



ORDINE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI
ESPERTI CONTABILI
M I L A N O

S.A.F.
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE

LE ASSOCIAZIONI SPORTIVE

Gli accertamenti dell'Ispettorato del lavoro: ispezione e regime sanzionatorio

Dott. Aniello Pisanti

Ispettore del lavoro - Responsabile Vigilanza Ordinaria della D.P.L. di Lodi

15 novembre 2010 - Sala Convegni



ORDINE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI
ESPERTI CONTABILI
M I L A N O

S.A.F.
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE

Le ispezioni del personale ispettivo della D.P.L.

Il sistema delle ispezioni dopo il D.Lgs. n. 124/2004



I principali fenomeni oggetto di ispezione

Lavoro sommerso = cd. “*lavoro nero*”, lavoro non rilevabile in alcun modo dalle registrazioni obbligatorie

Lavoro irregolare = lavoro cd. “*grigio*” o “*in elusione*”, lavoro che nasconde rapporti di lavoro diverso, ovvero situazioni di rapporti lavorativi attuati senza il pieno rispetto delle norme di tutela

Lavoro illegale = lavoro “*nero*” o sommerso in cui rilevano violazioni di carattere penale

I nuovi "volti" del personale ispettivo

Ispettore accertatore
**(attività di vigilanza
art. 7 D.Lgs. 124/04)**

Ispettore consulente
**(attività di
consulenza art. 8,
co. 2 D.Lgs. 124/04)**

Ispettore promotore
**(attività di
prevenzione e
promozione art. 8, co.
1 D.Lgs. 124/04)**

Ispettore formatore
**(attività di
informazione e
aggiornamento art.
8, co. 3 D.Lgs.
124/04)**



L'ispettore accertatore

Art. 7, lett. a), D.Lgs. n. 124/2004

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

L'ispettore promotore

Art. 8, co. 1, D.Lgs. n. 124/2004

Per favorire il rispetto delle norme previdenziali e sul lavoro, a livello regionale e provinciale sono organizzate, direttamente nelle aziende, **attività di promozione e prevenzione**, in particolare su:

questioni socialmente più rilevanti

sulle novità legislative

sulle novità interpretative

L'ispettore consulente

Art. 8, co. 2, D.Lgs. n. 124/2004

L'ispettore del lavoro, nel corso dell'attività ispettiva, quando non emergono profili sanzionatori, penali o amministrativi, **fornisce chiarimenti operativi sulla corretta attuazione della normativa**, sempre con riferimento a questioni di ordine generale, fondandosi sulle indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro, esclusa ogni attività di consulenza diretta sui casi specifici, che resta di esclusiva competenza dei professionisti di cui alla legge n. 12/1979.

Codice di comportamento del personale ispettivo



Rapporti coi datori di lavoro ispezionati

Collaborazione: atteggiamento non vessatorio e pregiudizialmente punitivo, ma piuttosto la predisposizione all'ascolto e alla cooperazione al fine di evidenziare le irregolarità presenti con l'intento dichiarato di sanarle prima che sanzionarle;

Rispetto reciproco: il codice precedente del 2001 parlava di "fiducia", ma non muta l'obiettivo perseguito e cioè l'abbandono di ogni logica "del sospetto" nei confronti del soggetto ispezionato;

Minore turbativa: il "new style" dell'ispezione dopo il D.Lgs. n. 124/2004 si chiude nella consacrazione del criterio della non invadenza nei confronti dell'ispezionato, "tenendo conto delle finalità e delle esigenze dell'accertamento", in buona sostanza la minore turbativa è quella concretamente possibile, in ragione della tipologia e delle caratteristiche dell'ispezione

Il consulente del lavoro e l'ispezione

Collaborazione, rispetto reciproco e minore turbativa: come per il datore di lavoro anche nei confronti del professionista del lavoro il CdC ha inteso richiamare gli ispettori ad una consapevole correttezza dell'agire investigativo

Diritto di presenziare a tutte le attività di indagine: il CdC riconosce al CdL la piena titolarità ad assistere alle diverse fasi dell'ispezione (del lavoro e previdenziale)

Diritto a farsi coadiuvare da collaboratori: un ruolo di "nuncius" è stato ricavato per i collaboratori del CdL nella ricezione degli atti o nella consegna dei documenti

Diritto ad intraprendere le diverse azioni di contenzioso: scritti difensivi; ricorsi amministrativi al CRL, al DRL; ricorso giudiziario in opposizione (assistendo il datore in proprio)

Diritto ad attivarsi per la prevenzione del contenzioso: interpello, certificazione dei contratti di lavoro, contrattazione collettiva aziendale

Art. 9 CdC: informazione e assistenza all'ispezione

Co. 3 - Il personale ispettivo informa il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'articolo 1 della L. n. 12/1979 affinché presenzi alle attività di controllo e verifica, fatto salvo quanto previsto dall'art. 12, comma 7. L'assenza di tale professionista non è ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua validità.

Co. 4 - Il personale ispettivo verifica, nel caso in cui il soggetto ispezionato si avvalga di consulenza esterna, che il professionista sia in possesso di abilitazione, annotando gli estremi di iscrizione al relativo albo. In particolare i professionisti diversi dai consulenti del lavoro devono aver dato comunicazione alle DD.PP.LL. dell'esercizio dell'attività svolta, trasmettendo l'elenco dei soggetti assistiti. Eventuali collaboratori dei professionisti abilitati devono essere muniti di apposita delega.

Co. 5 - Lotta all'abusivismo (penalmente sanzionato) (CED)

Art. 22 CdC: astensione e incompatibilità dell'ispettore

Co. 1 - Il personale ispettivo si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad indagini ispettive ogni volta che possano essere coinvolti direttamente o indirettamente interessi personali o sussistano ragioni di convenienza.

Co. 2 - Il personale ispettivo si attiene all'obbligo di astensione ed effettua la dichiarazione di incompatibilità qualora sussistano, con il soggetto ispezionato, relazioni di parentela o di affinità entro il 4° grado.

Co. 3 - La dichiarazione di incompatibilità deve essere effettuata anche nel caso in cui l'attività da svolgere abbia come destinatari soggetti la cui documentazione di lavoro sia tenuta da professionisti che siano legati al personale ispettivo incaricato da rapporto di parentela o affinità entro il 4° grado.

Co. 4 - La dichiarazione deve essere effettuata anche qualora tale relazione emerga nel corso dell'accertamento.

Accesso ispettivo

L'art. 7 del CdC stabilisce con forza che il personale ispettivo ministeriale non è più soltanto obbligato a “qualificarsi al soggetto da ispezionare”, limitandosi a dover esibire il documento di riconoscimento soltanto “a richiesta” (così l'espressa previsione contenuta nell'art. 138, comma 3, del regio decreto n. 1422 del 28 agosto 1924, per gli ispettori del lavoro, e nell'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 463 del 12 settembre 1983, convertito in legge n. 638 dell'11 novembre 1983, per gli ispettori previdenziali), giacché con l'entrata in vigore del nuovo CdC ogni funzionario di vigilanza ha sempre l'obbligo di “esibire la tessera di riconoscimento” immediatamente e senza che sia necessaria apposita richiesta da parte del soggetto ispezionato, precisando anzi lo stesso art. 7, *ad abundantiam* e quasi in forma pleonastica e ridondante, che “in mancanza della tessera di riconoscimento l'accesso non può avere luogo”.

Le norme sul potere di accesso degli ispettori

Art. 8 DPR n. 520/1955, per gli ispettori del lavoro: “hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge”.

Art. 3, comma 1, lett. a), legge n. 638/1983, per gli ispettori previdenziali:

“accedere a tutti i locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri ed altri luoghi di lavoro, per esaminare i libri di matricola e paga, i documenti equipollenti ed ogni altra documentazione, compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con l'assolvimento degli obblighi contributivi e l'erogazione delle prestazioni”.

Divieto di impedire la vigilanza

Al diritto di accesso proprio degli ispettori corrisponde l'omologo divieto di impedire la vigilanza:

Art. 3 co. 1 e 2 D.L. 463/83, conv. in L. 638/83 Per aver impedito agli organi di vigilanza l'esercizio dei poteri di vigilanza in materia di previdenza obbligatoria;

E inoltre: Art. 16 co. 2 D. Lgs. Lgt. 788/45 (CIG); Art. 23 co. 3 L. 218/52 (ASSICURAZIONI SOCIALI); Art. 82 co. 3 DPR. 797/55 (ASSEGNI FAMILIARI); Art. 3 L. 934/66 (ASSICURAZIONI CONTRO LE MALATTIE); Art. 24 L. 457/72 (AGRICOLTURA).

Divieto di impedire la vigilanza

L'impedimento della vigilanza e, quindi, dell'accesso ispettivo del personale di vigilanza può rilevare penalmente come contravvenzione (cfr. Cass. Civ., Sez. Lav, 21 ottobre 1997, n. 10356) o anche come delitto (cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 15 luglio 1996, n. 7055): a) violazione del dovere di ottemperare all'ordine impartito da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, punita dall'art. 650 c.p.; b) opporsi fisicamente all'esercizio della vigilanza: art. 337 c.p. (resistenza a pubblico ufficiale) e art. 336 c.p. (violenza o minaccia a pubblico ufficiale).

L'esame dei documenti di lavoro

Art. 11 CdC

L'ispettore del lavoro procede ad esaminare i documenti

PRESSO LO STUDIO DEL CONSULENTE

Dove potrà esaminare il libro unico e la restante documentazione (corrispondenza con Centri per l'impiego, Inps e Inail)

PRESSO LA SEDE DEL SERVIZIO ISPEZIONE DELLA DPL

Quando per economicità dell'azione amministrativa ciò sia opportuno

IN AZIENDA

In via prioritaria i documenti di lavoro (COB) sono esibiti e visionati sul luogo di lavoro

Il consulente e l'ispezzionato ostacolano la vigilanza

Art. 4, comma 7, legge n. 628/1961

Coloro che, legalmente richiesti dall'Ispettorato di fornire notizie a norma del presente articolo, non le forniscano o le diano scientemente errate od incomplete, sono puniti con la pena dell'arresto fino a 2 mesi o dell'ammenda fino a euro 516.

I fondamenti legali dell'accertamento

Art. 13, commi 1-2, legge n. 689/1981

1. Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.
2. Possono 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.

L'accertamento nel Codice di Comportamento

L'art. 11, comma 1, CdC: il riferimento agli “elementi probatori”, faticosamente coniugati con “l'esame obiettivo della situazione aziendale e dei fatti accertati”, depone per un ragionevole invito al personale ispettivo di procedere ad un esame compiuto delle circostanze obiettive in cui si situa l'azienda, sotto il profilo della organizzazione e della gestione del personale, da integrarsi con le attività investigative già commentate (acquisizione ed esame della documentazione di lavoro e delle dichiarazioni dei lavoratori), al fine di “provare” e, conseguentemente, di “accertare” le circostanze di fatto che rivelano la sussistenza di una inosservanza sanabile (art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004) o, al contrario, di una violazione amministrativa concretata in tutti i suoi elementi, ovvero degli illeciti penali sussistenti.

Modalità ispettive

Art. 12 Acquisizione delle dichiarazioni

Devono essere acquisite in sede di accesso per garantirne la maggiore genuinità e pertanto la fede privilegiata.

Se si tratta di indagini penali, allora si darà applicazione:

all'art. 3 c.p.p. per le dichiarazioni rese da persona non imputata e non sottoposta ad indagini,

All'art. 64 c.p.p per l'interrogatorio di persona sottoposta ad indagini

All'art. 350 c.p.p. per l'acquisizione di sommarie informazioni o dichiarazioni spontanee da persona sottoposta ad indagini.

Accesso agli atti ispettivi

Circa il rilascio della copia della dichiarazione, nessuna copia può essere rilasciata in sede di ispezione, fino alla conclusione degli accertamenti. Successivamente alla conclusione di essi potrà darsi corso ad accesso ai sensi della legge nr. 241/90.

L'interesse alla riservatezza è recessivo quando l'accesso ai documenti è necessario per la difesa di interessi giuridici. La giurisprudenza fa poi rinvio alle disposizioni regolamentari per valutare le esigenze di contemperamento fra difesa degli interessi giuridici e riservatezza dei soggetti coinvolti.

In proposito il d.m. 757 del 1994, è da considerarsi tuttora in vigore. Esso sottrae all'accesso i documenti quando dalla divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi di terzi.

L'accesso non può essere negato se può farsi ricorso al differimento.

Accesso agli atti ispettivi

La circolare ministeriale 22 del 19 marzo 99 ha previsto che per consentire l'accesso debbano sussistere:

- l'attualità e la concretezza dell'interesse;
- la conseguente necessità di conoscere l'atto in funzione di tutela dei propri interessi;
- la specificazione dell'interesse.

La circolare precisa che nella fase accertativa l'accesso ai documenti potrebbe turbare o compromettere il proseguimento dell'indagine. Tale esigenza di riservatezza viene comunque meno se il rapporto di lavoro viene a cessare.

Il regime sanzionatorio nelle ispezioni alle associazioni sportive

Interpello n. 22/2010 del 9 giugno 2010

Obbligo di comunicazione preventiva al Centro per l'Impiego dei contratti di collaborazione di cui all'art. 90 L. n. 292/2002 e art. 61, comma 3, D.Lgs. n. 276/2003?

Interpello n. 22/2010 del 9 giugno 2010

Art. 9 bis, comma 2, D.L. n. 510/1996, modificato dalla L. n. 296/2006:

“in caso di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa...” i datori di lavoro privati [...] sono tenuti a darne comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione.

Interpello n. 22/2010 del 9 giugno 2010

La nota circolare del Ministero del Lavoro del 14 febbraio 2007 annovera espressamente, fra le tipologie contrattuali soggette agli obblighi di comunicazione, anche le collaborazioni individuate e disciplinate dall'art. 90 della L. n. 289/2002.

La stessa nota, tuttavia, esclude quelle che “non presentino rischi consistenti di abuso o elusione della normativa inderogabile in materia di lavoro”.

Interpello n. 22/2010 del 9 giugno 2010

Ma...

l'utilizzo di tali collaborazioni non è esente dal rischio elusivo

ed inoltre...

la finalità delle comunicazioni di cui all'art. 9 bis del D.L. n. 510/96 è altresì quella di realizzare un costante monitoraggio del mercato del lavoro

La sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008

1. Al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, [...], gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro [...], anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, possono adottare provvedimenti di sospensione in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni quando riscontrano **l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 % del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro [...]**

La sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008

3. Il provvedimento di sospensione può essere revocato da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato.

4. È **condizione per la revoca** del provvedimento da parte dell'organo di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di cui al comma 1:

a) la **regolarizzazione dei lavoratori** non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;

b) [...];

c) **il pagamento di una somma aggiuntiva** rispetto a quelle di cui al comma 6 pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008

10. Il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione di cui al presente articolo e' punito [...] con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

11-bis. Il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare non si applica nel caso in cui il lavoratore irregolare risulti l'unico occupato dall'impresa. In ogni caso di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare gli effetti della sospensione possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi.

La maxisanzione per lavoro *nero tra* il 12 agosto 2006 e il 23 novembre 2010

Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria è altresì punito con la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata

La maxisanzione per lavoro *nero tra* il 12 agosto 2006 e il 23 novembre 2010

Applicabilità al lavoro non subordinato.

La circolare ministeriale n. 29/2006 segnala che la definizione normativa riguarda **“qualunque tipologia di lavoratore a qualunque titolo e per qualsiasi ragione non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”**.

La maxisanzione per lavoro *nero dal* 24 novembre 2010

Art. 4 della L. n. 182/2010

Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, **in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato [...]** si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore **irregolare**, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. **L'importo della sanzione è da euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, ne caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo.** L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50%

La diffida obbligatoria ex art. 13 D.Lgs. 124/2004 modif. dalla L. 182/2010

2. In caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione del verbale di cui al comma 4.

La diffida obbligatoria ex art. 13 D.Lgs. 124/2004 modif. dalla L. 182/2010

3. In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al pagamento di una somma pari all'importo della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa, entro il termine di quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 2. Il pagamento dell'importo della predetta somma estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa.

La diffida accertativa ex art. 12 D.Lgs. 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 delle Direzioni del lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti.”

La diffida accertativa ex art. 12 D.Lgs. 124/2004

La previsione di cui all'art. 12 consente al personale ispettivo delle DPL di diffidare, in sede di indagine ispettiva, il datore di lavoro a corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultino accertate quali crediti retributivi derivanti dalla corretta applicazione dei contratti individuali e collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, nei limiti della loro efficacia soggettiva

La diffida accertativa ex art. 12 D.Lgs. 124/2004

Il personale ispettivo può adottare l'atto di diffida una volta accertati tutti gli elementi necessari e sufficienti al calcolo delle partite pecuniarie spettanti al lavoratore in dipendenza del rapporto di lavoro

La diffida accertativa ex art. 12 D.Lgs. 124/2004

ADOTTABILITÀ DELL'ATTO DI DIFFIDA

**SI PER
CREDITI PECUNIARI,
O COSE MOBILI FUNGIBILI
IN DIPENDENZA DEL
RAPPORTO DI LAVORO**

**NO PER
CREDITI RISARCITORI
O INDENNITARI
LEGATI AD ALTRE SFERE
DI RAPPORTI**

La diffida accertativa ex art. 12 D.Lgs. 124/2004

“L'adozione della diffida accertativa appare possibile anche nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo (collaborazione coordinata e continuativa e lavoro a progetto), almeno in tutte quelle ipotesi in cui l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell'attività”

Ministero del lavoro, circolare 24/2004

La diffida accertativa ex art. 12 D.Lgs. 124/2004

Liquidità

espressione in denaro o bene fungibile

Determinatezza

espressione in modo non generico

Esigibilità

assenza di condizione legata al verificarsi di un evento o al decorso di un termine

Certezza

sicurezza (anche se non assoluta) della sua esistenza