

**Ai gentili clienti**  
**Loro sedi**

## **Ispezione del lavoro: le fasi della procedura**

### **Premessa**

Con la presente circolare illustriamo la **procedura di controllo in materia lavoro**, nonché le **procedure coattive di riscossione nel caso in cui il datore di lavoro non provveda a sanare le eventuali irregolarità.**

### **Le tipologie di ispezioni disponibili**

L'attività di vigilanza può essere svolta con:

- **"visite di iniziativa programmata"** dalla Direzione Territoriale del Lavoro;
- con accertamenti su **"richiesta di intervento"** programmati su denuncia del lavoratore, su richiesta delle OOSS o dell'Autorità Giudiziaria;
- **"vigilanza a vista"**, è limitata alle ipotesi in cui non sia possibile identificare a priori il soggetto destinatario dell'accertamento (mercati, fiere, ecc.) e non rappresenta il criterio ordinario di pianificazione della vigilanza.

### **OSSERVA**

Una particolare azione ispettiva è il c.d. **"accesso breve"** intendendosi come tale, l'accesso in azienda finalizzato unicamente alla verifica di un eventuale utilizzo di lavoratori in nero riscontrando il personale presente sul luogo di lavoro con quello risultante dalle banche dati disponibili.

### **Attività propedeutiche**

**Il programma per ciascun ispettore o nucleo ispettivo è stabilito dal Direttore Territoriale del Lavoro** che, in tal senso, si avvale della collaborazione del **Servizio Ispezione del Lavoro** incardinato presso la suddetta struttura periferica ed è redatto su un sistema informatico (SGIL).

### **OSSERVA**

La pianificazione riguarda in genere, **l'attivazione dell'azione ispettiva attraverso un primo accesso presso l'azienda da sottoporre al controllo**, ma anche le c.d. **"rivisite" ai cantieri**

**edili** ai quali sono state impartite prescrizioni obbligatorie, o gli accessi successivi che si rendono necessari presso aziende già ispezionate, sono oggetto di programmazione direttoriale ancorché concordata preventivamente con l'ispettore interessato.

Spesso l'intervento ispettivo viene **preceduto dall'assunzione di tutte le notizie utili all'accertamento riguardanti il soggetto da controllare** (attività svolta, CCNL applicato, situazione contributiva e assicurativa ecc.) attraverso la **consultazione delle banche dati disponibili, il tutto per agevolare e velocizzare l'ispezione stessa.**

### **Accesso ispettivo**

---

Il personale ispettivo, al momento dell'accesso sul luogo di lavoro, ferma restando la necessità di non vanificare l'effetto sorpresa, ha **l'obbligo di qualificarsi ed esibire la tessera di riconoscimento rilasciata dall'Amministrazione. In mancanza della tessera, l'ispezione non può aver luogo.** L'ispettore deve adottare ogni cautela finalizzata a **tener riservato l'accertamento in corso nei casi in cui sono presenti soggetti estranei all'attività produttiva** (clienti, fornitori etc..) ed, inoltre, l'accesso deve **svolgersi con modalità tali da interferire il meno possibile con l'attività lavorativa del soggetto ispezionato.**

Il personale informa il datore di lavoro o chi al momento ne fa le veci, della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'ispezione, da un **professionista abilitato a curare gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale** (art. 1 L. 12/79).

L'attività del personale ispettivo sul luogo di lavoro che, a seconda delle finalità dell'accertamento, consiste essenzialmente nell'**individuazione**, in tutto o in parte, **dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nell'acquisizione della documentazione strettamente lavoristica aziendale se tenuta in azienda, nell'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori**, oppure se si tratta di attività di vigilanza "tecnica" operata nei cantieri edili, consiste anche nella **verifica del rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro, deve protrarsi per il solo tempo necessario all'accertamento.** Inoltre la sua durata complessiva, dal primo accesso alla conclusione dell'indagine, deve essere contenuta in tempi ragionevoli.

Ai sensi del disposto di cui all'art. 8 del D.Lgs. 124/2004, il personale ispettivo in sede di accesso, sia di propria iniziativa che su espressa richiesta del soggetto interessato (datore di lavoro, lavoratore, professionista) fornisce **ogni chiarimento utile sulla inosservanza o non corretta applicazione delle norme lavoristiche e previdenziali eventualmente riscontrate dalle quali deriveranno l'adozione di sanzioni penali o amministrative.** Le informazioni, in quanto rilasciate da un organo

dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni, devono essere chiare, complete e, soprattutto corrispondenti alle indicazioni ministeriali.

Oltre alla documentazione in materia di lavoro tenuta in azienda, l'ispettore può chiedere **l'esibizione di documenti conservati altrove** (sede legale dell'azienda, studio del professionista delegato, ecc.) previa **specifica indicazione riportata sul verbale di primo accesso consegnato al datore di lavoro o ad altra persona presente all'ispezione, dando un congruo margine di tempo**. La documentazione richiesta può essere **consegnata presso la DTL oppure acquisita presso lo studio del professionista delegato all'assistenza**. L'esame della documentazione deve essere effettuato con la **massima scrupolosità allo scopo di ricostruire un quadro completo ed obiettivo della situazione aziendale e della regolarità degli adempimenti previsti dalla legge**.

#### **OSSERVA**

Di norma il **primo accesso ispettivo**, oltre che all'acquisizione della documentazione, è dedicato **all'acquisizione delle dichiarazioni spontanee o sommarie informazioni rese dal o dai lavoratori presenti nel luogo di lavoro**. Le dichiarazioni devono essere assunte secondo criteri di riservatezza, pertanto durante tale fase non è ammessa la presenza né del datore di lavoro, né del professionista che lo assiste, né di altri soggetti presenti all'ispezione, per evitare condizionamenti da parte del lavoratore e garantirne la spontaneità. Una volta acquisita la dichiarazione che da parte sua deve trovare riscontri anche con altri elementi oggettivi rilevati nel corso dell'accertamento, l'ispettore ne deve dare lettura al dichiarante e provvedere alle correzioni o precisazioni richieste dal medesimo, inoltre deve essere redatta in modo chiara e leggibile evitando l'utilizzo di moduli prestampati riportanti le domande e i corrispondenti campi da compilare. Infine nessuna copia delle dichiarazioni può essere rilasciata al lavoratore o al soggetto ispezionato.

#### **Verbalizzazione**

Nel corso delle varie fasi dell'accertamento e alla fine delle indagini, **l'ispettore è tenuto a formalizzare i risultati dell'attività svolta, attraverso apposita verbalizzazione**.

Il "verbale di primo accesso ispettivo" è considerato un **adempimento obbligatorio dell'ispettore** e rappresenta il **primo atto formale con il quale il soggetto ispezionato viene informato dell'avvio dell'accertamento**. Esso è da **redigere e consegnare al termine della prima "visita"** e deve contenere **tutti gli elementi riscontrati nonché la descrizione dettagliata dei fatti e la richiesta dei documenti** ritenuti utili per l'accertamento di eventuali illeciti non conservati sul luogo di lavoro con la indicazione del termine di consegna.

## **OSSERVA**

Qualora dalle verifiche operate **emerge la necessità di approfondire l'accertamento mediante la richiesta di acquisire ulteriori informazioni o documenti**, l'ispettore deve darne **notizia al soggetto ispezionato attraverso un "verbale interlocutorio" ove unitamente alla indicazione dell'oggetto della richiesta, devono essere riportate le ragioni che la legittimano.**

Nel caso in cui, alla conclusione dell'indagine condotta, l'ispettore rilevi **inadempienze alla normativa in materia di lavoro dalle quali derivino sanzioni amministrative, si procede alla contestazione degli illeciti mediante un "verbale unico conclusivo di accertamento e notificazione" entro i termini di tempo previsti dalla Legge 689/81.** Tale atto deve riportare una **chiara esposizione delle violazioni rilevate e quindi delle ragioni che hanno determinato l'irrogazione delle sanzioni, l'entità delle stesse, i termini e le modalità di estinzione delle sanzioni comminate, tramite adempimento alla diffida con pagamento in misura minima** (art. 13 D.Lgs. 124/2004) **o con il pagamento in misura ridotta** (art. 16 Legge 689/81). Fondamentale è, altresì, l'indicazione degli strumenti di difesa amministrativa o giudiziaria che è possibile attivare. Infine, qualora al termine degli accertamenti non vengano riscontrate violazioni di alcun tipo, il personale ispettivo è tenuto comunque a darne notizia al soggetto controllato mediante una specifica comunicazione.

### **Rapporto ispettivo**

Qualora alla contestazione/notifica dell'illecito amministrativo non sia seguita l'estinzione delle stesse secondo i termini di tempo e le modalità previste dalla norma, il personale ispettivo, ai sensi dell'art.17 Legge 689/81, è tenuto a **redigere un rapporto sanzionatorio da inviare al Direttore della DTL con il quale si conclude la fase del procedimento ispettivo.** Tale atto, da considerare di natura endoprocedimentale e che, come tale, **non assume rilevanza esterna, deve fornire una ricostruzione dell'accertamento operato e, pertanto, in esso dovranno essere indicati con ogni dettaglio tutti gli elementi di prova rilevanti ai fini della contestazione della sanzione ed ogni altra osservazione utile al Direttore per determinare la sanzione in sede di emissione dell'ordinanza ingiunzione.** Ove nel corso dell'attività di vigilanza siano emersi fatti che rientrano nelle competenze di altre Amministrazioni, l'ispettore, per il tramite dell'ufficio di appartenenza, trasmette ad esse i relativi atti con la copia dei documenti riportanti elementi probatori di eventuali inadempienze.

### **L'ordinanza di ingiunzione**

L'ordinanza di ingiunzione **rappresenta il provvedimento che conclude il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa iniziato con il verbale unico di accertamento e notificazione dell'illecito amministrativo accertato nel corso dell'ispezione.**

Essa presenta i caratteri di **definitività e di esecutività** ed è lo strumento con il quale il Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro che, nella sua qualità di autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto dell'ispettore **determina l'importo definitivo dovuto a titolo di sanzione amministrativa per la violazione contestata e ne ingiunge il pagamento.**

Per la formazione dell'ordinanza, il dirigente della DTL, avvalendosi della collaborazione interna dell'Ufficio Affari Legali e Contenzioso, **esamina il fascicolo inviato dall'ispettore che comprende il rapporto sanzionatorio e tutta la documentazione allegata** controllando la ritualità e la tempestività della contestazione/notifica, la corretta individuazione del trasgressore e dell'eventuale obbligato in solido, l'esatta descrizione dei fatti etc... per verificare la sussistenza di tutti i presupposti per emanare l'Ordinanza. Ove, invece non si rilevino prove sufficienti a carico del trasgressore, o si riscontrino gravi vizi procedurali, **allo scopo di evitare liti temerarie in sede giudiziaria con possibile soccombenza dell'Amministrazione, si procede alla emanazione di una Ordinanza di Archiviazione della quale si darà notizia motivata all'Organo ispettivo che ha redatto il rapporto.**

#### **OSSERVA**

Nella determinazione dell'importo definitivo della sanzione, fermo restando il margine di discrezionalità decisionale attribuito al Direttore della DTL, tiene conto di criteri prestabiliti quali la gravità della violazione, il comportamento tenuto dal trasgressore nel corso dell'ispezione, le eventuali recidive, eventuali condizioni di disagio economico etc.

L'Ordinanza Ingiunzione deve essere debitamente motivata **per consentire al trasgressore ed all'eventuale obbligato solidale di esercitare i propri diritti di difesa, mediante la proposizione del ricorso amministrativo o del ricorso giudiziario in opposizione.**

La Legge 689/81 non prevede espressamente un termine per l'Ordinanza Ingiunzione, ma fa riferimento al solo **termine di prescrizione quinquennale per riscuotere le somme dovute per le violazioni** (art. 28) il che nel corso degli anni ha comportato l'insorgere di divergenze interpretative, ma alla luce di vari pronunciamenti della Cassazione, si conferma il suddetto termine di **cinque anni**, dalla commissione dell'illecito, entro il quale è possibile emettere il provvedimento sanzionatorio definitivo.

L'Ordinanza Ingiunzione deve essere **obbligatoriamente notificata al trasgressore ed all'eventuale obbligato in solido** con le modalità previste dal Codice di Procedura Civile ovvero tramite funzionario della P.A. con relata di notifica oppure tramite servizio postale a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento. Sia la relata di notifica che la raccomandata postale devono **riportare determinati elementi la cui mancanza può rendere nulla la notifica stessa.**

**I termini di pagamento delle somme ingiunte sono fissati in 30 giorni dall'avvenuta notifica** (60 se il trasgressore risiede all'estero).

#### **OSSERVA**

Il giudice se richiesto dal ricorrente, nel caso in cui ricorrano gravi e circostanziate ragioni, può disporre la **sospensione della efficacia esecutiva del provvedimento opposto.** Nel caso di ricorso amministrativo ex art.16 del D.Lgs. 124/2004 e s.m.i. la sospensione può essere richiesta anche al Direttore della Direzione Interregionale del Lavoro a cui è stato presentato il ricorso.

Il trasgressore che **non intende opporre alcun ricorso né in sede amministrativa né in sede giudiziaria e si trovi in situazione economica disagiata,** può avanzare alla DTL prima della scadenza dei termini di pagamento **istanza di rateizzazione della sanzione ingiunta.**

L'esercizio del potere sanzionatorio come qualsiasi altra potestà pubblica **non può prescindere dall'applicazione di una serie di principi di diritto e di buona amministrazione a tutela della collettività,** pertanto il provvedimento è **nullo e non produce effetti se manca degli elementi essenziali, per difetto di attribuzione o se emesso in violazione o elusione del giudicato.**

Contro l'Ordinanza Ingiunzione di pagamento, **gli interessati possono proporre opposizione entro 30 giorni dalla notifica** (60 se residenti all'estero) con **ricorso amministrativo o con ricorso giudiziario di cui si forniranno maggiori dettagli nel quarto e nel quinto modulo del corso espressamente dedicati agli strumenti di difesa del datore di lavoro**

#### **La procedura di riscossione**

Qualora l'Ordinanza Ingiunzione non risulti pagata o impegnata ovvero che il provvedimento risulti in tutto o in parte confermato a seguito di pronunciamento dell'organo amministrativo (Direttore Interregionale del Lavoro o Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro) al quale il trasgressore ha prodotto ricorso, oppure a seguito di pronunciamento del Tribunale adito ai fini del giudizio di opposizione, **la DTL può attivare la procedura esecutiva per il recupero delle somme ingiunte.**

Il ruolo è **definito dalla legge come "l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute, formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario"** pertanto **trattasi in sostanza di una lista di debitori**, contenente le **somme spettanti all'Ente creditore** (che lo redige e lo rende esecutivo), a titolo di **imposte, sanzioni, interessi, maggiorazioni**.

Esso costituisce un **titolo esecutivo** e legittima il concessionario a riscuotere i crediti e ad agire sui beni del debitore. Il ruolo reca un **numero identificativo univoco a livello nazionale** e deve **riportare una serie di dati predefinita**.

La **cartella di pagamento** è un atto amministrativo individuale di esecuzione adottato dal concessionario, è **complementare al ruolo e ne costituisce un estratto riferito al singolo contribuente**.

La fase esecutiva della riscossione ha quindi inizio con la **notifica della cartella di pagamento** che è **l'equivalente dell'atto di precetto con la funzione di avviso di pagamento e messa in mora** in quanto contiene l'avvertenza che nel caso di mancato pagamento, entro 60 giorni **si procederà ad esecuzione forzata**.

Quando si ritiene che la partita debitoria non sia dovuta (in tutto o in parte), il debitore può **inoltrare domanda di sgravio parziale ovvero di annullamento del debito all'Ente impositore**. Per ottenere **lo sgravio è possibile fare anche ricorso all'autorità giudiziaria competente territorialmente, secondo le modalità riportate sul documento da impugnare**.

#### **OSSERVA**

In mancanza di pagamento spontaneo della cartella di pagamento entro 60 giorni dalla notifica, l'Agente della riscossione, dopo aver verificato che **non sono state prodotte istanze di rateizzazione e che non sono intervenuti provvedimenti di annullamento del debito oppure di sospensione della riscossione, attiva "le procedure cautelari a garanzia del credito" dell'Ente impositore e dal "processo di esecuzione" previste dalle norme di legge esistenti** (fermo amministrativo, ipoteca sugli immobili se il debito è superiore a 20.000 euro, espropriazione forzata, pignoramento immobiliare o pignoramento dei crediti presso terzi).

***Lo Studio rimane a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e approfondimento di Vostro interesse.***

Cordiali saluti

**DOTTORESSA ANNA FAVERO**