei confronti del ricorrente, né nei confronti dell'altro responsabile che non abbia sottoscritto la conciliazione.

Infine, l'Inl ritiene inammissibile che il me-

desimo obbligato presenti contestualmente (o in momenti diversi, ma sempre entro i trenta giorni dalla notifica della diffida accertativa) ricorso ed istanza di conciliazione.

#### Pertanto:

- se i rimedi sono promossi in momenti diversi, si procederà all'istanza trasmessa per ultima, la quale lascia intendere una rinuncia alla prima;
- se i rimedi sono presentati contestualmente, si darà seguito solamente al ricorso, inteso come strumento di verifica delle decisioni prese al termine dell'attività ispettiva.

# 07

# Lo studio legale del mese

**Studio Proia & Partners** 



#### La storia

Lo Studio Legale Proia & Partners nasce come evoluzione naturale della lunga esperienza maturata dal suo fondatore e dagli altri professionisti in uno dei più prestigiosi studi italiani giuslavoristici. Delle sue origini lo Studio conserva orgogliosamente un patrimonio pressoché unico di competenze e relazioni; un patrimonio costruito non soltanto nella cura, oramai ultradecennale, del contenzioso più importante per dimensioni e complessità nel mondo dell'imprenditoria privata e pubblica, ma anche nell'assistenza stragiudiziale alla gestione dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali, finalizzata a ottimizzare l'organizzazione aziendale e prevenire il contenzioso stesso.

-108-

#### Il fondatore

Il fondatore, Giampiero Proia, è professore ordinario di diritto del lavoro ed insegna presso l'Università di Roma Tre e la Luiss. Porta in dote allo studio le esperienze acquisite anche in campo manageriale e istituzionale. Tra gli incarichi ricoperti, possono essere ricordati quelli di componente del Collegio di indirizzo e controllo dell'Aran-Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, di presidente di Italia Lavoro S.p.A., di commissario dell'authority sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, di componente di commissioni di studio ministeriali per la predisposizione di progetti di legge, di membro del collegio di conciliazione presso l'Ufficio del lavoro della Sede Apostolica.



#### L'organizzazione

Tutti gli avvocati, partners ed associati, garantiscono un elevato livello di specializzazione, sia per la specifica formazione accademica che in virtù dell'esperienza ultradecennale maturata. Particolare attenzione è dedicata al costante aggiornamento professionale, assicurato anche grazie alla partecipazione attiva al dibattito scientifico e tra gli operatori più qualificati, che consente spesso di anticipare i cambiamenti normativi e di cogliere le opportunità che essi presentano. Lo Studio, inoltre, si è dotato di un'organizzazione evoluta e dinamica per assicurare ad aziende ed enti un servizio legale che, oltre ad essere orientato a valori di assoluta eccellenza, sia anche, al tempo stesso, tempestivo e perfettamente funzionale alle loro specifiche esigenze. A questo fine, tra l'altro, ha creato una rete di corrispondenti in tutti i Tribunali italiani, oltre che nelle maggiori capitali estere, per la gestione dei contenziosi diffusi sul territorio. Per la copertura totale e coordinata di ogni possibile esigenza di assistenza legale, lo Studio si avvale, altresì, di un network di primari professionisti specializzati nelle materie del diritto civile, diritto societario, diritto fallimentare, diritto tributario, diritto amministrativo e diritto penale.

SEAC

—109—

#### Le aree di attività

Lo Studio è caratterizzato da una spiccata specializzazione nel diritto del lavoro, diritto sindacale e diritto previdenziale. Nell'ambito di tali aree, ha maturato una significativa esperienza nella gestione delle tematiche riguardanti:

- contrattazione individuale per amministratori e dirigenti;
- negoziazione e predisposizione di accordi sindacali;
- gestione delle relazioni sindacali;
- procedure di licenziamento individuale e collettivi;

- procedure di gestione di crisi di imprese (trattamenti di integrazione salariale, contratti di solidarietà, ecc.);
- trasferimenti di azienda;
- consulenza HR;
- opposizioni ad accertamenti contributivi e verbali ispettivi per violazione delle norme sul lavoro.

I compartimenti di diritto civile e diritto amministrativo si occupano in particolare di questioni afferenti:

- rapporti degli amministratori;
- contrattualistica;
- appalti pubblici.





Giampiero Proia



Mauro Petrassi



Giorgio Pocobelli



Rossana Nanni



Matteo Silvestri



Annunziatina Testone



Francesco Maria Napolitano



Claudia Mignacca



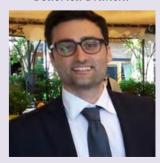
Federica Franchi



Maria Gabriella Ferri



Francesco Baccini



Paolo Bernardo



#### Le sedi

Via Pompeo Magno, n. 23/A Palazzo della Veneranda Fabbrica

00192, Roma Piazza del Duomo n. 20

Tel: +39 06 3215007 20122, Milano

Fax: +39 06 3218790 Tel: +39 02 7222201

info@proiaepartners.it Fax: +39 02 861375

info@proiaepartners.it

www.proiaepartners.it

https://it.linkedin.com/company/studio-legale-proia&partners

Quale è il vostro rapporto con la tecnologia e l'intelligenza artificiale? Non c'è il rischio che ad un certo punto il cliente possa trovare le proprie risposte direttamente da internet o dalle applicazioni dotate di intelligenza predittiva?

Lo Studio è dotato dei più moderni sistemi informativi sia hardware che software. La tecnologia informatica costituisce un supporto di indubbio valore all'attività professionale consentendo sia un costante e immediato aggiornamento rispetto alle novità normative e giurisprudenziali, sia una semplificazione delle attività amministrative connesse al processo che, grazie al processo telematico, è ora possibile svolgere direttamente dallo Studio. È da escludere il rischio che internet o applicazioni possano sostituirsi all'apporto del professionista in quanto l'intelligenza artificiale opera sulla base di algoritmi che non tengono conto delle (e non riescono a cogliere le) peculiarità dei singoli casi che, il più delle volte, risultano decisive.

#### Come ha inciso l'attuale situazione emergenziale sullo svolgimento della professione e quale pensate possano essere gli aspetti positivi di tale esperienza?

La situazione pandemica ha chiaramente inciso anche sulla nostra professione come su tutti i settori produttivi del Paese. Dopo un primo periodo, coincidente con il lockdown generale, di blocco totale delle attività processuali, con la sola esclusione dei procedimenti di urgenza, l'attività è ripresa privilegiando l'utilizzo di strumenti telematici, sia per lo svolgimento delle attività processuali che per le riunioni con i clienti. Pensiamo che questa situazione abbia aperto il nostro settore ad un utilizzo più diffuso di questi strumenti tecnologici che, alla prova dei fatti, sono stati apprezzati anche da coloro che propendeva per una metodologia di lavoro più tradizionale.

## Quali sono i fattori positivi di una associazione professionale?

L'organizzazione dell'attività professionale in forma associata ha indubbi vantaggi sotto diversi profili, quali, ad esempio, la possibilità di un confronto e uno scambio continuo e quotidiano di esperienze e conoscenze, la possibilità di poter coprire con team dedicati casi che richiedono particolari esigenze di urgenza e la possibilità di fare affidamento su di un supporto reciproco e di conoscenze complementari.

# Quali consigli darebbe ad un giovane che oggi si avvicina alla professione?

Sicuramente di tenersi costantemente aggiornato, tenuto conto della evoluzione continua della normativa e della giurisprudenza e di cercare di approcciare alla professione acquisendo una competenza specialistica in un determinato settore in quanto la complessità attuale della normativa non consente più un approccio generalista alla professione.



SEAC SERVIZI ASSICURATIVI

Polizze di responsabilità civile per i professionisti

Fai la cosa giusta, scegli un partner affidabile!



#### T. 0461.805.418 assicurazioni@seac.it assicurazioni.seac.it

# L'obbligo di motivazione nei provvedimenti di sospensione adottati ai sensi dell'articolo 14, comma 5 del decreto legislativo n. 81/2008

di Raffaele Merlo

#### Il caso

Un'azienda, a seguito di un'ispezione, riceve un provvedimento di sospensione per apparenti carenze in merito alla formazione di due dei propri dipendenti addetti ad uno specifico reparto.

L'azienda valuta quindi la possibilità di impugnare il provvedimento di sospensione per ottenerne la revoca e poter così riavviare la propria attività nel minor tempo possibile.

#### La questione giuridica

L'irrogazione del provvedimento di sospensione dell'attività di una impresa è legittima non solo qualora sussistano le carenze o le violazioni rilevate ma anche quando la sanzione specifica sia proporzionata solo alla gravità dei fatti contestati e quando le sue conseguenze sul piano temporale e spaziale siano pertinenti al fine specifico preposto dalle norme violate.

La corretta e completa valutazione di questi indici è resa possibile solo qualora la formulazione del provvedimento sanzionatorio rispetti il principio della trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione, in maniera tale che la sua lettura garantisca al soggetto sanzionato il diritto di poter esercitare una adeguata difesa, la quale sarebbe invece pregiudicata qualora non fossero chiari i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione. In buona sostanza il giudizio sulla regolarità di una attività ispettiva si estende fino alla verifica dell'adeguata motivazione del provvedimento adottato, a garanzia del diritto ad un pieno contraddittorio con il destinatario del provvedimento.

Questi infatti vede pienamente tutelato il proprio diritto di difendersi dai provvedimenti della pubblica amministrazione solo qualora una piena e corretta motivazione dello stesso provvedimento possa consentire l'accesso a tutte le informazioni sulla base dei quali è stato adottato il provvedimento.

#### I riferimenti normativi

Il decreto legislativo n. 81/2008, intitolato alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (d'ora in poi Testo Unico o Tusl) è il presidio normativo posto a difesa della salute dei lavoratori.

Fra i suoi vari compiti la normativa assegna all'I-spettorato nazionale del lavoro (che deve essere declinato ai corrispondenti organi nelle regioni e nelle provincie con competenza normativa primaria) il compito di vigilare sul rispetto delle norme in tema di sicurezza, conferendogli altresì il potere di adottare conseguenti provvedimenti sanzionatori, anche di natura sospensiva dell'attività imprenditoriale.

In pratica In pratica



Il tema di questo intervento si concentra sull'elevazione a norma di legge dell'obbligo di motivazione del provvedimento di sospensione, obbligo che non era espresso nella precedente versione della norma, ma che è stato inserito con la recentissima modifica ad opera del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con la legge n. 215 del 2021.

L'articolo 14 è stato completamente riscritto, pur mantenendo inalterato il principio generale già contenuto, secondo cui il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale va adottato in tutti i casi in cui sia accertata - nell'unità produttiva ispezionata - una delle seguenti situazioni:

• impiego di personale irregolare in misura pari o superiore al 10% del totale dei lavoratori regolarmente occupati;

• gravi violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro individuate dall'Allegato I del medesimo Tusl (anch'esso riscritto).

Riguardo la durata della sospensione nulla è mutato rispetto alla versione precedente.

La decorrenza è fissata ai sensi dell'attuale comma 4 dalle ore 12.00 del giorno successivo all'atto di adozione del provvedimento, mentre, pur non essendovi una previsione espressa in merito alla durata della sospensione, la lettura del comma 9 sulle condizioni per la revoca del provvedimento condiziona la durata della sospensione al permanere delle condizioni difformi.

La normativa non fornisce alcun riferimento in merito

al termine della sospensione, ma dalla lettura del comma 9 - relativo alla revoca - si deduce che questa abbia una durata corrispondente al permanere della violazione ovvero fino all'adozione di quei comportamenti atti a rimuovere le difformità rilevate.

Il punto è utile per esporre quello che può essere il concetto di estensione della sospensione ed a ciò viene in soccorso la lettura della circolare n. 4 dell'I-spettorato nazionale del lavoro, che, nel caso della mancata erogazione della formazione obbligatoria, prescrive la sospensione alla sola attività svolta dal lavoratore non formato. Come a dire che la sospensione non si deve estende a tutta l'attività ma solo a quei settori o a quelle fasi direttamente o indirettamente interessate dalla omissione o dalla violazione.

Tornando alla questione della decorrenza della sospensione il comma 4 del Tusl e la circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 3 del 2021 precisano che la sospensione abbia invece effetto immediato per le attività nelle quali "si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità".

Questi ultimi passaggi chiariscono, con conseguenza anche sul contenuto obbligatorio della motivazione, che la sospensione non può essere estesa aprioristicamente all'intera attività produttiva ma va quindi proporzionata alla misura ed alla natura della violazione cui si riferisce.

Il Testo unico sulla sicurezza sul lavoro è corredato dall'allegato n. 1 nel quale sono indicate le fattispecie relative alle varie violazioni e le corrispondenti sanzioni aggiuntive al provvedimento di sospensione

Trattando della natura giuridica del provvedimento di sospensione questo ha e deve avere la forma dell'atto amministrativo e sul punto non vi può essere equivoco visto il rinvio all'articolo 3 della legge n. 241 del 1991.

La recentissima riforma del testo unico, così facendo con l'articolo 14, ha fatto proprio un principio già stabilito da una risalente decisione della Corte Costituzionale con la sentenza n. 310 del 5 novembre 2010.

In questi termini, al pari di quanto previsto per gli atti amministrativi, la legittimità del provvedimento si fonda sulla presenza di una motivazione che indichi i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Come già anticipato, la riforma di cui al decreto legge n. 146/2021 ha introdotto un principio che già in passato era stato chiarito dalla Corte Costituzione proprio sul tema dell'articolo 14 del Tusl, peraltro già oggetto di non poche decisioni in giurisprudenza, una per tutte T.A.R. Napoli, sez. III, 05/08/2020, n. 3502 secondo cui "... Il procedimento volto all'irrogazione del provvedimento di sospensione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 81/2008 resta assoggettato ai principi e alle regole della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), nel senso che gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro sono tenuti a condurre una adeguata istruttoria, della quale va dato conto nella motivazione e sulla cui base devono essere, poi, estrinsecati i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione...".

La riscrittura dell'articolo 14 ha inserito il nuovo comma 5, che ha introdotto l'espressa previsione legislativa dell'obbligo di motivazione con il rinvio alla prescrizione dell'articolo 3 della legge n. 241 del 7 agosto 1990 secondo cui "Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. 2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. 3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama. 4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere".

In tali termini il provvedimento di sospensione assume, quanto meno sul piano della forma, il carattere di atto amministrativo, anche se sul piano sostanziale la conclusione non è definitiva, vista la posizione della giurisprudenza quantomeno ondivaga.

Se infatti si trattasse di un atto amministrativo anche sul piano sostanziale, non vi sarebbe dubbio

#### In pratica

che la competenza a decidere in caso di sua impugnazione sarebbe esclusiva dei Tribunali Amministrativi Regionali (T.A.R.).

Tuttavia vi sono decisioni di ordine opposto, con cui i T.A.R. si sono spogliati della competenza a decidere per dichiararla invece dei tribunali ordinari, considerando che il provvedimento di sospensione incide sull'esercizio del diritto soggettivo di impresa economica, che come tale è assoggettato alla giurisdizione dei tribunali ordinari.<sup>1</sup>

In questo caso è bene precisare che trattandosi di materia in ambito di lavoro si applicherà il relativo rito del lavoro di cui al Libro Secondo, Titolo IV, Capo I del codice di procedura civile.

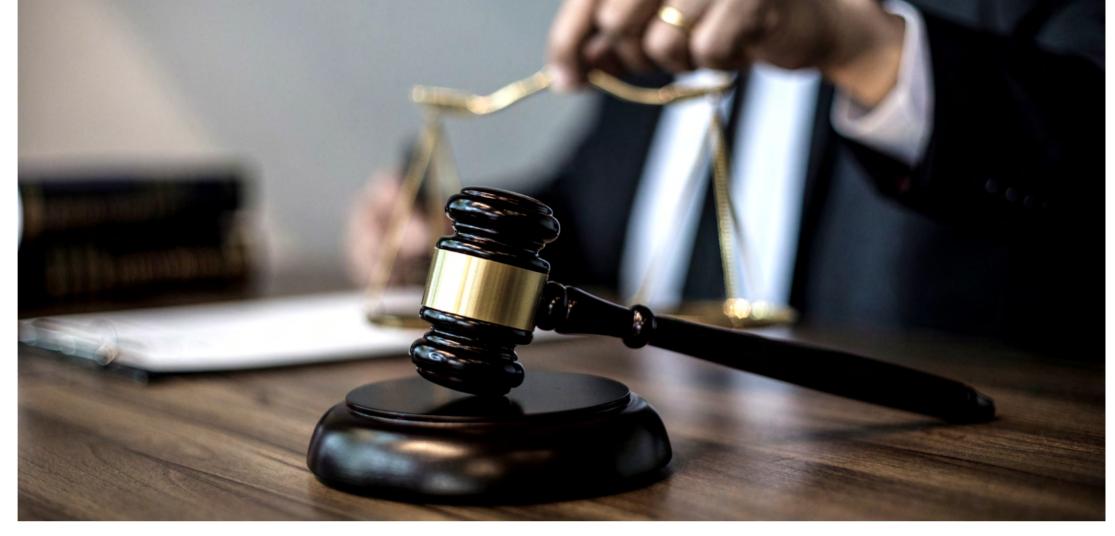
Sul piano pratico la differenza consiste nella maggior onerosità del ricorso ai tribunali amministrativi, che devono essere aditi entro il ristretto termine dei sessanta giorni dalla notifica del provvedimento, mentre il ricorso al tribunale ordinario soggiace ai normali termini di prescrizione.

È evidente tuttavia che, in ogni caso ed a prescindere dalla giurisdizione adita, sarà interesse dell'imprenditore far cessare il prima possibile gli effetti della sospensione ed a ciò si può addivenire con una procedura d'urgenza che può essere promossa avanti ai differenti tribunali.

È utile segnalare infine che dal nuovo testo dell'articolo 14 del Tusl è esclusa la previsione di un ricorso amministrativo contro lo stesso ente che ha emesso il provvedimento di sospensione per la violazione delle norme inerenti salute e sicurezza, mentre ve ne è espressa previsione al comma 14 per le sole ipotesi di violazione delle norme sulla regolarizzazione preventiva dei lavoratori (i cosiddetti "lavoratori in nero").

#### La possibile soluzione

Vista l'assenza di previsioni di ricorsi amministrativi parrebbe quindi che, in tali ipotesi, per far valere le proprie ragioni, il datore di lavoro possa unicamente proporre un ricor-



so all'organo giurisdizionale, amministrativo o ordinario che sia a seconda degli orientamenti giurisprudenziali, con lo strumento processuale preventivo del provvedimento d'urgenza, quanto meno per anticipare gli effetti di una decisione favorevole rispetto ai tempi più lunghi del processo ordinario.

È evidente che l'imprenditore, che comunque dovrà investire l'autorità giudiziaria di un giudizio a cognizione piena, avrà tutto l'interesse a far cessare quanto prima, anche se provvisoriamente, gli effetti pregiudizievoli della sospensione della propria attività.

Nell'ipotesi in cui si volesse adire il tribunale ordinario, il codice di procedura civile mette a disposizione lo strumento processuale del cosiddetto ricorso d'urgenza previsto dall'articolo 700

Con tale strumento l'imprenditore chiede di sospendere provvisoriamente l'efficacia del provvedimento sanzionatorio.

La sospensione sarà solo provvisoria perché l'imprenditore è tenuto a coltivare un successivo giudizio di cognizione cosiddetta piena con il quale chiederà di confermare la decisione provvisoria. Il provvedimento provvisorio richiesto con il ricorso previsto dall'articolo 700 del codice di procedura penale sarà emesso qualora risulterà apparente la fondatezza della richiesta e sarà evidente il pregiudizio che conseguirà nel caso si dovesse attendere i tempi più lunghi del procedimento ordinario.

Riguardo al concetto dell'apparenza della fondatezza della richiesta l'imprenditore interessato, alla luce del caso esposto, dovrà dimostrare per sommi capi l'eventuale carenza di motivazione del provvedimento dell'Ispettorato, nel caso in cui mancassero tutti gli indici necessari a chiarire i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

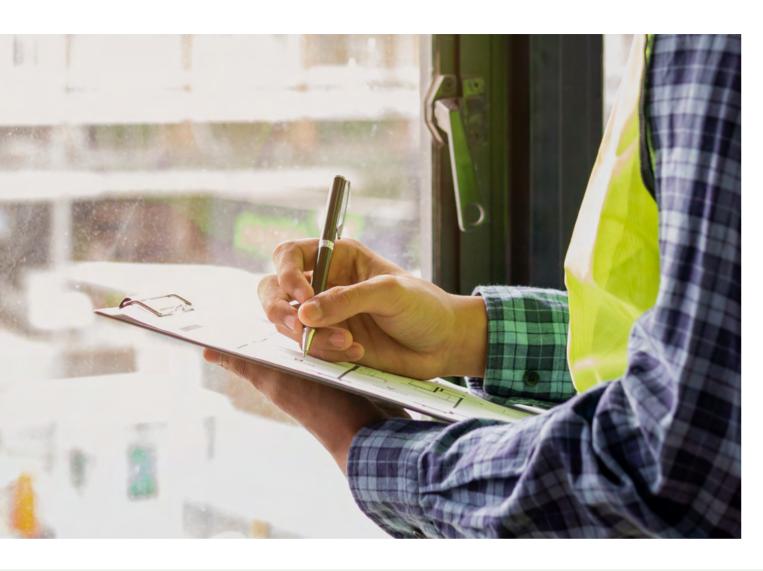
Sul punto, ad esempio, dovrà opporre tutte le eccezioni atte a dimostrare l'assolvimento degli obblighi formativi.

Vi sarà violazione dell'obbligo di motivazione, ad esempio, qualora il provvedimento non contenga tutti i riferimenti utili non solo ad evidenziare le violazioni ascritte, ma anche a comprenderne

-118-SEAC

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> T.A.R. Bari, (Puglia) sez. III, 24/09/2019, n. 1215; conforme T.A.R. Latina, sez. I, 05/02/2019, n. 82; T.A.R. Torino, sez. II, 24/09/2016, n. 1164.

In pratica In pratica



i motivi per cui sia ritenuta opportuna la sospensione dell'attività.

Pertanto la sola rilevazione della mancata formazione non sarà sufficiente a legittimare la sospensione al di fuori di obblighi formativi ben specifici che facciano corrispondere la gravità del provvedimento alla gravità delle condotte ascritte.

Con riferimento al requisito della gravità delle condotte oggetto di motivazione, si propone di seguito un elenco meramente illustrativo di condotte "gravi":

- a) la violazione che abbia dato luogo ad infortunio, con lesioni gravi o gravissime o morte (che escluderebbero, ad esempio, l'applicazione dell'articolo 131 bis del codice penale, non punibilità per lievità del fatto; fattispecie che danno luogo anche a responsabilità 231 dell'impresa);
- b) la violazione di più disposizioni contenute nel medesimo allegato I (ad esempio omessa consegna dei dispo-

sitivi anticaduta ed omessa formazione ed addestramento del lavoratore);

c) le violazioni che siano caratterizzate da carenze strutturali dell'attività di impresa anche non sanzionate dall'allegato, collegate con violazioni dell'allegato (ad esempio omessa consegna dei dispositivi anticaduta e di qualsiasi altro Dpi, unitamente alla consegna di attrezzature inadeguate);

d) la reiterazione di violazioni da parte del medesimo Ddl o da parte della medesima società od azienda, a maggior ragione se si tratti di violazione della stessa indole ed in tempi ravvicinati (la reiterazione non è più prevista tra i presupposti per l'applicazione della sospensione, ma può costituire un'utile Indicatore della perseveranza dell'omissione, indicativa di una condotta in spregio sistematico delle norme):

e) la condotta che abbia causato o possa causare danno

per l'ambiente, per la collettività o per gruppi di lavoratori;

f) la violazione riguardi categorie particolarmente protette, come i gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, le lavoratrici in stato di gravidanza, nonché in base a quanto previsto dal decreto legislativo n.151/2001, quelli connessi alle differenze di genere, all'età ed alla provenienza da altri paesi.

In buona sostanza l'imprenditore può eccepire quale carenza di adeguata motivazione anche la sproporzione fra il fatto ed il contenuto del provvedimento, anche in punto della sua portata spaziale, visto che deve limitare la sua efficacia alla sola parte di attività interessata dalle violazioni.

Sul punto la circolare n. 3/2021 dell'Ispettorato nazionale del lavoro, nel richiamare i precedenti orientamenti ministeriali, ribadisce come il provvedimento di sospensione vada adottato "in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni" (unità produttiva, cantiere, ecc.) e non all'intera impresa; sul punto la circolare n. 3 si completa con la previsione della circolare n. 4 già sopra richiamata ove espressamente è previsto che in caso di carenze formative la sospensione debba riguardare solamente i lavoratori interessati.

Stabilito il limite spaziale della sospensione l'imprenditore dovrà pretendere che la sospensione sia motivata anche sul piano della diretta connessione fra la violazione ascritta ed il bene tutelato dagli effetti della sospensione.

In tali termini solo l'omissione di specifici obblighi formativi è pertinente all'adozione della tutela della salute e della sicurezza con lo strumento della sospensione, e cioè in riferimento alle seguenti fattispecie del Tusl:

- articolo 73, in combinato disposto con articolo 37, nei casi disciplinati dall'accordo Stato-Regioni del 22/02/2012 (utilizzo di attrezzatura da lavoro);
- articolo 77, comma 5 (utilizzo di Dpi appartenenti alla III categoria e dispositivi di protezione dell'udito);
- articolo 116, comma 4 (sistemi di accesso e posizionamento mediante funi);
- articolo 136, comma 6 (lavoratori e preposti addetti al montaggio, smontaggio, trasformazione di

ponteggi);

• articolo 169 (formazione e addestramento sulla movimentazione manuale dei carichi).

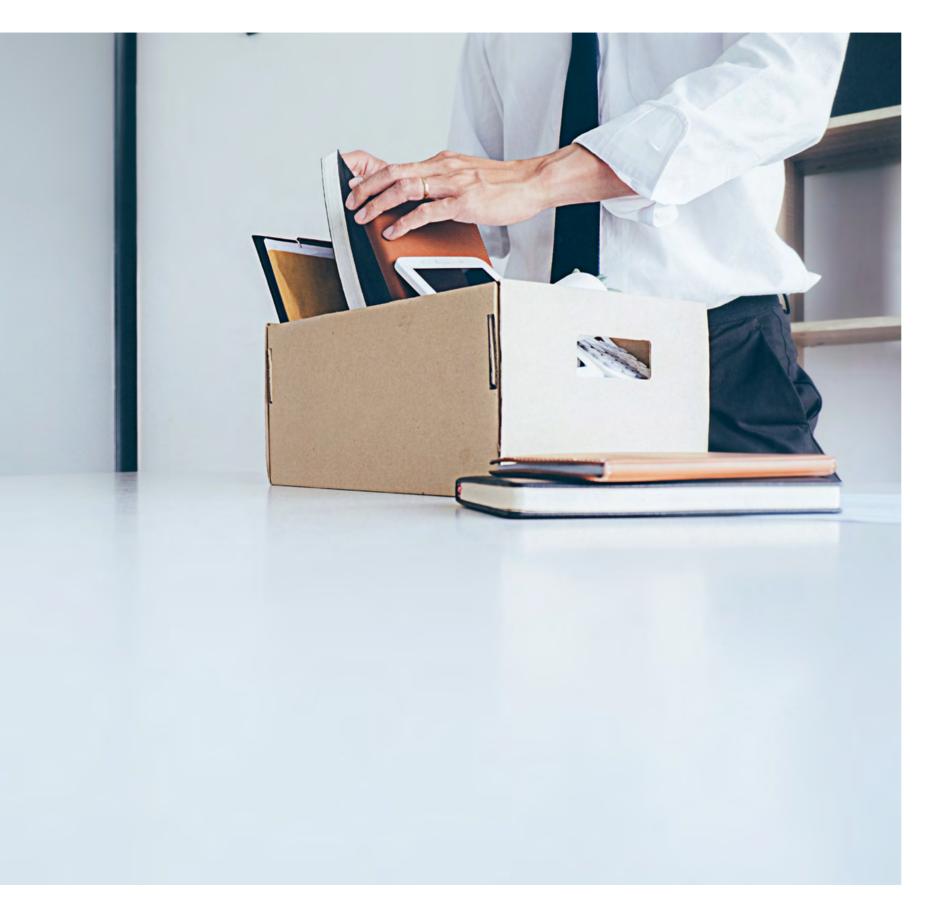
In buona sostanza qualora il provvedimento successivo all'attività ispettiva, quand'anche basato su violazioni ed omissioni effettivamente sussistenti, non rispetti i criteri della proporzionalità fra il fatto contestato e la portata della sanzione o qualora tale rapporto non sia intellegibile nella formulazione del provvedimento, è condannato all'illegittimità per violazione della prescrizione del comma 5 dell'articolo 14 del Testo unico sulla sicurezza sul lavoro.

Come già accennato l'imprenditore, dimostrata l'apparenza del proprio buon diritto, dovrà anche dimostrare necessariamente che l'urgenza del provvedimento richiesto al giudice trova la sua motivazione anche (e non in alternativa) nel maggior danno che la sua azienda potrà patire con il permanere degli effetti della sospensione adottata dall'Ispettorato fino alla fine del giudizio di merito, i cui tempi sono certamente più lunghi. È in sé che la sospensione prolungata dell'attività di una impresa costituisca un danno all'impresa stessa e quindi che il perdurare di un provvedimento di sospensione costituisca esso stesso la prova del cosiddetto periculum in mora, inteso come buona ragione perché possa essere accolta la richiesta di sospensione di un provvedimento sanzionatorio di tale natura.

A prescindere dal giudizio del tribunale adito in via di urgenza, sarà comunque necessario proseguire con un giudizio di piena cognizione per veder confermato o revocato il primo giudizio.

Scarica il modello editabile





# Rassegna

di Anna Nicolussi Principe

#### Licenziamento illegittimo se il datore di lavoro non tenta di ricollocare il dipendente

Corte di Cassazione, ordinanza 18 gennaio 2022, n. 1386

La Corte di Cassazione torna ad occuparsi degli obblighi gravanti sul datore di lavoro nell'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Una lavoratrice ricorre in giudizio al fine di ottenere l'ammissione al passivo del fallimento della società datrice di lavoro per crediti, concernenti il Tfr e il risarcimento del danno, riconosciuti a seguito della dichiarazione giudiziale di illegittimità del licenziamento per giustificato motivo oggettivo da lei subito.

Il licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo trova la propria giustificazione in ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa¹, che possono essere determinate, ad esempio, da una situazione di crisi aziendale, dalla cessazione dell'attività d'impresa o anche solo dal venir meno delle mansioni cui è adibito il lavoratore.

Affinché un licenziamento per ragioni oggettive possa ritenersi legittimo è necessario

che venga introdotta in ambito aziendale una modifica organizzativa che può consistere, ad esempio, nell'eliminazione di un settore lavorativo o di un reparto tale da determinare la soppressione di uno o più posti di lavoro. Si tratta di scelte insindacabili dal giudice sotto il profilo dell'opportunità, purché, tuttavia, effettive e non simulate.

È, inoltre, necessario che il datore di lavoro abbia tentato il cosiddetto "repechage", ossia di riadibire il lavoratore interessato ad altre mansioni equivalenti o, in mancanza, anche deteriori.

Si tratta di un obbligo frutto di elaborazione giurisprudenziale ormai consolidata<sup>2</sup> che viene desunto dalla tutela costituzionale del lavoro e dalla lettura complessiva della disciplina dei licenziamenti che delinea il recesso datoriale quale soluzione di ultima istanza che non deve assumere carattere pretestuoso e non può essere condizionato da finalità espulsive legate alla persona del lavoratore.

In altri termini, il licenziamento può ritenersi legittimo quando all'epoca dello stesso non fossero possibili collocazioni alternative del prestatore di lavoro.

Con la pronuncia richiamata, la Corte evi-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Articolo 3, legge 604/1966.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cassazione, 11 maggio 2000, n. 6057; Cassazione, 2 agosto 2001, n. 10574.

Giurisprudenza



denzia come ricada sul datore di lavoro dare la prova di aver verificato all'interno della struttura aziendale di non essere in grado di reimpiegare il lavoratore che si appresta a licenziare. Ciò significa che il datore ha l'onere di provare che al momento del licenziamento non sussisteva alcuna possibilità "di adibire utilmente il lavoratore in mansioni diverse da quelle che prima svolgeva, tenuto conto della organizzazione aziendale esistente all'epoca del licenziamento".

Precisa la Cassazione che la proposta di reimpiego del lavoratore deve necessariamente essere formulata prima della comminazione del licenziamento.

Non può, dunque, ritenersi rispettato l'obbligo di "*re-pechage*" quando, come avvenuto nel caso oggetto della pronuncia, la proposta giunge al dipendente a distanza di dieci giorni dal licenziamento. Per questo motivo la Corte ha ritenuto illegittimo il recesso datoriale.

Vi è mantenimento implicito del contratto collettivo se il datore di lavoro continua ad applicare le clausole

Corte di Cassazione, ordinanza 4 gennaio 2022, n. 74

Una lavoratrice propone ricorso al fine di ottenere la condanna della società datrice di lavoro al pagamento della parte variabile del premio di partecipazione previsto dal contratto integrativo aziendale stipulato per la parte datoriale da Confindustria.

Nel 2010 la società aveva disdetto l'adesione all'asso-

ciazione di categoria, ma nonostante ciò aveva continuato ad erogare ai lavoratori diverse voci retributive, incentivanti e indennitarie previste dal contratto collettivo.

La Corte d'appello di Roma, in riforma della pronuncia emessa dal Tribunale di Viterbo, aveva dichiarato illegittima la disapplicazione del contratto integrativo interaziendale da parte della società datrice di lavoro nei confronti della lavoratrice.

Con il superamento del sistema corporativo, che riconosceva ai contratti collettivi efficacia *erga omnes*, ossia l'applicazione generalizzata a tutti gli appartenenti alla categoria di lavoratori e di datori di lavoro cui il contratto si riferiva, il contratto collettivo configura oggi un vero e proprio contratto di diritto comune. La Suprema Corte evidenzia che il contratto collettivo, qualora non sia stata riconosciuta efficacia generalizzata<sup>3</sup>, trova applicazione ai rapporti di lavoro intercorrenti tra lavoratori e datori di lavoro entrambi iscritti alle associazioni stipulanti.

In mancanza di tale condizione il contratto collettivo trova comunque applicazione nell'ambito del rapporto individuale di lavoro quando: a) il datore di lavoro e il lavoratore abbiano espressamente aderito al contratto collettivo; b) il contratto collettivo risulta essere implicitamente recepito attraverso un comportamento concludente desumibile da una costante e prolungata applicazione delle relative clausole.

È in quest'ultima ipotesi che rientra il caso oggetto della sentenza analizzata.

Alla luce del comportamento concreto tenuto dalla parte datoriale – che ha continuato ad erogare voci retributive, incentivanti e indennitarie previste proprio dal contratto collettivo interaziendale (quali il "premio di produzione, il "premio di produttività e qualità", il "premio di partecipazione") – la Corte di Cassazione, confermando la sentenza d'appello, ha ritenuto sussistente la vincolatività del contratto col lettivo, pur in difetto dell'iscrizione delle parti alle associazioni sindacali stipulanti.

Rigetta, quindi, il ricorso della società datrice di lavoro, confermando la debenza della somma richiesta.

La Cassazione torna sulla distinzione tra malattie professionali "tabellate" e "non tabellate", ai fini dell'assicurazione Inail

Corte di Cassazione, 13 dicembre 2021, n. 39751

Gli eredi di un lavoratore deceduto agiscono in giudizio nei confronti dell'Inail al fine di conseguire la rendita o l'indennizzo per malattia professionale, avendo il lavoratore contratto il mesotelioma pleurico.

La Corte d'appello di Palermo rigettava la domanda proposta dagli eredi sulla base dell'assunto per cui, pur essendo il mesotelioma da esposizione a fibre di asbesto indicato nelle tabelle Inail quale malattia professionale<sup>4</sup>, il lavoratore non aveva provato le concrete modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e, in particolare, l'assegnazione, stabile e duratura, in servizi direttamente coinvolgenti la lavorazione di componenti in amianto.

Contro la sentenza della Corte d'appello gli eredi del lavoratore propongono ricorso in Cassazione.

Lo svolgimento di un'attività professionale o l'ambiente in cui essa viene svolta possono rappresentare situazioni di rischio tali da determinare l'insorgenza di una malattia che si definisce professionale.

Per poter conseguire dall'Inail un'indennità volta a compensare il danno subito dal lavoratore deve sussistere un rapporto causale tra lo svolgimento

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Nel caso del mesotelioma da esposizione a fibre di asbesto le Tabelle Inail di cui al DM 9 aprile 2008.



<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741.

#### Giurisprudenza

dell'attività lavorativa e la malattia contratta.

Le malattie professionali si distinguono in "tabellate" e "non tabellate".

Si definiscono "tabellate" le patologie riportate nelle tabelle indicate dalla normativa di riferimento<sup>5</sup>. In questi casi al lavoratore non compete l'onere di dimostrare l'origine professionale della patologia contratta.

In altre parole, nelle malattie "tabellate", a differenza di quelle "non tabellate", il lavoratore (o nel caso di specie i suoi eredi) non è tenuto a provare il nesso di causalità tra lo svolgimento dell'attività lavorativa e la malattia tabellare contratta.

Con la pronuncia in oggetto la Corte di Cassazione, richiamando un ormai consolidato orientamento<sup>6</sup>, precisa quali oneri probatori gravano sul lavoratore al fine del conseguimento dell'indennità Inail:

- lo svolgimento professionale dell'attività lavorativa indicata nella tabella;
- di essere affetto dalla malattia ivi prevista.

Il lavoratore è, invece, esonerato – perché presunto per legge - dall'onere di provare la sussistenza del nesso di causa tra i due termini.

Tale presunzione legale, precisa la Corte, non è, tuttavia, assoluta rimanendo la possibilità per l'Inail di fornire la prova contraria, ad esempio dimostrando che la malattia, per la sua rapidità evolutiva, non è ricollegabile all'esposizione al rischio, in quanto quest'ultima risulta cessata da lungo tempo, oppure perché il lavoratore è stato concretamente esposto al fattore di rischio in misura non sufficiente nel caso concreto a cagionare la malattia oppure, ancora,

che sia stato di per sé idoneo a determinarla.

cembre 2021, n. 39148

Il lavoratore, pur avendo impugnato la cessione del ramo d'azienda e messo in mora il datore di lavoro cedente, aveva proseguito di fatto il rapporto con il cessionario, eseguendo in suo favore la propria prestazione lavorativa che veniva da questi retribuita.

ria un accordo transattivo con cui accettava la risoluzione del rapporto verso il pagamento di una cospicua somma di denaro versata a titolo di incentivo all'esodo.

Ottenuto l'accertamento giudiziale della nullità del trasferimento d'azienda, il lavoratore agiva in giudizio al fine di richiedere il pagamento delle retribuzioni maturate in favore dell'(ex)cedente.

alla sussistenza dell'obbligo retributivo in capo all'imprenditore (ex)cedente nell'ipotesi di cessione di ramo d'azienda dichiarata giudizialmente illegittima.

A fronte, dunque, di una prestazione di lavoro svolta in favore dell'imprenditore cessionario e da esso già retribuita, si pone la questione della sussistenza di un obbligo analogo anche a carico dell'impresa (ex)ce-

Cassazione resa a Sezioni Unite nel

sussiste un fattore extralavorativo

Diritto alla "doppia retribuzione" in caso di trasferimento d'azienda

Corte di Cassazione, ordinanza 9 di-

In seguito stipulava con la cessiona-

L'ordinanza affronta il tema relativo

Il tema è stato caratterizzato da un acceso dibattito giurisprudenziale culminato con una pronuncia di



<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Cassazione, Sezioni Unite 9 marzo 1990, n. 1919; Cassazione, 4 febbraio 2019, n. 3207.



2018<sup>7</sup> che, prendendo le mosse dalla fattispecie di interposizione illecita di manodopera, era giunta a statuire un importante principio. Il mancato perfezionamento della fattispecie legale del trasferimento d'azienda, disciplinata dall'articolo 2112 del codice civile, esclude la produzione dell'effetto giuridico del passaggio automatico dei prestatori di lavoro alle dipendenze del cessionario, impedendo, dunque, che in capo allo stesso si costituisca un vero e proprio rapporto di lavoro.

Vengono, invece, a configurarsi, secondo la ricostruzione fornita dalla Suprema Corte, due distinti rapporti giuridici produttivi di effetti di natura patrimoniale: un rapporto di mero fatto tra il lavoratore e il cessionario effettivo fruitore della prestazione di lavoro e un rapporto de iure tra il prestatore di lavoro e il cedente.

In conseguenza dell'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa in favore dell'(ex)cessionario, la Suprema Corte afferma la sussistenza in capo a quest'ultimo dell'obbligo al pagamento della retribuzione in quanto effettivo utilizzatore della stessa.

Con riferimento al cedente - stante il riconoscimento giudiziale dell'illegittimità del negozio di cessione e in presenza di un atto di messa in mora del datore di lavoro cedente attraverso l'offerta della prestazione lavorativa da parte dei lavoratori - la Corte afferma la sussistenza dell'obbligo al pagamento della retribuzione.

Infatti il mancato perfezionamento della fattispecie del trasferimento d'azienda impedisce la produzione dell'effetto legale del passaggio automatico dei rapporti di lavoro dal cedente al cessionario, rimanendo

in vita il rapporto che lega il prestatore di lavoro all'(ex)cedente.

Il rifiuto dello stesso di ricevere la prestazione lavorativa, non sorretto da alcun giustificato motivo, non farebbe, quindi, venire meno l'obbligo datoriale di corrispondere la retribuzione.

Sottolinea, dunque, la Corte che "il datore di lavoro, il quale nonostante la sentenza che accerta il vincolo giuridico, non ricostituisce i rapporti di lavoro, senza alcun giustificato motivo, dovrà sopportare il peso economico delle retribuzioni, pur senza ricevere la prestazione lavorativa corrispettiva, sebbene offerta dal lavoratore".

Riconoscendo, inoltre, natura retributiva – e non risarcitoria – alle somme dovute dall'(ex)cedente, la Suprema Corte esclude la possibilità di compiere la cosiddetta compensatio lucri cum damno e, dunque, di scomputare dall'ammontare dovuto dal datore di lavoro cedente quanto corrisposto dal cessionario in forza del rapporto contrattuale di fatto.

Da tale ricostruzione giuridica ne deriva, quindi, quale risultato pratico il fatto che al prestatore di lavoro sarà dovuta una "doppia retribuzione": una derivante dal concreto svolgimento della prestazione lavorativa in forza di un rapporto contrattuale di fatto, l'altra in forza di un vero e proprio rapporto di lavoro, pur non avendo il datore di lavoro effettivo conseguito (perché ingiustamente rifiutata) la prestazione di lavoro.

Va evidenziato, tuttavia, come il dibattito giurisprudenziale sul punto non risulta sopito, registrandosi, specialmente nella giurisprudenza di merito, pronunce di segno opposto8.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cassazione Sezioni Unite, 7 febbraio 2018, n. 2990.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Tribunale di Trento, n. 86/2020; Tribunale di Siena, n. 89/2020; Tribunale di Roma, n. 113/2021.

#### Giurisprudenza

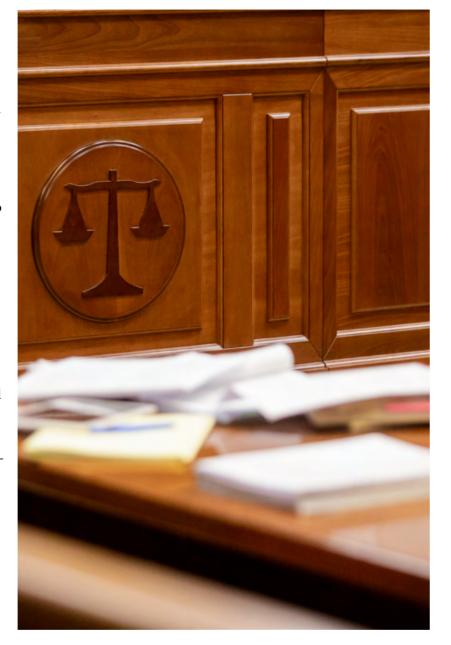
Il caso oggetto della pronuncia si caratterizza per la presenza di un ulteriore elemento rappresentato dalla stipulazione tra il lavoratore e l'azienda cessionaria di un accordo transattivo volto alla risoluzione consensuale del rapporto intercorrente tra le stesse a fronte della corresponsione di una cospicua somma di denaro versata come incentivo all'esodo.

Con riguardo agli effetti giuridici derivanti dall'accordo la Corte evidenzia, in primo luogo, come il rapporto con il cessionario verrebbe instaurato in via di mero fatto e le vicende risolutorie dello stesso non sarebbero idonee ad incidere sul rapporto giuridico ancora in essere con il cedente, sebbene sia rimasto quiescente fino alla declaratoria giudiziale di illegittimità della cessione.

La risoluzione consensuale del rapporto di lavoro pattuita nell'ambito di un accordo transattivo stipulato tra il lavoratore e il cessionario deve considerarsi "res inter alios acta", non potendo, produrre alcun effetto, né vantaggioso, né svantaggioso, in favore di un soggetto terzo rispetto all'accordo, qual è il cedente.

Stante la diversità dei rapporti giuridici che legano l'(ex)cessionario al lavoratore (rapporto di mero fatto) e l'(ex)cedente<sup>9</sup> al lavoratore (rapporto *de iure*), la Corte esclude che le dimissioni dalla cessionaria abbiano l'effetto di far cessare anche il rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'(ex)cedente.

L'azienda (ex)cedente sarà, dunque, tenuta, anche in questo caso, al pagamento della retribuzione in favore del lavoratore.





Compliance è la **rivista mensile** ideata da Seac che racconta ed analizza il mondo della compliance aziendale.

In ogni numero autori di grande prestigio analizzano tutti i temi che consentono all'azienda di **adeguarsi alla normativa** del settore, ma soprattutto per fornire importanti chiavi di **sviluppo del proprio business.** 

Partendo dalla necessità delle aziende di istituire attività e politiche per prevenire il rischio di non conformità dell'operato aziendale alle norme, ai regolamenti, alle procedure e ai codici di condotta vigenti, il pool di autori porta il lettore a prevedere come questa necessità possa essere sfruttata positivamente dalle aziende per ottenere risultati migliori ed aumentare **la propria produttività.** 

Le **rubriche** di Compliance: la rivista affronta le materie più vicine all'adeguamento al modello organizzativo 231, come reati tributari, privacy, antiriciclaggio e sicurezza informatica, ma aumenta il grado di osservazione fino ad integrare altri temi chiave, quali sicurezza e performance sul lavoro, import-export, rapporti con la pubblica amministrazione, green economy e molto altro.



#### Download delle sentenze









Non perderti le grandi **opportunità** legate alle trasformazioni in atto.

Abbonati a Compliance e rendi il cambiamento un fattore di **business**.

SEAC COMPLIANCE, PREPARATI AL FUTURO.

compliance.seac.it

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Cassazione, 21 novembre 2012, n. 20422.

# Credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi

di Enrico Roat

L'articolo 1, commi da 1051 a 1063, della legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020) ha introdotto in favore delle imprese (e professionisti) un credito d'imposta per le spese sostenute a titolo di investimento in beni strumentali nuovi, destinati a strutture ubicate in Italia, effettuati dal 16 novembre 2020 al 31 dicembre 2022 (30 giugno 2023 a determinate condizioni).

Con circolare 23 luglio 2021, n. 9, e con una serie di interpelli l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti sull'agevolazione in oggetto.

L'articolo 1, comma 44, della legge di bilancio 2022 proroga con modificazioni il beneficio fiscale in oggetto.

#### Soggetti interessati

Il comma 1051 delinea i soggetti beneficiari del credito d'imposta, ossia:

- le imprese residenti nel territorio dello Stato,
- le stabili organizzazioni di soggetti non residenti.

di qualsiasi settore economico, indipendentemente dalla forma giuridica e dal regime fiscale di determinazione del reddito. Si ricorda che l'agevolazione in oggetto spetta anche ai professionisti però solo con riferimento ai beni strumentali materiali e immateriali nuovi cosiddetti generici ossia diversi da quelli indicati negli allegati A e B della legge n. 232/2016.

# Corretto adempimento degli obblighi contributivi e previdenziali

A norma dell'ultimo periodo del comma 1052, la spettanza dell'agevolazione in esame è subordinata al rispetto delle norme in materia di sicurezza sul lavoro e al corretto adempimento degli obblighi di versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali dei lavoratori.

Con circolare 23 luglio 2021, n. 9 l'Agenzia delle entrate ha chiarito che la disponibilità del Documento unico di regolarità contributiva (Durc) in corso di validità al momento della fruizione del credito d'imposta costituisce prova del corretto adempimento degli obblighi contributivi e previdenziali richiesti dalla norma.

#### Soggetti esclusi

-130-

Non sono ammesse al credito d'imposta le imprese:

• in stato di liquidazione volontaria, fallimento,



liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo senza continuità aziendale, altra procedura concorsuale, ovvero da altre leggi speciali nonché quelle che hanno in corso un procedimento per la dichiarazione di una delle predette situazioni;

• destinatarie di sanzioni interdittive a seguito della violazione delle norme sulla responsabilità amministrativa delle persone.

#### Beni agevolabili

Ai sensi del comma 1053, sono agevolabili gli investimenti in:

- beni materiali nuovi strumentali all'esercizio d'impresa (tra cui i beni materiali individuati dall'allegato A della legge n. 232/2016),
- beni immateriali nuovi strumentali all'esercizio d'impresa. Sono quindi da considerarsi compresi i beni immateriali individuati dall'allegato B della legge n. 232/2016, ossia beni connessi ad investimenti in beni materiali secondo il modello Industria 4.0.

# Investimenti realizzati mediante contratti di leasing

L'Agenzia delle entrate, con circolare n. 9/2021, precisa che:

- la rilevanza delle operazioni di locazione finanziaria è riconosciuta sulla base di un principio di "sostanziale" equivalenza tra l'acquisto e l'acquisizione del bene stesso tramite contratto di leasing;
- il mancato riferimento ai contratti di locazione finanziaria nei commi 1055, 1056, 1057 e 1058 della legge di bilancio 2021, ai fini della individuazione degli investimenti agevolabili, è da imputare a un mero difetto di coordinamento formale e non alla volontà del legislatore di circoscrivere le modalità di effettuazione degli investimenti agevolabili alla sola acquisizione in proprietà dei beni.

#### Beni esclusi

Per espressa previsione normativa (comma 1053 della legge di bilancio 2021) rimangono esclusi dall'agevolazione:

• i beni di cui all'articolo 164, comma 1, TUIR, ossia:

- i veicoli esclusivamente strumentali all'attività d'impresa e ad uso pubblico (lettera a);- i veicoli non utilizzati esclusivamente come strumentali o non adibiti ad uso pubblico per i quali è prevista la deducibilità limitata dei costi (20% 80% per agenti/rappresentanti di commercio) nonché un limite massimo di rilevanza degli stessi (lettera b);
- i veicoli dati in uso promiscuo ai dipendenti per la maggior parte del periodo d'imposta, per i quali è prevista la deducibilità limitata dei costi (70%) (lettera b-bis).

Considerato che l'articolo 164, comma 1 del Tuir, non include i veicoli strumentali utilizzati dalla generalità delle imprese (vale a dire autocarri, autotreni, eccetera) questi mezzi di trasporto possono beneficiare dell'agevolazione;

- i beni per i quali il decreto del ministro delle finanze 31 dicembre 1988 ha stabilito un coefficiente di ammortamento inferiore al 6,5% (ad esempio: linee di trasporto energia elettrica, serbatoi di gas/acqua, eccetera);
- i fabbricati e le costruzioni;
- i beni di cui all'allegato 3 annesso alla legge 28 dicembre 2015, n. 208 ossia i beni ricompresi nei seguenti gruppi:



Gruppo V	Industrie manifat- turiere alimentari	Specie 19 – imbottigliamento di acque minerali naturali	Condutture		
Gruppo XVII	Industrie dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua	Specie 2/b – produzione e distribuzione di gas naturale	Condotte per usi civili (reti urbane)	8,0%	
			Condotte dorsali per trasporto a grandi di- stanze dai centri di produzione		10,0%
			Condotte dorsali per trasporto a grandi di- stanze dai giacimenti gassoso acquiferi; con- dotte di derivazione e di allacciamento	12,0%	
		Specie 4/b – stabilimenti termali, idrotermali	Condutture	8,0%	
Gruppo XVIII	Industrie dei trasporti e delle telecomunicazioni	Specie 4 e 5 – ferrovie, compreso l'esercizio di binari di raccordo per conto terzi, l'esercizio di vagoni letto e ristorante. Tramvie interurbane, urbane e suburbane, ferrovie metropolitane, filovie, funicolari, funivie, slittovie ed ascensori	Materiale rotabile, ferroviario e tramviario (motrici escluse) ad eccezione dei macchinari e delle attrezzature, anche circolanti su rotaia, necessari all'esecuzione di lavori di manutenzione e costruzione di linee ferroviarie e tramviarie	7,5%	
		Specie 1, 2 e 3 – trasporti aerei, marittimi, lacuali, fluviali e lagunari	Aereo completo di equipaggiamento (com- preso motore a terra e salvo norme a parte in relazione ad esigenze di sicurezza)	12,0%	
		_132_	-		

#### L'angolo fiscale

•i beni gratuitamente devolvibili delle imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti delle infrastrutture, delle poste, delle telecomunicazioni, della raccolta e depurazione delle acque di scarico e della raccolta e smaltimento rifiuti.

#### Periodo di acquisizione dei beni

Il legislatore dispone che sono agevolabili gli investimenti:

- in beni strumentali materiali ed immateriali nuovi cosiddetti Industria 4.0 (ovvero quelli indicati negli allegati A e B della legge n. 232/2016) effettuati:
- dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2025;

ovvero

- entro il 30 giugno 2026, a condizione che entro il 31 dicembre 2025:
- il relativo ordine risulti accettato dal venditore:
- siano stati pagati acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisto;
- in beni strumentali materiali ed immateriali "generici" (ovvero diversi da quelli indicati negli allegati A e B della legge n. 232/2016) effettuati:
- dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2022;

ovvero

- entro il 30 giugno 2023, a condizione che entro il 31 dicembre 2022:
- il relativo ordine risulti accettato dal venditore:
- siano stati pagati acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisto.

Si noti che con le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2022 il legislatore ha previsto una proroga dell'agevolazione fino al 31 dicembre 2025 (o 30 giugno 2026) per i beni cosiddetti Industria 4.0 mentre non ha disposto la proroga dei benefici fiscali per i beni strumentali cosiddetti generici. Per tali beni, quindi, l'agevolazione si esaurisce con riferimento agli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2022 (o 30 giugno 2023).

#### Misura dell'agevolazione

Il credito d'imposta è riconosciuto in misura differenziata a seconda del:



- bene oggetto dell'investimento (materiali Industria 4.0, immateriali Industria 4.0 o materiali e immateriali generici);
- alla data in cui l'investimento viene effettuato.

#### Beni materiali e immateriali "generici"

I commi 1054 e 1055 prevedono che in relazione ai beni materiali ed immateriali "generici", ossia diversi da quelli di cui agli allegati A e B, annessi alla legge n. 232/2016, il credito d'imposta è riconosciuto nelle misure riportate nella seguente tabella:

Credito d'imposta				
Investimento	Investimento			
16.11.2020 - 31.12.2021 (o 30.6.2022 <sup>(*)</sup> )	1.1,2022 - 31.12.2022 (o 30.6.2023(**))			
10% 15% per investimenti in strumenti tecnologici destinati dall'impresa per la realizzazione di forme di lavoro agile	6%			
limite massimo di costi ammissibili euro 2.000.000 (beni materiali) - euro 1.000.000 (beni immateriali)				

<sup>(\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2021 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

L'agevolazione in esame è riconosciuta, oltre alle imprese, anche ai lavoratori autonomi.

### Beni materiali di cui all'allegato A della legge n. 232/2016

Con riferimento ai beni materiali nuovi Industria 4.0 (tabella A, Finanziaria 2017) il credito d'imposta spetta nelle seguenti misure, così differenziate a seconda dell'importo e del periodo di effettuazione dell'investimento.

	Credito d'imposta				
	Investimento	Investimento	Investimento		
Importo investimento	16.11.2020 - 31.12.2021 1.1.2022 - 31.12.2022		1.1.2023 - 31.12.2025		
	(o 30.6.2022 <sup>(*)</sup> )	(o 30.6.2023 <sup>(**)</sup> )	(o 30.6.2026 <sup>(***)</sup> )		
	comma 1056	comma 1057	comma 1057-bis		
Fino a euro 2.500.000	50%	40%	20%		
Superiore a euro 2.500.000 fino a euro 10.000.000	30%	20%	10%		
Superiore a euro 10.000.000 fino a euro 20.000.000	10%	10%	5%		
limite massimo di costi ammissibili euro 20.000.000					

<sup>(\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2021 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

Per gli investimenti in leasing, rileva il costo sostenuto dal locatore per l'acquisto dei beni.

L'articolo 10 del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, intervenendo sul comma 1057-bis della legge di bilancio 2021 prevede che per la quota superiore a 10 milioni di euro degli investimenti di cui all'allegato A della legge finanziaria 2017, inclusi nel Pnrr, diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 5% del costo fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili pari a 50 milioni di euro.

I beni di cui all'allegato A della legge finanziaria 2017

inclusi nel Pnrr saranno individuati con apposito decreto del ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro della transizione ecologica e con il ministro dell'economia e delle finanze.

# Beni immateriali di cui all'allegato B della legge n. 232/2016

Con riferimento ai beni materiali nuovi Industria 4.0 (tabella B, Finanziaria 2017) il credito d'imposta spetta nelle seguenti misure, così differenziate a seconda dell'importo e del periodo di effettuazione dell'investimento.

Credito d'imposta						
Investimento 16.11.2020 - 31.12.2023 (o 30.6.2024 <sup>(*)</sup> ) comma 1058	Investimento 01.01.2024 - 31.12.2024 (o 30.6.2025(**)) comma 1058-bis	Investimento 01.01.2025 - 31.12.2025 (o 30.6.2026 <sup>(***)</sup> ) comma 1058-ter				
20%	15%	10%				
limite massimo annuale di costi ammissibili euro 1.000.000	limite massimo di costi ammissibili euro 1.000.000	limite massimo di costi ammissibili euro 1.000.000				

<sup>(\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2023 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

SEAC

<sup>(\*\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2022 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

<sup>(\*\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2022 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

<sup>(\*\*\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2025 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

<sup>(\*\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2024 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

<sup>(\*\*\*)</sup> A condizione che entro il 31 dicembre 2025 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20% del costo di acquisizione.

Per gli investimenti in leasing, rileva il costo sostenuto dal locatore per l'acquisto dei beni. È confermata, anche per gli investimenti effettuati nel periodo oggetto di proroga, la spettanza dell'agevolazione anche per le spese per servizi sostenute relativamente all'utilizzo dei beni mediante soluzioni di *cloud computing*, per la quota imputabile per competenza.

Merita evidenziare che con la riscrittura del citato comma 1058, è ora precisato che il limite massimo di costi ammissibili pari a euro 1 milione, con riferimento al periodo 16.11.2020 - 31.12.2023 (o 30.6.2024), è annuale.

Analoga precisazione non è contenuta nei nuovi

### Determinazione dell'agevolazione: chiarimenti delle Entrate

L'Agenzia delle entrate, con circolare n. 9/2021, in merito alla corretta determinazione dell'agevolazione precisa che:

• il costo dei beni agevolabili è determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, lettera b) del Tuir e per gli investimenti effettuati mediante contratti di locazione finanziaria, si assume il costo sostenuto dal locatore per l'acquisto dei beni.

#### Ciò premesso:

commi 1058-bis e 1058-ter.

- costituisce una componente del costo l'eventuale Iva, relativa alle singole operazioni di acquisto, totalmente indetraibile ai sensi dell'articolo 19-bis 1, DPR n. 633/1972 ovvero per effetto dell'opzione prevista dall'articolo 36-bis, DPR n. 633/1972;
- non rileva, invece, ai fini della determinazione del valore degli investimenti, l'Iva parzialmente indetraibile per effetto del prorata, che non può essere considerata come costo afferente le singole operazioni d'acquisto, ma è una massa globale che si qualifica come costo generale;
- non rileva il prezzo di riscatto pagato dal conduttore. Infatti, secondo l'Agenzia una diversa interpretazione comporterebbe un maggior credito d'imposta a favore dei soggetti che acquisiscono il bene in leasing rispetto a coloro che effettuano l'acquisto dello stesso;
- ai fini della determinazione dell'agevolazione il costo del bene deve essere assunto al lordo di contributi in c/impianti, a prescindere dalla modalità di contabilizzazione degli stessi (a riduzione del costo del bene ovvero con la tecnica dei risconti).

#### Utilizzo del credito d'imposta

Il comma 1059 dispone che il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione con modello F24, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 in tre quote annuali di pari importo a decorrere:

- dall'anno di entrata in funzione dei beni diversi da quelli di cui ai predetti allegati A e B; ovvero
- dall'anno in cui è intervenuta l'interconnessione per gli investimenti in beni di cui ai predetti allegati A e B. Qualora l'interconnessione avvenga in un periodo d'imposta successivo a quello di entrata in funzione, il credito d'imposta può essere fruito per la parte spettante riconosciuta per gli "altri beni" (nella misura del 10%-6%).

La compensazione può avvenire anche per importi superiori:

- a euro 250.000, non rilevando il limite di cui all'articolo 1, comma 53, della legge n. 244/2007;
- a euro 700.000 (elevato ad euro 2.000.000 per il 2021, ad opera articolo 22, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73 e stabilizzato a tale importo dal 2022 dalla legge di bilancio 2022) per ciascun anno, non rilevando il limite di cui all'articolo 34 della legge n. 388/2000.

#### Ritardo nell'interconnessione

Come visto, il credito d'imposta in esame è utilizzabile esclusivamente in compensazione con il modello F24 a decorrere:

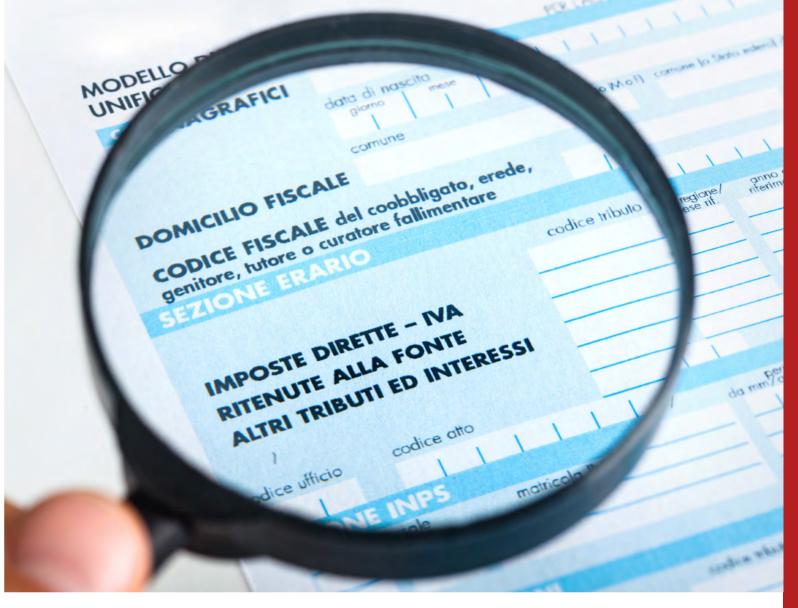
• dall'anno di entrata in funzione per gli investimenti in beni "generici";

ovvero

• dall'anno in cui è intervenuta l'interconnessione per gli investimenti in beni Industria 4.0.

L'Agenzia, nella citata circolare n. 9/2021, conferma che qualora l'interconnessione avvenga in un periodo d'imposta successivo a quello di entrata in funzione, il credito d'imposta può essere fruito:

- "in misura ridotta", a decorrere dall'anno di entrata in funzione del bene, applicando l'aliquota spettante agli investimenti aventi ad oggetto beni strumentali "generici" (10% 6%);
- "in misura piena", a partire dall'anno dell'avvenuta interconnessione, applicando le aliquote previste per i beni Industria 4.0.



Di conseguenza, nel caso in cui il bene entri comunque in funzione, pur senza essere interconnesso, il contribuente può fruire del credito d'imposta "in misura ridotta" fino all'anno precedente a quello in cui si realizza l'interconnessione o, in alternativa, può attendere l'interconnessione e fruire del credito d'imposta "in misura piena".

Qualora l'impresa decida di avvalersi del credito di imposta "in misura ridotta" a seguito dell'entrata in funzione del bene, l'ammontare del credito d'imposta "in misura piena" successivamente fruibile dall'anno di interconnessione dovrà essere decurtato di quanto già fruito. Tale valore, al netto del credito di imposta già fruito, sarà poi suddiviso in un nuovo triennio di fruizione di pari importo.

Si ritiene che tale modalità di utilizzo del credito d'imposta sarà possibile fino al termine dell'agevolazione relativa ai beni strumentali generici (ovvero 31 dicembre 2022 o 30 giugno 2023 a ricorrere di determinate condizioni).

#### Parziale utilizzo della quota annuale

Il credito d'imposta in esame è utilizzabile esclusivamente in compensazione con il modello F24 in 3 quote annuali di pari importo a decorrere dall'anno di entrata in funzione/interconnessione.

Dopo aver precisato che tale disposizione risponde alla necessità, di ordine finanziario, di individuare un limite annuo all'utilizzo del credito d'imposta (1/3 dell'importo maturato) e non a quella di fissare un obbligo di utilizzo dell'intera quota annuale o un limite temporale alla relativa fruizione, l'Agenzia nella circolare n. 9/2021 chiarisce che nel caso in cui la quota annuale non sia utilizzata, per intero o in parte, l'ammontare residuo potrà essere riportato in avanti nelle dichiarazioni dei periodi di imposta successivi senza alcun limite temporale ed essere utilizzato già dall'anno successivo, secondo le ordinarie modalità di utilizzo del credito, incrementando la quota fruibile a partire dal medesimo anno.

-136



#### Caratteristiche del credito d'imposta

Ai sensi dei commi 1059, il credito d'imposta:

- non è tassato ai fini Irpef/Ires/Irap;
- non rileva ai fini del rapporto di deducibilità degli interessi passivi/componenti negativi ex articoli 61 e 109, comma 5, Tuir;
- può essere usufruito anche in presenza di altre agevolazioni riconosciute all'impresa, salvo che tale cumulo, tenuto conto anche della non concorrenza alla formazione del reddito ai fini Irpef/Ires e della base imponibile Irap, non comporti il superamento del costo sostenuto.

#### Verifica del cumulo

L'Agenzia nella citata circolare n. 9/2021 precisa che eventuali ulteriori limitazioni alla fruizione del credito, con conseguente divieto di cumulo, possono essere disposte dalla disciplina relativa alle altre misure di favore.

Per verificare che, a seguito del cumulo degli incentivi, i costi relativi agli investimenti agevolabili non superino il limite massimo, rappresentato dal 100% del loro ammontare:

- vanno individuati i costi riferibili ai beni oggetto di investimento ammissibili alle diverse agevolazioni. Tali costi vanno assunti al lordo dei contributi agli stessi correlati, ossia per il loro intero ammontare;
- va calcolato il credito d'imposta teorico spettante che va sommato a quello degli altri incentivi concessi per gli stessi investimenti. Tale sommatoria non deve superare l'ammontare complessivo dei costi ammissibili di competenza per il quale il contribuente intende avvalersi del credito di imposta.

Nella sommatoria va considerato anche il beneficio connesso alla non concorrenza del credito d'imposta alla formazione del reddito ai fini Irpef/Ires e della base imponibile Irap.

Qualora la somma dell'importo degli altri incentivi concessi sugli investimenti ammissibili e del credito di imposta in esame, maggiorato del suddetto risparmio d'imposta, risulta:

- minore/uguale al costo agevolabile, è possibile beneficiare interamente del credito di imposta;
- superiore al costo agevolabile, il contribuente deve ridurre corrispondentemente il credito spettante in modo tale che, sommato agli altri incentivi pubblici (fiscali e non) concessi per il medesimo investimento in beni strumentali, non sia superato il limite massimo (100% dei costi sostenuti).

#### Documentazione richiesta

Il soggetto beneficiario è tenuto a conservare, a pena di revoca dell'agevolazione, la documentazione attestante l'effettivo sostenimento del costo e la corretta determinazione dell'importo agevolabile.

Le fatture/documenti devono riportare l'espresso riferimento alle disposizioni normative in esame. A tal fine può essere utilizzata la seguente dicitura: "Acquisto per il quale è riconosciuto il credito d'imposta ex art. 1, commi da 1054 a 1058-ter, Legge n. 178/2020".

Inoltre, relativamente agli investimenti in beni materiali ed immateriali di cui agli allegati A e B è richiesta una perizia attestante le caratteristiche tecniche dei beni e l'interconnessione al sistema aziendale. Per i beni di costo unitario pari o inferiore a euro 300.000, la perizia può essere sostituita da una dichiarazione resa dal legale rappresentante.

Infine, il comma 1059 per la fruizione dell'agevolazione è richiesta un'apposita comunicazione al Mise.

#### Cessione del bene agevolato

Il comma 1060 dispone che, qualora il bene agevolato sia ceduto a titolo oneroso/destinato a strutture produttive situate all'estero (anche appartenenti allo stesso soggetto) entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di effettuazione dell'investimento, il credito d'imposta è ridotto in misura corrispondente, escludendo dall'originaria base di calcolo il relativo costo.

Il maggior credito, se utilizzato in compensazione, va riversato entro il termine di versamento del saldo dell'imposta sui redditi dovuta per il periodo d'imposta in cui si verifica il predetto evento, senza sanzioni ed interessi.

È prevista l'applicazione delle disposizioni in materia di investimenti sostitutivi di cui ai commi 35 e 36 dell'articolo 1 della legge n. 205/2017, le quali erano state introdotte per l'agevolazione del cosiddetto iper ammortamento.

In particolare dette disposizioni prevedono che per i soggetti che beneficiano dell'agevolazione in caso di dismissione del bene agevolato nel periodo di fruizione della stessa non si verifica la perdita delle residue quote del beneficio a condizione che, nello stesso periodo di realizzo, l'impresa:

- sostituisca il bene originario con un bene strumentale nuovo con caratteristiche tecnologiche/analoghe o superiori a quelle previste dal citato allegato A;
- attesti l'effettuazione dell'investimento sostitutivo, le caratteristiche del nuovo bene e il requisito dell'interconnessione.

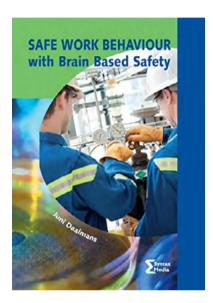
Nel caso in cui siano rispettate le predette due condizioni e il costo di acquisizione dell'investimento sostitutivo sia inferiore al costo di acquisizione del bene originario la fruizione del beneficio continua relativamente alle quote residue fino a concorrenza del costo del nuovo investimento.

Le disposizioni concernenti gli investimenti sostitutivi si rendono applicabili esclusivamente per i beni materiali della tabella A.

L'Agenzia, nella circolare n. 9/2021, precisa che anche nelle ipotesi in cui la rideterminazione riguardi i beni in leasing, è prevista l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 35 e 36 dell'articolo 1 della legge n. 205/2017 (Finanziaria 2018) in materia di investimenti sostitutivi.

# La vetrina del libraio

a cura di Oumou Kaltoum Konate



# Safe work behavior with brain based safety di Juni Daalmans

240 pagine

Per superare i controlli sul rispetto delle norme in materia di lavoro spesso le aziende prendono le necessarie precauzioni a livello legale, assicurativo, formativo e così via. Tuttavia, non solo perché le persone sanno cos'è giusto fare, lo fanno. Ed è qui che interviene questo libro.

Oggigiorno, grazie alla vasta conoscenza che si ha sul funzionamento del cervello umano, sul suo modo di percepire, di decidere e di tramutare ciò che elabora in pratica, è possibile influenzare il nostro comportamento a livello cerebrale. L'autore ci spiega infatti la psicologia che sta dietro ai successi e ai fallimenti delle molteplici misure legate alla sicurezza sul lavoro e, soprattutto, come, grazie a casi ed esempi pratici, è possibile intercettare e cambiare in maniera efficace potenziali condotte pericolose.



#### Infortunio sul lavoro? Non fare lo struzzo!

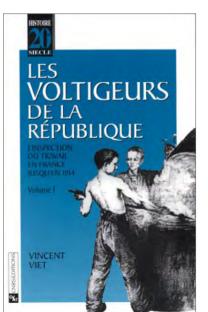
di Claudio Delaini e Renato Delaini

190 pagine

Questo libro è dedicato ai direttori di stabilimento industriale, costruttori di macchine, a coloro che si occupano della manutenzione industriale, ma anche a chi si occupa di diritto dei lavoratori e responsabilità di infortunio sul lavoro.

Una lettura a suo modo leggera per chi vuole indicazioni pratiche sulla gestione della sicurezza sul lavoro e dei casi di infortunio: come evitare errori sulla normativa in materia di sicurezza, sulle protezioni da adottare sul lavoro; errori che si finirebbe per pagare a caro prezzo. Viene inoltre illustrato il metodo migliore, secondo gli autori, per affrontare e stabilire le responsabilità e per rapportarsi con l'Inail, le Asl, il Rspp e l'Upg.

Passo dopo passo, grazie ad esempi, casi di studio e suggerimenti, viene spiegato come prevenire gli incidenti e minimizzare eventuali danni.



#### Les voltigeurs de la République: L'inspection du travail en France jusqu'en 1914

di Vincent Viet

388 pagine

Talvolta per comprende il futuro bisogna guardare al passato, ma non solo necessariamente al nostro..

Siamo in Francia, è il 1914, i paesaggi sono marcati dalla rivoluzione industriale. Cosa resta? Molte più tracce di quante le guerre abbiano lasciato: cicatrici, mutilazioni di ogni genere, spesso la cupa desolazione di fabbriche in rovina, chiuse ai visitatori. La lentezza con cui queste orme tendono a scomparire la dice lunga sulla violenza e sull'importanza dei cambiamenti provocati. Come ha reagito la società francese a questo shock che l'ha colpita così profondamente? A questa domanda poco esplorata, la storia dei primi ispettori del lavoro fornisce risposte essenziali e inedite. Ecco il racconto di uomini e donne che hanno visto, sentito e scritto molto. Odiati da alcuni, incompresi da altri, si percepivano e venivano percepiti come intrusi. Ma chi erano, da dove venivano, qual è stata la loro azione, cosa hanno visto durante i loro giri nelle fabbriche e nelle officine? Così vicini in qualche modo agli ussari neri della Repubblica, questi ispettori ci invitano a guardare alle sfide di un'industrializzazione vissuta con sudore e terrore.

-140-



#### WORK SAFETY REGULATION IN CHINA

THE CCP'S FATALITY QUOTA SYSTEM



# Work Safety Regulation in China: The CCP's Fatality Quota System

di Jie Gao

264 pagine

In questo libro, l'autore, Jie Gao, propone un'analisi sull'utilizzo da parte dello Stato cinese di un *target management system* che ha permesso di migliorare considerevolmente la sicurezza sul lavoro del paese. Tale sistema è basato sull'introduzione di "quote di fatalità" che non possono essere superate a livello locale. Certo, un metodo controverso ma che sembra dare i frutti sperati. In particolare, Gao esamina in maniera sistematica il ruolo dei "*death indicators*" con riguardo alla sicurezza sul lavoro. Un punto di vista interessante che si allontana dai metodi del mondo occidentale, ma che offre spunti di riflessione su come in altri continenti viene affrontata la questione sicurezza sul lavoro.

#### Lavori in corso

-143-

# Lavori in corso

di Cecilia Meggio

Proposta di modifica agli articoli 10-bis e 10ter del decreto legislativo n. 74/2000, in materia di causa di non punibilità per i reati di omesso versamento di ritenute dovute o certificate o dell'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla certificazione annuale Camera dei Deputati – Commissione Giustizia Proposta di Legge A.C. 3024

Assegnato alla Commissione Giustizia della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3024. Con la presente proposta di legge si vogliono apportare modifiche agli articoli 10-bis e 10-ter del decreto legislativo n. 74/2000, in materia di causa di non punibilità per i reati di omesso versamento di ritenute dovute o certificate o dell'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla certificazione annuale. Si intende, in particolare, introdurre con la presente proposta una causa di esclusione della punibilità per le condotte derivanti dalla crisi di liquidità e dalle conseguenti scelte dell'imprenditore, al fine di riconoscere, quale presupposto per l'incriminazione, la finalità di evadere l'obbligazione tributaria. In tale ottica, l'articolo 1 della presente proposta di legge introduce nella lettera della norma la finalità di evadere l'obbligazione tributaria quale presupposto per l'incriminazione, introducendo, altresì, la crisi di liquidità non imputabile all'imprenditore quale causa di non punibilità, al fine di fornire finalmente ai tecnici uno strumento scriminante ad hoc centrato sulla inesigibilità della condotta doverosa omessa così da racchiudervi tutti i casi in cui l'imprenditore virtuoso si fosse trovato nella impossibilità di versare, per cause a lui non imputabili, e, in una logica di continuità aziendale e di salvaguardia della realtà produttiva, avesse destinato le risorse ai fattori produttivi con preferenza sul pagamento del creditore privilegiato Stato.

Proposta di modifica alla legge n. 157/1992, in materia di revisione dei piani faunistico-venatori regionali, di valutazione di incidenza ambientale e di controllo della fauna selvatica, nonché istituzione di un fondo per la gestione faunistico-venatoria della fauna selvatica e il risarcimento dei danni da essa arrecati

Camera dei Deputati – Commissione Agricoltura <u>Proposta di Legge A.C. 3428</u>

Assegnato alla Commissione Agricoltura della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3428. La presente proposta di legge, che si compone di due articoli, persegue obiettivi di migliore gestione del patrimonio zootecnico, di tutela del suolo e delle persone, di tutela della salute, di selezione biologica, di tutela del patrimonio storico-artistico, di tutela delle produzioni zoo-agro-forestali e ittiche, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità e della sicurezza stradale. A tali fini,

• l'articolo 1 consente alle regioni di provvedere al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, comprese le aree protette e le aree urbane, anche al di fuori dei periodi e degli orari stabiliti dall'articolo 18 della legge n. 157/1992, e anche mediante l'utilizzo, nelle ore notturne, di mezzi ottici e di sistemi di visione notturna che garantiscano le necessarie condizioni di sicurezza. Inoltre, si prevede che l'attuazione dei piani di abbattimento sia operata dai cacciatori iscritti agli ambiti territoriali di caccia e ai comprensori alpini o agli enti, comunque denominati, costituiti tra i cacciatori ammessi a esercitare l'attività venatoria

-142-



nelle aree interessate, coordinati dagli addetti alla vigilanza venatoria dipendenti dalle amministrazioni pubbliche. Tali addetti possono, altresì, avvalersi dei proprietari o dei conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, che siano imprenditori agricoli professionali o coltivatori diretti, o da loro delegati, purché adeguatamente formati e muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché del personale del comando unità forestali, ambientali e agroalimentari e della polizia municipale e di altri soggetti appositamente formati e muniti di licenza per l'esercizio venatorio;

• l'articolo 2 dispone l'istituzione presso il ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di un fondo per la gestione faunistico-venatoria della fauna selvatica e il risarcimento dei danni da essa provocati, da destinare alle regioni.

Proposta di introduzione degli articoli 633-bis del codice penale e 703-bis del codice di procedura civile e altre disposizioni in materia di invasione di edifici adibiti ad abitazione e di provvedimenti urgenti a tutela del possesso

Camera dei Deputati – Commissione Giustizia <u>Proposta di Legge A.C. 3397</u>

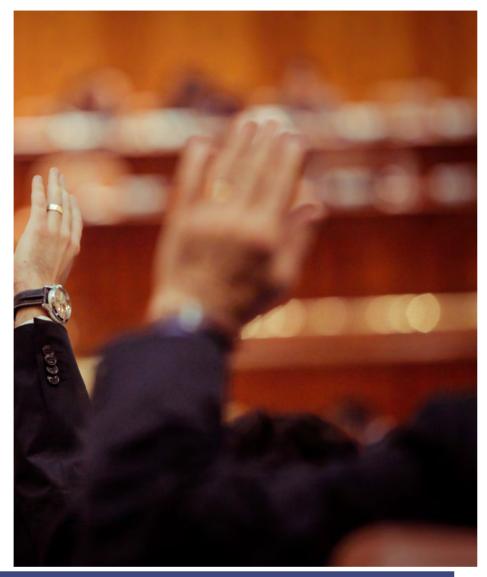
Assegnato alla Commissione Giustizia della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3397. La presente proposta di legge si pone l'obiettivo di contrastare i fenomeni di occupazione abusiva delle abitazioni e di porvi rimedio disponendo, in primo luogo, l'introduzione di un autonomo articolo che disciplina la fattispecie speciale, rispetto al reato di cui all'articolo 633 del codice penale, di invasione di edifici altrui, pubblici o privati, adibiti ad abitazione e, in secondo luogo, la modifica di alcune disposizioni del rito civile cautelare possessorio per renderlo più semplice e rapido nel far conseguire al legittimo proprietario o possessore la reintegrazione del possesso o la disponibilità materiale dell'immobile del quale è stato spogliato in maniera illegittima. Si vuole così rafforzare la tutela di tanti soggetti fragili che, ad esempio, dopo essere stati dimessi dall'ospedale o di rientro dalle ferie, trovino la propria abitazione occupata con serratura della porta di ingresso sostituita e conseguente impossibilità di accedere alla propria dimora. Prima ancora del danno economico, derivante dalla lesione del diritto di proprietà, si configura, di fatto, un danno morale perché, oltre a vedersi interdetto il rientro nel proprio alloggio, al proprietario o assegnatario viene impedita anche la fruizione dei propri beni e dei propri effetti personali. L'obiettivo che si intende conseguire con la presente proposta di legge è quello di scoraggiare e di dissuadere soggetti malintenzionati dal violare non solo il diritto di proprietà ma anche la dignità e la libertà morale della vittima, in particolare nei casi in cui l'occupazione riguarda un immobile adibito ad

SEAC

Lavori in corso Lavori in corso

abitazione di soggetti fragili come gli anziani, i disabili o i soggetti affetti da grave patologia. La presente proposta di legge consta di quattro articoli:

- l'articolo 1 delinea una fattispecie con elementi di specialità rispetto al reato "base" di cui all'articolo 633 del codice penale diretta a perseguire, con sanzioni penali più severe, la condotta di invasione di edifici altrui, pubblici o privati, adibiti ad abitazione di cui all'articolo 633-bis, prevedendo, altresì, due ulteriori circostanze aggravanti e la procedibilità d'ufficio nei casi in cui: il fatto è commesso da più di cinque persone o da una persona palesemente armata; il fatto è commesso su edificio adibito ad abitazione di persona disabile, ultrasettantenne o affetta da grave patologia;
- l'articolo 2 modifica l'articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale, inserendo la condotta di cui all'articolo 633-bis del codice penale nell'elenco dei delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza;
- l'articolo 3 introduce il nuovo articolo 703-bis del codice di procedura civile, configurando un procedimento cautelare possessorio ad hoc al fine di assicurare una tutela più rapida ed efficace al legittimo possessore o proprietario dell'abitazione illegittimamente occupata che si rivolge al giudice per essere reintegrato nel possesso nonché nella disponibilità materiale del proprio immobile, a seguito dello spoglio o della molestia subiti;
- l'articolo 4 reca disposizioni in materia di spese di giustizia stabilendo che il procedimento di cui all'articolo 703- bis del codice di procedura civile è esente dal versamento del contributo unificato.



Proposta di modifiche al testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo n. 151/2001, concernenti l'introduzione del congedo di paternità e del congedo genitoriale obbligatori Camera dei Deputati – Commissione Lavoro Proposta di Legge A.C. 3364

Assegnato alla Commissione Lavoro della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3364. La presente proposta di legge ha l'obiettivo di promuovere la paternità e il ruolo del padre come parte attiva nella crescita del figlio fin dai primi mesi di vita, di migliorare la condizione della donna nel mercato del lavoro e di contribuire ad arrestare il crescente declino demografico che interessa l'Italia. La proposta si inserisce nel percorso di recepimento della direttiva Ue n. 1158/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e ne fornisce una trasposizione tempestiva, entro la scadenza dei termini previsti dal legislatore

europeo per l'anno 2022, nonché estensiva, riconoscendo il congedo di paternità per un periodo superiore ai dieci giorni lavorativi retribuiti allo stesso livello attualmente previsti nell'Unione europea. La proposta mira, in particolare, a favorire la conciliazione vita-lavoro e a incoraggiare la co-genitorialità, vale a dire la piena condivisione delle responsabilità genitoriali all'interno della coppia. Contestualmente, si introduce un congedo di paternità obbligatorio di tre mesi nell'arco dei primi dodici mesi di vita del bambino, al fine di contribuire alla diminuzione delle discriminazioni contrattuali operate nei confronti delle donne, con particolare riferimento al divario retributivo di

La proposta di legge si compone di quattordici articoli e, in particolare:

• l'articolo 1 istituisce il congedo di paternità obbligatorio, per un periodo continuativo di tre mesi, nei primi dodici mesi di vita del bambino, con un'indennità pari al 100%

della retribuzione. Tale istituto si applica anche nel Proposta di Legge A.C. 2962 caso di adozione, nazionale e internazionale, e di affidamento;

- l'articolo 2 estende il congedo di paternità obbligatorio ai dipendenti pubblici;
- l'articolo 3 estende il congedo di paternità obbligatorio ai lavoratori autonomi e agli imprenditori agricoli, prevedendo una indennità forfetaria;
- l'articolo 4 disciplina il trattamento economico incrementando l'indennità di maternità al 100% della retribuzione;
- l'articolo 5 dispone uno sgravio contributivo per le imprese che assumono personale in sostituzione di lavoratrici e lavoratori in congedo;
- l'articolo 6 posticipa la decorrenza del congedo parentale del padre lavoratore dalla data di nascita del figlio alla data di cessazione del congedo di paternità obbligatorio;
- l'articolo 7 estende a favore di entrambi i genitor il prolungamento del congedo parentale nel caso di minore con handicap, prevedendo un periodo da ripartire tra i medesimi genitori;
- l'articolo 8 riconosce anche al padre lavoratore i riposi giornalieri previsti per la lavoratrice madre nel primo anno di vita del bambino;
- l'articolo 9 adegua il divieto di licenziamento alla fattispecie del congedo di paternità obbligatorio;
- l'articolo 10 estende al padre lavoratore il diritto alle indennità previste in caso di licenziamento, in caso di dimissioni volontarie durante il periodo per cui è previsto il divieto di licenziamento;
- l'articolo 11 estende a tutti i genitori con figli minori la possibilità di cedere i periodi di riposo e le ferie, di cui al decreto legislativo n. 151/2015;
- l'articolo 12 reca disposizioni in materia di formazione professionale per i lavoratori che rientrano dal congedo di maternità, di paternità o parentale;
- l'articolo 13 estende il diritto al congedo di paternità, di maternità e parentale ai genitori che hanno costituito un'unione civile e hanno provveduto al riconoscimento del minore o il cui legame stabile con il minore risulti accertato mediante il certificato dello stato di famiglia;
- l'articolo 14 reca la copertura finanziaria.

Proposta di modifiche all'articolo 3 della legge n. 18/2009 e altre disposizioni concernenti l'istituzione della Consulta nazionale per la disabilità

Camera dei Deputati – Commissione Affari Sociali

Assegnato alla Commissione Affari Sociali della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 2962. Con la presente proposta di legge si intende mettere la disabilità al centro delle politiche pubbliche, rafforzando gli strumenti già esistenti e ponendola sotto la diretta responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri senza limitarla al solo settore delle politiche sociali. La presente proposta di legge è composta da tre articoli e, in particolare:

- l'articolo 1, in attuazione della Convenzione Onu e dei principi generali stabiliti dalla Costituzione all'articolo 2, ai sensi del quale "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", e al secondo comma dell'articolo 3, in base al quale "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", individua le finalità, ossia la promozione dell'inclusione sociale e della piena integrazione delle persone con disabilità nonché il miglioramento della loro qualità di vita;
- con l'articolo 2, che modifica la legge n. 18/2009, si istituisce la Consulta nazionale per la disabilità, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale organo dotato di piena indipendenza di giudizio e di valutazione nonché di libertà di organizzazione, in grado di intervenire nella vita quotidiana dei cittadini disabili tutelando e promuovendo il loro diritto a studiare, a lavorare, ad avere una famiglia, a fare sport e ad avere una vita, nel limite del possibile, autonoma e indipendente; • l'articolo 3 modifica il comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 303/1999, in materia di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei
- ministri. In particolare, si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri si avvalga della Presidenza anche per l'esercizio delle funzioni relative al "coordinamento delle politiche e delle azioni del Governo volte a promuovere l'inclusione sociale nonché a tutelare e a garantire il pieno e uguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità".





Proposta di modifica all'articolo 2 del decreto legislativo n. 149/2015, recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale

Camera dei Deputati – Commissione Lavoro <u>Proposta di Legge A.C. 3204</u>

Assegnato alla Commissione Lavoro della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3204. La presente proposta di legge prevede il conferimento all'Ispettorato nazionale del lavoro di specifiche funzioni di vigilanza e di controllo in materia di affidamento, di idoneità genitoriale e di accoglimento dei minori nelle strutture di accoglimento dei minori nelle strutture di accoglienza, in modo tale da consentire, anche in questo delicato ambito, un'adeguata protezione dei minori da parte dello Stato, secondo la logica che ha ispirato la revisione delle norme sulla funzione ispettiva.

#### Disposizioni per l'istituzione di nuove Zone logistiche semplificate (Zls) in una proposta di legge

Camera dei Deputati – Commissione Bilancio Proposta di Legge A.C. 3351

Assegnato alla Commissione Bilancio della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3351. Con la presente proposta di legge si vuole intervenire sulla legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), al fine di superare l'attuale limite previsto per l'istituzione di Zone logistiche semplificate (Zls) nelle regioni più sviluppate, come individuate dalla normativa europea (ossia quelle con il prodotto interno lordo pro capite maggiore del 90% della media degli Stati membri dell'Unione europea), consentendone l'i-

stituzione non più soltanto nelle aree portuali, ma anche nelle aree confinanti con Stati non appartenenti all'Unione europea, nelle aree interne, con particolare riguardo alle aree montane, nelle aree in cui sia presente un'infrastruttura aeroportuale, nonché nelle aree destinate alla ricerca, all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione. Si ritiene, infatti, che anche tali aree presentino peculiarità tali da giustificare l'applicazione di speciali condizioni volte ad attrarre gli investimenti favorendone così lo sviluppo produttivo e occupazionale. In particolare:

- le aree collocate in prossimità del confine con Stati non appartenenti all'Unione europea necessitano di interventi di rilancio del tessuto economico e produttivo diretti a fronteggiare la crisi del commercio e dell'imprenditoria causata, in buona parte, da crescenti fenomeni di delocalizzazione;
- le aree interne, specialmente montane, individuate in attuazione della strategia nazionale per le aree interne, necessitano di interventi volti a ridurre il divario socioeconomico esistente rispetto agli altri territori e a contrastarne lo spopolamento, perseguendo uno sviluppo sostenibile ed assicurando l'erogazione ottimale dei servizi in favore delle rispettive comunità;
- le aree caratterizzate dalla presenza di un aeroporto necessitano, al pari delle aree portuali, di speciali condizioni per attrarre investimenti, soprattutto in settori quali la logistica e il commercio, che ne promuovano lo sviluppo sostenibile anche attraverso la realizzazione di opere con valenza ambientale (misure di mitigazione e compensazione):
- le aree destinate alla ricerca, all'innovazione
  —146—

tecnologica ed alla digitalizzazione necessitano anch'esse di condizioni di favore per agevolare la realizzazione di progetti innovativi che possano contribuire, a loro volta, all'attuazione di quella "Strategia di innovazione" che affonda le radici negli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e la cui analisi ha portato all'individuazione di tre settori principali, quali: digitalizzazione della società, innovazione del paese, sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso.

La possibilità di istituire Zls anche nelle suddette aree, in aggiunta alle Zls già consentite nelle aree portuali, permetterà di applicare alle imprese ivi operanti (sia nuove imprese sia imprese già esistenti) importanti misure di semplificazione, nonché benefici fiscali (questi ultimi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato) già previsti dalla legislazione vigente per le zone economiche speciali (Zes) nelle regioni del Mezzogiorno e per le Zls esistenti nelle aree portuali delle regioni del centro-nord.

#### Agevolazioni fiscali per il sostegno dei piccoli esercizi commerciali al dettaglio in una proposta di legge

Camera dei Deputati – Commissione Finanze <u>Proposta di Legge A.C. 3348</u>

Assegnato alla Commissione Finanze della Camera l'esame della proposta di legge A.C. 3348. La finalità della presente proposta di legge è quella di tutelare e salvaguardare il tessuto economico e imprenditoriale dei piccoli centri storici, oggi in grave difficoltà, per il contributo che essi offrono alla coesione sociale e quindi all'esistenza stessa di tali insediamenti. Con lo scopo di rendere tali attività più concorrenziali nei confronti dei grandi esercizi commerciali, di promuovere l'imprenditoria giovanile nel settore e di tutelare la sopravvivenza di queste piccole realtà, la presente proposta di legge introduce una serie di interventi di natura fiscale. In particolare:

- con l'articolo 1 si definiscono le finalità e l'ambito di intervento del provvedimento;
- con l'articolo 2 si prevedono misure di semplificazione per l'ammissione dei piccoli esercizi commerciali al regime di contabilità semplificata;
- l'articolo 3 prevede misure per ridurre la pressione fiscale sui "negozi di vicinato", attraverso una serie di adeguamenti del regime agevolato

cosiddetto forfetario;

- l'articolo 4 intende stimolare i proprietari alla locazione nei confronti di tali tipi di attività, con una conseguente proporzionale diminuzione dei canoni di locazione, dato il risparmio d'imposta;
- l'articolo 5 è finalizzato a promuovere da parte degli enti locali un intervento in diminuzione delle tariffe di determinazione della base imponibile della tassa sui rifiuti (Tari), della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap) e del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Cosap) (e del nuovo canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria a partire dal 2022) per le attività di commercio al dettaglio in questione, al fine di prevedere misure agevolative in favore dell'iniziativa imprenditoriale necessaria a contrastare l'effetto desertificazione dei centri storici dei piccoli comuni e in generale dei negozi di vicinato;
- l'articolo 6 propone una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto (Iva) al 10% per quanto concerne i servizi di fornitura di energia elettrica e gas per le imprese di vicinato;
- l'articolo 7 istituisce il Fondo per il sostegno dei piccoli esercizi commerciali al dettaglio nello stato di previsione del ministero dello sviluppo economico, allo scopo di provvedere al finanziamento di iniziative che agevolino la ristrutturazione, l'ammodernamento, l'ampliamento per innovazione di prodotto e di processo di attività artigianali e commerciali, comprese le innovazioni tecnologiche indotte dalla digitalizzazione dei processi di marketing on-line e di vendita a distanza, attraverso la concessione di contributi in conto capitale alle imprese ovvero l'erogazione di contributi a fondo perduto per l'acquisto di macchinari, impianti, arredi e attrezzature varie, per investimenti immateriali, per opere murarie e impiantistiche, necessarie per l'installazione e il collegamento dei macchinari e dei nuovi impianti produttivi acquisiti. Le risorse del Fondo possono essere impiegate anche per il finanziamento di nuove aperture di esercizi commerciali situati in locali sfitti e per l'allestimento di nuove soluzioni di arredo urbano che contrastino il degrado e la desertificazione commerciale;
- l'articolo 8 prevede il canone agevolato (cedolare secca), per il settore delle locazioni commerciali:
- l'articolo 9 reca le disposizioni finanziarie.

#### Notizie dal mondo

#### cesso di sviluppo dello Stato africano ribadendo l'impegno italiano.

#### Unione Europea



#### • Le nuove norme sul periodo di accettazione dei certificati di vaccinazione Covid digitali europei per viaggiare nei territori dell'Unione dal 1° febbraio

A partire dal 1° febbraio sono in vigore le nuove norme riguardanti il periodo di accettazione dei certificati di vaccinazione Covid digitali dell'Unione Europea per viaggiare nei territori dell'Unione. Gli Stati membri sono obbligati ad accettare i certificati di vaccinazione per un massimo di duecentosettanta giorni, corrispondenti ad un periodo di nove mesi dal completamento del ciclo di vaccinazione primario. Tale periodo standard di accettazione non è applicabile ai certificati relativi alle dosi di richiamo. Sul tema, il commissario per la giustizia, Didier Reynders ha affermato "da domani vi sarà una norma dell'Unione Europea relativa alla durata di accettazione dei certificati di vaccinazione del ciclo primario nel contesto dei viaggi transfrontalieri. Ciò riflette il calo della protezione del vaccino e sottolinea l'importanza della dose di richiamo. Con il sostegno degli esperti del centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e dell'agenzia europea per i medicinali, la Commissione monitorerà attentamente l'eventuale necessità di futuri adeguamenti della norma". Tale regolamentazione riguarda i soli certificati di vaccinazione utilizzati per viaggiare all'interno dell'Unione. Pertanto, agli Stati membri è riconosciuta la facoltà di ricorrere a norme diverse nel caso in cui il certificato Covid digitale europeo venga utilizzato all'interno di un contesto nazionale. Ciononostante, l'invito ai singoli Stati è di allinearsi al periodo di accettazione come previsto a livello europeo.

#### • Aiuti di Stato per le piccole banche prorogati fino al 20 novembre 2022

# Notizie dal mondo

di Laura Borsi

#### **Emirati Arabi Uniti**



#### • Le prospettive sul mercato emiratino per le aziende italiane ed il piano per il futuro e lo sviluppo degli Emirati Arabi

In occasione della visita istituzionale negli Emirati Arabi da parte della delegazione abruzzese, rappresentata da Marco Marsilio, presidente della giunta regionale, si è svolto l'incontro con i referenti della Camera di commercio italiana esperti del mercato emiratino. In merito, il presidente Marsilio ha commentato con queste parole: "momento utile e fruttuoso per sviluppare e incrementare la presenza delle nostre aziende in questo mercato. Dubai è una piazza finanziaria importante ma anche un luogo dove si concentra una parte importante della ricchezza del mondo e questo ci serve per capire meglio dove orientare le nostre aziende per ampliare i mercati di riferimento. L'Abruzzo ha potenzialità e idee per intercettare questo mercato; ora bisogna lavorare per creare tutte le condizioni. La nostra presenza qui a Dubai ha soprattutto questa chiave di lettura accanto a quella della presenza istituzionale in occasione dei Regional day dell'Expo al Padiglione Italia". Si è tenuto anche l'incontro con il responsabile per gli affari commerciali del ministero dell'economia degli Emirati Arabi, Khalifa Al Shabiri, il quale ha illustrato il piano per il futuro e per lo sviluppo degli Emirati Arabi e l'organizzazione gover-

nativa emiratina con l'intento di innovazione e sviluppo con il programma 2071. In tale contesto il presidente Marsilio ha evidenziato che "noi dobbiamo avere le capacità di creare una sintesi tra il forte radicamento nella storia della nostra realtà e un paese che è proteso verso il futuro ma che non rinuncia ai valori della storia".





#### Sottoscritto l'accordo per il programma integrato per lo sviluppo

È stato firmato l'accordo tra l'ambasciatore italiano in Kenya, Alberto Pieri, ed il ministro del tesoro keniano, Ukur Yatani, volto alla realizzazione del programma integrato di sviluppo socio-sanitario di Malindi - fase seconda. L'accordo è in linea con il programma di sviluppo "Kenya Vision 2030" e gli interventi che contempla sono volti a favorire lo sviluppo sociale ed economico del paese. Si prevede di costruire una strada asfaltata di più di undici chilometri, un ponte pedonale su un fiume, un sistema di approvvigionamento idrico, e della fornitura ed installazione di attrezzature e strumenti destinati a strutture sanitarie e scolastiche. L'ambasciatore Pieri ha affermato che l'accordo si inserisce nel contesto della consolidata cooperazione dell'Italia al pro-



In tema di aiuti di Stato, è stata approvata dalla Commissione europea la proroga fino al 20 novembre 2022 del regime italiano di liquidazione ordinata a sostegno delle piccole banche, con esclusione delle cooperative, con un totale di attivo inferiore a cinque miliardi di euro. Alla luce della situazione emergenziale connessa

#### Notizie dal mondo

alla diffusione del virus Covid-19 e delle tutele per evitare indebite distorsioni della concorrenza, la Commissione europea ha deciso di continuare ad accettare la soglia maggiore di cinque miliardi, approvando la proroga del regime ai sensi delle norme europee sugli aiuti di Stato. La Commissione europea ha verificato e accertato la conformità della misura italiana alle condizioni stabilite nella comunicazione sul settore bancario del 2013 per regimi di liquidazione ordinata per le piccole banche, fatta eccezione per la soglia di bilancio di tre miliardi di euro. Tale regime permette all'Italia di dare sostegno alla vendita delle attività e delle passività di una banca fallita ad un'altra banca. Il regime prevede che l'acquirente sia selezionato sulla base di una procedura di gara competitiva e debba integrare le attività acquisite entro il termine di un anno. Anche gli azionisti ed i creditori subordinati delle banche fallite dovranno partecipare alla copertura delle perdite, al fine di ridurre al minimo la necessità di ricevere aiuti.

#### • La nuova strategia di normazione europea

La Commissione europea ha presentato una nuova strategia di normazione con l'obiettivo di incrementare la competitività dell'Unione a livello mondiale, di sviluppare un'economia verde, digitale e resiliente. Il rispetto delle norme armonizzate garantisce che i prodotti sul mercato europeo siano conformi al diritto dell'Unione Europea. In assenza di tali norme non sarebbe possibile realizzare un'economia europea climaticamente neutra, circolare e resiliente. La strategia è composta da cinque punti cardine:

- prevedere, ordinare in base alla priorità ed affrontare le necessità di normazione nei settori strategici. A partire da quest'anno le priorità nell'ambito della normazione saranno definite all'interno del programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il
- migliorare la governance e l'integrità del sistema europeo di normazione. La Commissione propone una modifica del regolamento sulla normazione per migliorare la governance del sistema europeo di normazione;
- rafforzare la leadership europea con riferimento alle norme globali. In particolare, la
  Commissione si avvarrà del forum ad alto
  livello per dare vita, insieme agli Stati membri
  ed agli organismi nazionali di normazione,



ad un nuovo strumento con l'obiettivo di condividere le informazioni e di incrementare l'approccio europeo alla normazione internazionale. Inoltre, la Commissione promuoverà lo sviluppo del coordinamento tra gli Stati membri dell'Unione ed i partner che condividono i medesimi valori;

- sostenere l'innovazione. In merito, la Commissione invita a sfruttare al meglio il potenziale della ricerca finanziata dall'Unione Europea al fine di valorizzare i progetti innovativi mediante attività di normazione ed esorta ad anticipare le esigenze di normazione;
- preparare la prossima generazione di esperti nel settore della normazione. La normazione si fonda sui contributi degli esperti e l'Unione Europea deve affrontare un cambio generazionale.

Sul tema, Margrethe Vestager, vicepresidentessa esecutiva per un'Europa pronta per l'era digitale ha dichiarato che "le norme sono necessarie per garantire la protezione dei dati nell'uso dell'intelligenza artificiale, oppure per far sì che i di-

spositivi mobili siano protetti da atti di pirateria, e devono essere allineate ai valori democratici dell'Ue. Allo stesso modo abbiamo bisogno di norme per la realizzazione di importanti progetti di investimento, ad esempio nei settori dell'idrogeno o delle batterie, e per valorizzare gli investimenti nell'innovazione offrendo alle imprese dell'Ue l'importante vantaggio di cui gode chi compie la prima mossa". Dal canto suo, il commissario per il mercato interno, Thierry Breton, ha commentato che "le norme tecniche rivestono un'importanza strategica. La sovranità tecnologica dell'Unione Europea, la capacità di ridurre le dipendenze e la protezione dei valori dell'Unione dipenderanno dalla nostra capacità di essere un punto di riferimento nel campo della normazione a livello globale. Con la strategia odierna presentiamo con chiarezza le nostre priorità nell'ambito della normazione e creiamo le condizioni per fare delle norme europee un punto di riferimento a livello mondiale. Interveniamo per preservare l'integrità del processo europeo di normazione, incentrandolo sulle piccole e medie imprese e sugli interessi europei".

-150- SEAC



# Un ingegnere, un venditore di stoffe e una psicologa ....

di Alberto Bosco

"Mi piace fare il presidente. La paga è buona e posso andare al lavoro a piedi." (John F. Kennedy)

Criptico il titolo, vero caro lettore? Ci arriviamo, un po' di pazienza e ci arriviamo.

Per chi ha un lavoro – e qui l'aneddotica potrebbe scatenarsi riguardo a quanta fortuna ci voglia per avere un'occupazione (specie se con mansioni e retribuzione adeguate) – in particolare nelle grandi città, per arrivare in azienda ogni mattina (e per poi fare rientro a casa la sera) ci vuole un sacco di tempo.

Ore e ore, ogni giorno, tutte le settimane dell'anno, spese nel traffico, alla guida della propria auto o sui mezzi pubblici. Tanto stress e zero produttività!

Se c'è un insegnamento positivo che è possibile ricavare dalla pandemia da Covid-19 è che, con il lavoro agile (meglio se ben organizzato), i dipendenti, e non solo loro, hanno continuato a rendere la propria prestazione.

Le aziende non si sono fermate, le idee hanno continuato a circolare e, insomma, si è fatta di necessità virtù.

 $\rm \grave{E}$  quindi lecito chiedersi se – al netto di soluzioni di fantasia come il "baretto" sulla spiaggia in Giamaica - il luogo di lavoro

-152- SEAC

#### Frutti di bosco

debba necessariamente coincidere con la sede dell'azienda o con un locale della propria abitazione.

Ed eccoci a una possibile soluzione, che concilia produttività, risparmio di tempo e socialità.

L'ingegnere (Marco), il venditore di stoffe (Alberto) e la psicologa (Roberta) sono personaggi reali, che svolgono la propria attività negli informali locali di un *co-working*, presso il quale l'autore di queste brevi note si reca con una certa frequenza per guadagnarsi da vivere.

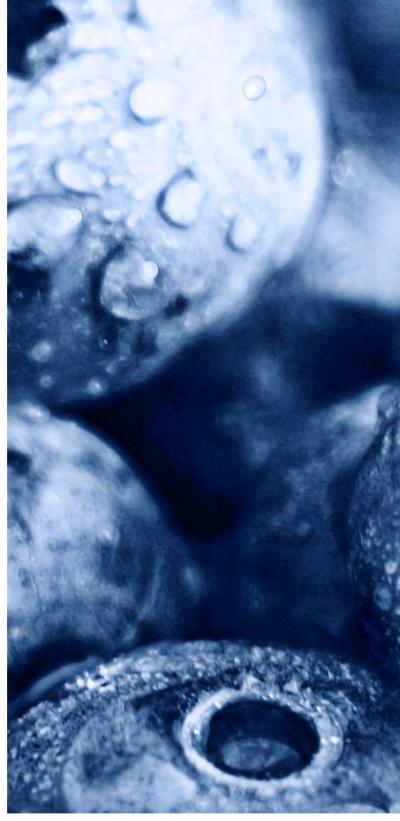
Ne conseguono saluti rilassati, momenti di socialità legati a un caffè o una fetta di dolce, un aiuto reciproco in caso di bisogno. Il che non impedisce affatto di produrre quanto serve per svolgere con pienezza ed efficienza i propri compiti.

Insomma, caro direttore del personale, vogliamo fare un pensierino al benessere dei colleghi? Una scrivania in affitto un paio di giorni alla settimana in un *co-working* costa più o meno come il carburante necessario a percorrere i 50 km che separano il nostro Cipputi dal luogo di lavoro.

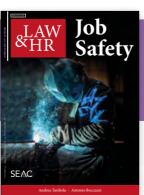
Ma vuoi mettere il fatto di alzarsi una mezzoretta più tardi, andare "in ufficio" a piedi, e passare anche a lasciare il pargolo all'asilo?

Insomma, perché non fare una riflessione sul possibile allargamento delle aree di benessere organizzativo, includendo il lavorare con "colleghi non colleghi"?

Qui, da noi, funziona!



LAW & HR n. 04 "Job Safety" Disponibile dal 24 Febbraio 2022





# SEAC ALL-IN LAVORO

### SIAMO SEAC E OGNI GIORNO DIAMO IL MASSIMO PER TE!

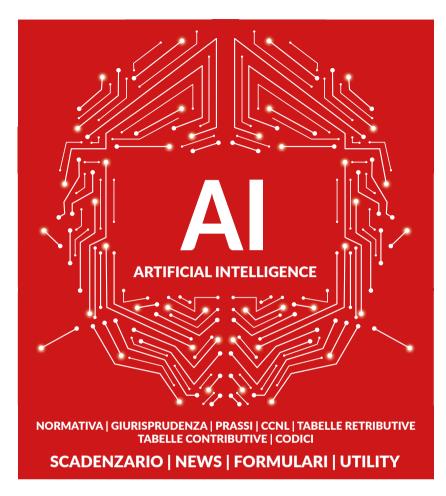
INFORMATIVA AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE

> SCHEDE OPERATIVE LAVORO

> > SCHEDE CCNL

REDAZIONALI LAVORO

IL MONDO PAGHE



MANSIONARIO CCNL

SCADENZARIO CCNL

INFO AZIENDA LAVORO

SOTTO LA LENTE LAVORO

LIBRERIA DIGITALE LAVORO

