

Ispezioni in materia di lavoro

VADEMECUM

Gennaio 2024

a cura dell'avv. Massimo Mazzanti

INDICE

PREMESSA	Pag. 3
1. PROCEDURE ISPETTIVE	Pag. 4
(i) I compiti ispettivi I.N.L. / I.T.L.	Pag. 4
(ii) Poteri ispettivi e funzioni di polizia giudiziaria	Pag. 4
(iii) Le procedure di ispezione	Pag. 5
a. Accesso ispettivo	Pag. 6
b. Verbalizzazioni	Pag. 6
c. Ordinanza ingiunzione	Pag. 8
(iv) La difesa dell'azienda datrice in sede amministrativa e giurisdizionale	Pag. 8
a. Osservazioni e scritti difensivi	Pag. 9
b. Ricorso alla sede locale dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro	Pag. 9
c. Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro	Pag. 10
d. Ricorsi alla sede dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (I.T.L.) in materia di disposizioni	Pag. 10
e. Le istanze	Pag. 11
f. Il ricorso al Tribunale avverso l'ordinanza ingiunzione	Pag. 11
g. Le procedure di riscossione coattiva	Pag. 11
(v) Strumenti deflattivi del contenzioso	Pag. 12
a. Conciliazione monocratica	Pag. 12
b. Diffida accertativa	Pag. 13
(vi) Poteri ispettivi in ambito infortunistico e D.L n. 146/2021	Pag. 13
2. LAVORO NERO O IRREGOLARE	Pag. 14
(i) Maxi sanzione per lavoro sommerso	Pag. 14
(ii) Settore agricolo: lavoro irregolare sospensione attività. Circolare ispettorato Naz. Lavoro per attività non differibili	Pag. 16
(iii) Caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori	Pag. 18
(iv) Rapporti con la illecita intermediazione prevista dai reati contravvenzionali ed altri reati	Pag. 25
(v) Rapporti con le normative sul lavoro extracomunitario	Pag. 26
(vi) Sfruttamento del lavoro e caporalato - le linee guida dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro	Pag. 31
3. ALLEGATI	
1. Codice di Codice di Comportamento ad uso degli Ispettori del lavoro 2014	
2. Circolare Min. Lav. n° 6/2014 – Codice di comportamento ad uso degli ispettori del Lavoro	
3. Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro 1/02/2022	
4. Circolare INL n° 3/2021 – Sospensione ex art. 14 - D.Lgs. 81/2008	
5. Circolare INL n° 4/2021 – Norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - D.L. n° 146/2021	
6. Nota INL n° 856/2022 – Maxisanzione per lavoro sommerso	

Premessa

La materia ispettiva, nell'ambito del lavoro dipendente, compendia sia le ispezioni atte a verificare il rispetto, da parte dei datori di lavoro, delle regole legali e contrattuali poste a presidio dei lavoratori sia le ispezioni volte ad accertare il rispetto delle norme in materia di previdenza sociale e di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro. Dal punto di vista formale l'ispezione del lavoro consiste in un procedimento amministrativo di natura istruttoria, caratterizzato devoluto a soggetti indicati per legge e preposti ai controlli tesi all'adozione di provvedimenti, non sempre sanzionatori.

Il sistema delle ispezioni del lavoro è alquanto articolato e presenta una pluralità di soggetti competenti: personale ispettivo del Ministero del lavoro oggi ITL, degli Enti previdenziali INPS ed INAIL, delle ASL (SPISAL Servizi di Prevenzione, Igiene e Sicurezza Ambienti di Lavoro), dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza, del Gruppo Carabinieri per la tutela del lavoro operante all'interno degli Ispettorati Territoriali del Lavoro). Dal punto di vista storico la vigilanza in materia di lavoro è risalente all'inizio del secolo scorso (è del 1912 la fondazione del "Corpo degli Ispettori del Lavoro e dell'Industria") ed ha accompagnato l'evoluzione economico e sociale del nostro paese. Da ultimo si segnalano il Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30", il Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 149 "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della Legge 10 dicembre 2014, n. 183" (Jobs Act). La svolta del sistema si è concretizzata appunto, nel 2015, con l'unificazione degli ispettorati, il D.Lgs. 149/2015 ha infatti previsto la nascita di un unico soggetto competente per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che assembla e riunisce i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL. Con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 109 del 26 maggio 2016 è stato emanato il regolamento che disciplina lo Statuto dell'Ispettorato. In base alle direttive ministeriali l'Ispettorato esercita e coordina sul territorio nazionale la funzione di Vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale, compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (attività ampliata con D.L. n. 146/2021), gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali, l'Ispettorato ancora emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, nonché dispone direttive operative rivolte al personale ispettivo e procede alla definizione di informative per lo svolgimento delle attività istituzionali e utili alla programmazione delle attività Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL. L'ispettorato svolge inoltre attività di prevenzione e promozione della legalità per il contrasto del lavoro irregolare. Onde evitare sovrapposizioni l'ispettorato intrattiene rapporti di coordinamento con i servizi ispettivi delle Aziende Sanitarie Locali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale. Istituito poi, in Roma, il "Comando Carabinieri per la tutela del lavoro"; i funzionari ispettivi di INAIL e INPS assumono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. Con il decreto del Ministero del lavoro del 15 gennaio 2014 è stato adottato il "Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro" cui ha fatto seguito la circolare ministeriale esplicativa n. 6 del 4 marzo 2014 documenti utili per comprendere le meccaniche ispettive; da segnalare comunque che recentemente è stato adottato il "Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro", con valenza dal 1 febbraio 2022, emanato con decreto direttoriale INL del 24 gennaio 2022; tale regolamentazione detta apposite regole anche per il personale ispettivo (artt. 20, 21 e 24) che superano il precedente regolamento del 2014.

1. PROCEDURE ISPETTIVE E SANZIONI

(i) I compiti ispettivi I.N.L. / I.T.L.

Sulla base delle direttive emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, l'ispettorato del lavoro esercita e coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base degli artt. 7 e 10 del D.Lgs n. 124/2004, quanto appresso:

- le funzioni di vigilanza in materia di lavoro, di contribuzione, di assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale,
- la vigilanza, per specifiche materie, in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro,
- l'accertamento in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali,
- svolge attività di prevenzione e promozione della legalità al fine di contrastare il lavoro "nero" e irregolare; con particolare riferimento a queste patologie l'ispettorato esegue studi ed effettua analisi specifiche per la mappatura dei rischi onde orientare l'attività di controllo.

Tra gli altri compiti si segnala come l'ispettorato ulteriormente:

- emetta direttive operative per il personale ispettivo e circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, monitorando gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive,
- provveda alla formazione e dell'aggiornamento di tutto il personale ispettivo, ivi compreso quello di INPS e INAIL,
- esegua tutte le ulteriori attività connesse alle funzioni ispettive demandate dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali,
- eserciti e coordini le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada.

(ii) Poteri ispettivi e funzioni di polizia giudiziaria

All' ispettore del lavoro, nei limiti del servizio cui questi sia addetto e sulla base delle attribuzioni specifiche, è riconosciuta la qualifica di "Ufficiale (o agente) di Polizia Giudiziaria" così come gli altri soggetti titolati (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza); ciò comporta un ampio potere nell'ambito dell'attività investigativa. Le ispezioni del lavoro infatti si trovano sul crinale di confine tra il diritto amministrativo ed il diritto della procedura penale; l'ispettore del lavoro infatti, ai sensi dell'art. 109 della Costituzione, degli artt. 55, 56, 57 e art. 6 del D.Lgs n. 124/2004, è a disposizione della Procura della Repubblica competente, nell'ambito delle attività di Polizia Giudiziaria, per indagini, accertamenti relative al mondo del lavoro ed alle professionalità specifiche dell'ispettore del lavoro. A seguito della riforma del 2015 analoghi poteri competono agli ispettori provenienti dagli Enti Previdenziali.

Per meglio chiarire tale importante aspetto è da stigmatizzare come gli Ispettori del lavoro e gli Ispettori Inps e Inail, con l'istituzione del nuovo Ispettorato nazionale del lavoro, svolgano attività di polizia giudiziaria a "competenza limitata" o "settoriale" e cioè limitatamente alla materia del lavoro, della previdenza e assistenza e sia pure in concorrenza con le ASL, in materia della sicurezza ed igiene dei luoghi di lavoro; il personale ispettivo in sostanza assume la qualifica di ufficiale o agente di P.G. unicamente nell'esercizio delle proprie funzioni e nei limiti del servizio cui sono destinati secondo le rispettive attribuzioni. Le funzioni di polizia giudiziaria assumono rilievo nell'accertamento di fatti costituenti reato (vuoi come tentativo vuoi come consumato) dalla fase iniziale di rilevazione della notizia di reato, alla fase di acquisizione delle prove, fino alla comunicazione della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria. Gli ispettori possono acquisire le notizie di reato su delega dell'autorità giudiziaria o di propria iniziativa, impedire che i reati vengano portati ad ulteriori conseguenze, ricercarne gli autori, compiere atti necessari per assicurare le fonti di prova e ogni altro elemento utile per l'applicazione della legge penale. Per esperienza comune i reati più frequenti sono riferibili ad omissioni contributive nei limiti previsti ex art.37 della legge 689/1981; all'omesso versamento delle ritenute previdenziali per importi superiori ai 10.000 euro

annui, a ritenute non versate per premi assicurativi; frequenti i reati in materia di previdenza complementare; di impedimento dell'attività ispettiva; di truffa, ai danni dell'Inps e Inail, dello Stato della Comunità Europea, o di altro Ente pubblico; di falso; intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603 bis codice penale. Importante è anche la funzione relativa alla assunzione di informazioni dai soggetti in grado di riferire circostanze utili alle "indagini". Il potere più rilevante che ha l'ispettore del lavoro è quello, come già accennato, di accesso nei luoghi di lavoro come da DPR 520/1955 secondo cui *"Gli ispettori del lavoro hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, gli uffici, i locali di pubblico spettacolo, 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 o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempreché non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge"*. Un potere del tutto libero ed autonomo che si esplica, in azienda, in assenza di preavviso e anche in assenza di un mandato specifico della autorità giudiziaria; in pratica l'ispettore ufficiale di P.G. può senza vincoli accedere in aziende, studi, cantieri, terreni, locali, pubblici esercizi, con lo scopo di assicurare l'osservanza delle norme in materia di tutela del lavoro. L'ispettore può poi esaminare ed acquisire la documentazione ritenuta utile se inerente alla legislazione sociale e del lavoro, di carattere contabile, nonché quella utile per la sicurezza sul lavoro. Gli ispettori possono inoltre sentire liberamente i lavoratori in azienda, separatamente (o secondo alcuni anche in contraddittorio) comunque senza la presenza del datore di lavoro, o del professionista/consulente che assiste l'azienda.

L'ulteriore principale potere riconosciuto all'ispettore del lavoro è quello di accertamento.

Tutte le altre facoltà ispettive (dell'ITL) si ricollegano agli ambiti amministrativi ovvero a quelli più rilevanti di carattere in ambito penale; peraltro tali poteri sono estesi anche al personale ispettivo appartenente ad altri Organi di vigilanza di origine INPS e INAIL poiché anch'essi definiti come ufficiali di polizia giudiziaria .

Facoltà e poteri riconducibili al campo amministrativo:

- il potere di riqualificazione (art.7 D.Lgs. 124/2004),
- il potere sanzionatorio mediante contestazione/notifica di illecito amministrativo (art.14 Legge 689/1981),
- il potere di conciliazione in sede di conciliazione monocratica (art.11 D.Lgs. 24/2004),
- il potere di diffida accertativa per crediti patrimoniali (art.12 D.Lgs. 124/2004),
- il potere di diffida obbligatoria (art. 13 D.Lgs. 124/2004),
- il potere di disposizione (art. 14 D.Lgs. 124/2004),
- Il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14 D.Lgs. 81/2008),
- il potere di inchiesta amministrativa sugli infortuni sul lavoro (art. 236 D.Lgs. 51/1998).

Facoltà e poteri di carattere penale per i casi in cui l'ispettore del lavoro procede in qualità di Ufficiale di Polizia Giudiziaria:

- l'emissione della prescrizione obbligatoria (art. 20 del D.Lgs. 758/94 e art.15 d.lgs. 124/2004),
- il sequestro preventivo nei cantieri edili (art. 321 comma 3-bis c.p.p.),
- la diffida per le ritenute previdenziali non versate (art. 2 Legge 238/83 e s.m.i.),
- la diffida per omesso versamento dei contributi e premi (art. 37 Legge 689/81 e art.116 Legge 338/2000).

(iii) Le procedure di ispezione

In generale si può attivare l'ispezione, e la vigilanza correlata, secondo canoni specifici:

- con "visite di iniziativa programmata" dal locale Ispettorato Territoriale del Lavoro, con accertamenti su "richiesta di intervento" su denuncia del lavoratore, richiesta delle OOSS o del giudice,

- con una "vigilanza a vista" che è limitata alle ipotesi in cui non sia possibile identificare a priori il soggetto destinatario dell'accertamento,
 - con "accesso breve" con il mero scopo di verificare l'utilizzo di lavoratori in nero confrontando i dipendenti presenti sul luogo di lavoro con quello risultante dalle banche dati disponibili.

Attività propedeutiche all'ispezione sono l'enucleazione del programma ispettivo dell'ufficio, la pianificazione e l'attivazione dell'azione ispettiva mediante un primo accesso presso l'azienda da controllare o attraverso le "rivisite", tese alla verifica della ottemperanza a precedenti verbali. In molti casi l'intervento ispettivo è preceduto dalla definizione di un "dossier" contenente le notizie utili all'accertamento riguardanti il soggetto da controllare (attività economica di settore, contratti di lavoro collettivi applicati aziendali, regolarità contributiva e assicurativa).

a) Accesso Ispettivo

Nel momento dell'accesso sul luogo di lavoro l'ispettore ha l'obbligo di qualificarsi ed esibire la tessera personale di riconoscimento; se manca la tessera, l'ispezione non può aver luogo. L'ispettore ha l'obbligo di adottare, quando in loco vi è la presenza di soggetti estranei (es. clienti, fornitori), tutte le cautele e la riservatezza opportuna limitando le possibili interferenze con l'attività lavorativa dell'azienda ispezionata, contenendo il tempo dell'accesso in termini ragionevoli. L'ispettore ha l'obbligo di informare il datore di lavoro circa la facoltà di farsi assistere, nel corso dell'ispezione, da un professionista abilitato a curare gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale (consulenti, avvocati, commercialisti, delegati da associazione di categoria). In genere l'attività ispettiva è tesa alla individuazione dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, alla acquisizione della documentazione "lavoristica" dell'aziendale sempreché detenuta in situ, alla acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori presenti in azienda al momento dell'accesso ma non solo. Regole simili in caso di controllo sul rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro. L'ispettore ha anche oneri informativi specifici: come sancito dall'art. 8 del D.Lgs. 124/2004, il personale ispettivo, motu proprio o su richiesta, dovrà fornire chiarimenti circa l'inosservanza o l'erronea applicazione delle norme in materia di lavoro e previdenziali riscontrate e dalle quali potranno derivare sanzioni penali o amministrative. L'ispettore potrà richiedere, in genere nel verbale di primo accesso, al datore l'esibizione di documenti non trovati sul luogo dell'accesso (sede legale dell'azienda, studio del professionista delegato, associazione di categoria) assegnando un termine per la consegna o esibizione; il datore potrà provvedere personalmente o per il tramite di intermediari delegati all'uopo. Durante il primo accesso ispettivo, per prassi, l'ispettore sente i lavoratori presenti nel luogo di lavoro: le dichiarazioni sono acquisite secondo criteri di riservatezza, e non è ammessa la presenza né del datore di lavoro, né di delegati dello stesso (avvocato, commercialista, consulente, delegato associazione) né di altri soggetti, ciò per garantire la genuinità e la spontaneità della dichiarazione del lavoratore; della acquisizione (redatta in modo chiaro e leggibile evitando l'utilizzo di moduli prestampati) l'ispettore deve darne lettura al dichiarante, questi potrà chiedere di effettuare correzioni o precisazioni al testo riferito; nessuna copia delle dichiarazioni può essere rilasciata al lavoratore o al datore di lavoro ispezionato.

b) Verbalizzazioni

Come accennato l'ispettore è tenuto a formalizzare i risultati dell'attività di verifica mediante verbalizzazioni specifiche:

"verbale di primo accesso ispettivo", questo è il primo atto formale con il quale il datore è reso edotto dell'avvio dell'accertamento ispettivo; il verbale è redatto e consegnato al datore al termine della "visita" e potrà contenere gli elementi riscontrati, anche fattuali, e la richiesta dei documenti

utili e rilevanti per l'accertamento quando non conservati sul luogo di lavoro, indicandosi il termine di consegna; in caso di necessità informative, documentali o approfondimenti ulteriori potrà essere formato (art. 14 codice di comportamento 15 gennaio 2014) un "verbale interlocutorio" con l'indicazione dell'oggetto della richiesta e le ragioni sottese; alla conclusione dell'accertamento se sono rilevate inadempienze alla normativa dalle quali derivino sanzioni amministrative, l'ispettore redige la contestazione degli illeciti mediante e attraverso il "verbale unico di accertamento e notificazione".

Nel verbale sono indicati i fatti posti a fondamento delle contestazioni, le violazioni rilevate, l'irrogazione e l'entità delle sanzioni, i termini e le modalità di estinzione delle sanzioni applicate vuoi attraverso l'adempimento della diffida con pagamento in misura minima (art. 13 D.Lgs. 124/2004, come modificato dal D.Lgs. n.149/2015) oppure attraverso il pagamento in misura ridotta (art. 16 Legge 689/81). Nel verbale saranno poi da indicarsi, a vantaggio del datore sanzionato e a cura del precedente ispettore, tutti gli strumenti di difesa amministrativa o giudiziaria a disposizione del datore stesso. Se viceversa al termine dell'ispezione non vengano riscontrate violazioni, l'ispettore è tenuto a redigere una comunicazione attestante ciò, dandone notizia al datore di lavoro ispezionato.

Nel caso in cui il datore, cui è stato notificato il verbale di contestazione/notifica dell'illecito amministrativo, non estingua l'illecito omettendo cioè di adempiere al contenuto sanzionatorio ivi applicato, l'ispettore del lavoro, ex dell'art.17 Legge n. 689/81, redige un "rapporto" sanzionatorio da inviare al Capo della ITL, documento questo "interno" (c.d. endoprocedimentale) che conclude il procedimento ispettivo ed è prodromico alla successiva emissione, da parte del capo dell'ITL, dell'ordinanza ingiunzione con la quale si intima il pagamento della sanzione applicata originariamente e non pagata.

A volte se emergono in sede ispettiva o di vigilanza elementi in astratto riferibili ad altre amministrazioni (es. Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza ecc...) l'ispettore (art. 10, comma 5, D.Lgs n. 124/2004) trasmette alle amministrazioni interessate gli atti relativi ed i documenti rilevanti se ritenuti a valenza probatoria di eventuali inadempienze od illeciti non ricadenti nell'ambito funzionale dell'ITL.

Qualora il capo dell'ispettorato non ritenga di condividere le risultanze del rapporto ispettivo, ovvero non siano rilevati elementi sufficienti a carico del datore asserito trasgressore o qualora il verbale ispettivo sia gravato da vizi procedurali, questi potrà procedere, sempre a conclusione del procedimento ispettivo, alla emanazione di una Ordinanza di Archiviazione che doverosamente sarà trasmessa all'ispettore titolare del fascicolo.

Da sottolineare in questa sede il valore probatorio in sede giurisdizionale del verbale dell'ispettorato. I verbali ispettivi fanno piena prova fino a querela di falso, dei fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti, ivi compresa l'esistenza e provenienza delle dichiarazioni raccolte a verbale (tra le tante Cass. sentenza n. 4182/2021); relativamente alle altre circostanze di fatto che il verbalizzante segnali di aver accertato nel corso dell'inchiesta per averle apprese o de relato o in seguito ad ispezione di documenti, la legge non attribuisce al verbale ispettivo alcun valore probatorio preconstituito. Il materiale raccolto dall'ispettore verbalizzante, se utilizzato in giudizio, sarà sottoposto all'esame del giudice che nel suo libero apprezzamento, potrà valutarne l'importanza e determinare quale ne sia l'utilizzo ai fini della prova. La giurisprudenza prevalente ed ormai granitica ha quindi sancito che i verbali ispettivi non hanno alcun valore probatorio preconstituito, ma integrano un materiale istruttorio che può essere utilizzato in sede giudiziale per fondare il convincimento del giudice, poiché le dichiarazioni raccolte dagli ispettori e trasferite nei verbali, anche se non sono munite di efficacia fino a querela di falso, costituiscono oggetto di libera valutazione del giudice e, in concorso con altri elementi di prova, possono essere utilizzati per fondare la decisione assunte. Le valutazioni dell'ispettore o i fatti non percepiti direttamente ma da questi semplicemente affermati sono liberamente valutabili

e apprezzabili dal giudice, il quale può anche considerarli prova sufficiente, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso di altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori (fra le tante Cass. sentenza n. 11934/2019). Parimenti rispetto a quanto affermato nel verbale con altre prove raccolte in giudizio, il giudice potrà considerare non provati i fatti semplicemente affermati dall'ispettore nel verbale. In sostanza dal punto di vista giuridico il valore di piena prova, ex art. 2700 c.c., non afferisce l'intero contenuto del verbale dell'Ispettorato del Lavoro ma i fatti e le valutazioni in esso contenuti ma non direttamente accertati dall'ispettore sono liberamente valutabili dal giudice ex artt. 115 e 116 c.p.c., con conseguente insindacabilità, in sede di legittimità, del "peso probatorio" di alcune testimonianze rispetto ad altre, in base al quale il giudice di merito sia pervenuto con un giudizio logicamente motivato. (Cass. sentenza n. 9632/2016).

c) Ordinanza Ingiunzione

Come si diceva l'ordinanza ingiunzione è l'ultimo atto dell'Ispezione sul lavoro e ha carattere di definitività ed esecutività rispetto alla escussione delle sanzioni comminate al datore di lavoro inadempiente, con tale atto amministrativo si determina l'importo definitivo dovuto a titolo di sanzione amministrativa per la violazione contestata e se ne ingiunge il pagamento.

Ai fini della definizione dell'importo definitivo della sanzione, il capo dell'ispettorato si attiene, pur nell'ambito dei propri ambiti discrezionali, a criteri prestabiliti (gravità della violazione, comportamento del trasgressore nel corso della visita ispettiva, recidive, condizioni economiche dell'azienda, ecc...). L'Ordinanza Ingiunzione, essendo strutturalmente un atto amministrativo, deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire al datore asserito trasgressore (ed al coobbligato solidale) di esercitare il diritto di difesa, che d'ordinario si esplica attraverso il rimedio ricorsuale, avanti al Tribunale competente, ex art. 22 legge 689/1981 (ricorso giudiziario in opposizione); fino alla riforma del 2015, in alternativa era previsto anche un ricorso amministrativo normato dal previgente art. 16 del D.L s. n. 124/2004 . La norma prevede il termine del ricorso, avverso l'Ordinanza Ingiunzione di pagamento, in opposizione di 30 giorni dalla notifica (60 per residenti all'estero).

Da notare come per prassi consolidata, in assenza di un termine di legge per l'emissione dell'Ordinanza Ingiunzione, gli ispettorati provvedono al riguardo nei termini della prescrizione quinquennale (art. 28 legge n. 689/1982); in concreto quindi il termine prescrizionale di cinque anni dalla commissione dell'illecito è anche il termine entro il quale è possibile emettere il provvedimento sanzionatorio in esame.

L'Ordinanza Ingiunzione è notificata al trasgressore (come al coobbligato in solido) secondo le norme del Codice di Procedura Civile o per il tramite funzionario della P.A., mediante relata di notifica ovvero attraverso il servizio postale (con raccomandata e avviso di ricevimento).

L'ordinanza assegna anche i termini per il pagamento delle somme d'ordinario pari a 30 giorni dalla notifica (60 per i residenti all'estero).

In sede di contestazione giudiziale è possibile, per il datore asserito trasgressore ricorrente, l'inoltro al giudice, qualora ricorrano gravi e comprovati motivi, di una apposita istanza con la quale si richiede la sospensione della efficacia esecutiva del provvedimento opposto.

Il datore trasgressore nel caso in cui non ritenga di opporsi, in alcun modo, alle risultanze finali ispettive potrà, se in stato di disagio economico, presentare alla ITL procedente entro i termini assegnati di scadenza del pagamento apposita istanza di rateizzazione della sanzione contenuta nella notificata ordinanza ingiunzione.

(iv) La difesa dell'azienda datrice in sede amministrativa e giurisdizionale

La norma basilare in materia è la legge 24 novembre 1981 n. 689 legislazione - poi integrata dal D. Lgs. N. 124/2004, nel testo modificato dalla altrettanto fondamentale normativa di cui al D.Lgs. n.

149/2015 (Jobs act) - con la quale si assicura l'esercizio di difesa del datore di lavoro contro gli atti ed i provvedimenti sanzionatori in materia di lavoro e di legislazione sociale risultanti dagli accertamenti ispettivi e di vigilanza; la difesa si concretizza e si esplica da parte aziendale in via amministrativa (attraverso l'invio di scritti difensivi, ovvero presentando appositi ricorsi gerarchici) o in sede giudiziaria (ricorsi al competente Tribunale – sezione lavoro) in opposizione con le regole di cui all'art. 22 della L. 689/81 (e dell'art. 6 del D.Lgs. 150/2011).

Non possono formare oggetto di opposizione autonoma, in alcun ambito ricorsuale, gli atti aventi natura endoprocedimentale ed in particolare il verbale di primo accesso, il verbale interlocutorio, la diffida, il rapporto al capo dell'ispettorato. Parimenti non sono opponibili in ambito amministrativo la prescrizione obbligatoria ed il sequestro penale preventivo.

Possono invece formare oggetto di ricorsi in sede amministrativa il verbale unico di accertamento e notificazione di illecito amministrativo, l'Ordinanza ingiunzione, la diffida accertativa validata, la disposizione, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. La ricorsualità in ambito amministrativo oltre ad integrare il diritto di difesa del datore di lavoro consente anche all'Ispezione di focalizzare gli atti dell'accertamento, valutare la bontà dell'assetto sanzionatorio anche al fine di eventualmente procedere, in via di autotutela, a riformare il provvedimento amministrativo scaturito dall'ispezione.

Sono legittimati a presentare il ricorso amministrativo tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che abbiano un interesse attuale, diretto, sostanziale o procedurale all'accoglimento del ricorso, o chi si ritiene lesa in un proprio diritto ed abbia interesse all'annullamento o dalla riforma dell'atto amministrativo impugnato (artt.1 e 8 DPR 1199/71); i ricorsi di cui si tratta sono esenti da bollo e tasse di qualsiasi tipo (art.10 L. 53/73 e circolare M.d.L 102/1988) ed i termini di inoltro sono perentori e decadenziali.

a) Osservazioni e scritti difensivi

I ricorsi in genere sono preceduti da una diversa fase, normata dall'art. 18 della legge n. 689/1981, che si risolve nella facoltà, per il trasgressore individuato, di inoltrare all'Ispezione procedente scritti difensivi e la istanza di audizione personale; tali scritti sono da presentare, entro il termine perentorio di 30 giorni dalla notifica del provvedimento. L'istante potrà depositare in questa sede quindi scritti a difesa e documenti richiedendo formalmente in tale sede di essere sentito in audizione personale; il datore può essere assistito da un professionista o da delegati associativi di sua fiducia; la richiesta di audizione è fondamentale poiché la norma prevede l'obbligo per l'Ispezione di sentire l'istante e l'eventuale inottemperanza potrà generare la nullità o la invalidità del verbale, anche se la giurisprudenza è ondivaga sul punto e ultimamente propende per la validità dell'ispezione e del verbale anche in caso di eventuale rifiuto o in caso di omissione dell'audizione, ritenendo perciò valida la successiva Ordinanza Ingiunzione. In sede di audizione non si svolge un vero e proprio contraddittorio (non si possono introdurre testi ad esempio) ma si valutano le risultanze ispettive come stigmatizzate nel verbale unico, prospettando i motivi della difesa sui fatti accertati, sulla valenza giuridica dei fatti, sugli elementi soggettivi sottesi e quanto altro utile. Si ricorda che con la riforma del Jobs Act (art. 11 D.Lgs. n. 149/2015) in connessione con la diffida (art. 13 D.Lgs n. 124/2004 come sostituito dall'art. 33 della legge n. 183/2010), i termini per la presentazione dei ricorsi previsti ex artt. 16 e 17 D.Lgs n. 124/2004, che in calce si commenteranno, sono interrotti sino al termine della prevista procedura.

b) Ricorso alla sede locale dell'Ispezione Territoriale del lavoro

Al fine di garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, nonché in materia contributiva e assicurativa, nei confronti dei relativi atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria è ammesso, ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004 come modificato dal D.Lgs. n. 149/2015 (art. 11), ricorso davanti al direttore della sede

territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica degli atti. Il ricorso va inoltrato alla sede territoriale competente dell'Ispettorato del lavoro ed è deciso, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella trasmessa dall'organismo accertatore. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto (silenzio rigetto). Come si accennava il quadro ricorsuale è stato modificato con il Jobs Act (art. 11 del D.Lgs. 149/2015) che ha sostituito gli artt. 16 e 17 del precedente D.Lgs. n. 124/2004; il ricorso al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato, in luogo di quello in precedenza previsto alla direzione regionale del lavoro, ha alcune novità rispetto alla precedente disciplina, oggi infatti è ammesso il ricorso, non più in via alternativa, al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato (in luogo del direttore della direzione regionale del lavoro) avverso gli atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria.

c) Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro

Ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 come modificato dal D.Lgs. n. 149/2015 (art. 11), sono proponibili ricorsi avverso gli atti di accertamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro e gli atti di accertamento degli Enti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro; tali ricorsi devono essere inoltrati entro 30 giorni dalla notifica degli stessi alla sede territoriale competente dell'Ispettorato e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato preposto, di cui appresso si dirà, nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Ispettorato. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto (silenzio rigetto). Presso le sedi territoriali dell'Ispettorato è infatti costituito il Comitato per i rapporti di lavoro, composto dal direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che la presiede, dal direttore dell'INPS e dal direttore dell'INAIL del capoluogo di regione dove ha sede l'Ispettorato competente. Come si accennava innanzi il quadro ricorsuale è stato modificato con il Jobs Act (art. 11 del D.Lgs. 149/2015) che ha sostituito gli artt. 16 e 17 del precedente D.Lgs. n. 124/2004; il presente Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro si colloca in un contesto di riforma strutturale del sistema; il Jobs act infatti amplia il novero dei Comitati per i Rapporti di Lavoro (ex Comitati Regionali per i Rapporti di Lavoro) che sono costituiti presso le 80 sedi di Ispettorato territoriali: dal punto di vista concreto poi l'accesso a tali organi decisori è possibile unicamente quando il datore contesta gli atti di accertamento inerenti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro e non è più possibile contro le ordinanze ingiunzione per le quali oggi è unicamente previsto il ricorso alla giustizia ordinaria.

d) Ricorsi alla sede dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL) in materia di disposizioni

Il potere di impartire "disposizioni" in materia di lavoro e legislazione sociale previste dall'art. 14 del D.Lgs. 124/2004 e dall'art. 302 del D.Lgs. 81/2008 è uno dei poteri attribuiti al personale ispettivo meno noti ed applicati. L'istituto è stato riformato dall' art. 12 bis del d.l. n. 76/2020 ("Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") ampliandone l'ambito di applicazione.

La norma originaria assegnava all'ispettore un potere generico ed indeterminato, sostanzialmente discrezionale (e secondo alcuni in violazione dell'obbligo di legalità), di determinare, ex novo, obblighi di condotta che i datori di lavoro erano tenuti a rispettare, pena l'applicazione di sanzioni. Attualmente si prevede, quasi come norma di chiusura del sistema punitivo, che *"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"*. La previsione toglie sicuramente le incertezze di un tempo poiché rimuove la

indeterminatezza della fattispecie rimanendo il dettato punitivo ancorato e nell'alveo delle regole previste specificatamente dall'ordinamento e quindi l'atto dispositivo non sarà da applicare nei casi in cui la legge (o il contratto collettivo) non preveda alcun obbligo in capo al datore di lavoro. La disposizione non si applica alle violazioni eventuali del contratto individuale di lavoro. In caso di inottemperanza, da parte del datore, della disposizione la nuova legge prevede la sanzione amministrativa da 500 euro a 3.000 euro; la norma esclude l'applicabilità della diffida. In merito è intervenuto l'INL con circolare n. 5/2020.

La nuova norma si affianca alle disposizioni di cui agli artt. 10 e 11, D.P.R. n. 520/1955 in materia di prevenzione infortuni e per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale. Avverso la disposizione il comma 2 dell'art. 14 del D.Lgs n. 124/2004 prevede il ricorso, entro 15 giorni, all'Ispettorato territoriale del lavoro, che decide entro 15 giorni; spirato inutilmente tale termine, si determina il silenzio-rigetto. Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.

e) Le istanze

In generale, nell'ambito delle possibili linee strategiche difensive è prassi, con riferimento ai procedimenti ispettivi ed ai provvedimenti relativi, quella dell'invio ai procedenti di memorie o istanze; tali strumenti potranno avere ad oggetto richieste di acquisizioni documentali, chiarimenti, produzioni nuove, richieste di revoche di provvedimenti interlocutori od endoprocedimentali o qualunque elemento ritenuto utile dal punto di vista difensivo, teso eventualmente alla interlocuzione con gli ispettori anche in via di autotutela. Le istanze più ricorrenti, alcune anche tipizzate dall'ordinamento, nell'ambito delle ispezioni del lavoro sono: l'istanza di revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale; l'istanza di conciliazione monocratica a seguito di diffida accertativa; l'istanza di annullamento in autotutela; l'istanza di pagamento rateale dell'Ordinanza ingiunzione e/o delle cartelle esattoriali, l'istanza di recupero di somme indebitamente od erroneamente versate dall'azienda soggetta all'ispezione o a verbalizzazione.

f) Il ricorso al Tribunale avverso l'ordinanza ingiunzione

Il ricorso in opposizione alla ordinanza Ingunzione si fonda sugli artt. 18 e 22 della L. 689/81 (con le modifiche apportate dagli artt. 2, 5, 6 e 34 del D.Lgs. 150/2011).

La competenza è del Giudice Unico di Tribunale, in composizione monocratica, che applica al processo le modalità previste dall'art.6 del D.Lgs. 150/2011 sostanzialmente seguendo le regole del rito del lavoro.

Il ricorso in opposizione, contro la ITL che ha emesso l'ordinanza e che ha irrogato la sanzione come accennato deve essere depositato, entro il termine perentorio e decadenziale di 30 giorni (60 per i residenti all'estero) avanti al tribunale del luogo in cui è stata commessa la violazione. In primo grado è possibile per l'opponente stare in giudizio personalmente; consigliabile comunque l'assistenza tecnica di un avvocato competente in materia di lavoro. Nell'ambito del ricorso la parte opponente potrà chiedere l'annullamento (totale o parziale) dell'ordinanza, la rideterminazione delle sanzioni comminate ed ingiunte. L'opponente preliminarmente può anche chiedere la sospensione della esecutività dell'Ordinanza (che si rammenta è simile, negli effetti, ad un normale decreto ingiuntivo. Come d'ordinario contro la decisione di primo grado del Tribunale il soccombente può proporre ricorso alla Corte di Appello.

g) Le procedure di riscossione coattiva

Nel caso in cui l'Ordinanza Ingunzione non sia pagata dal trasgressore (o dal coobbligato in solido, in genere l'azienda) ovvero nel caso in cui il procedimento di opposizione abbia confermato l'ordinanza o nel caso in cui il giudice non abbia sospeso l'esecutività dell'ordinanza l'Ispettorato Territoriale del lavoro ITL può procedere al recupero delle somme intimate attraverso la procedura

esecutiva che si sostanzia nella emissione, da parte degli organismi deputati (concessionari), di una cartella di pagamento per l'escussione delle somme spettanti all' ispettorato a titolo di imposte, sanzioni, interessi, maggiorazioni.

La cartella (o meglio il ruolo sotteso) rappresenta un titolo esecutivo e legittima il concessionario a procedere alla riscossione coattiva e ad agire sui beni del debitore. La fase esecutiva della riscossione inizia (similmente alla notifica del precetto nel procedimento monitorio) con la notifica della cartella di pagamento che ha lo scopo di avvisare del pagamento e di costituire in mora del debitore infatti la cartella contiene l'avvertenza che nel caso di mancato pagamento l'ente si procederà ad esecuzione forzata. Anche avverso la cartella di pagamento si potrà agire (se il debitore ritenga di non dovere alcunchè o quando siano rilevate criticità, anche formali, nella cartella) in primis in via amministrativa chiedendo eventualmente lo sgravio parziale ovvero l'annullamento del debito. Possibile anche il ricorso all'autorità giudiziaria, normalmente la cartella contiene le modalità di proposizione dei ricorsi giurisdizionali. In ogni caso mancando il pagamento nei termini dati l'ente potrà procedere in via esecutiva (espropriazione forzata, pignoramento mobiliare o immobiliare, pignoramento dei crediti presso terzi).

(v) Strumenti deflattivi del contenzioso

La riforma del 2004 ha previsto anche istituti amministrativi tesi a ridurre il contenzioso e le ispezioni sul luogo di lavoro, trattasi della conciliazione monocratica e della diffida accertativa.

a) Conciliazione monocratica

L'art. 11 del D.Lgs n. 124/124 prevede uno strumento atto ad evitare una possibile ispezione da parte dell'ITL denominato "conciliazione monocratica" che in sostanza rappresenta il canale prioritario di definizione delle richieste di intervento aventi carattere patrimoniale.

La conciliazione monocratica si attiva, d'ordinario, su istanza di intervento del lavoratore ed è relativa a richieste di natura economica, per differenze retributive, mancato pagamento del trattamento di fine rapporto, del lavoro straordinario, delle ferie e simili; la conciliazione monocratica non si può viceversa attivare quando la richiesta di intervento è relativa ad esempio alla mancata contribuzione, al licenziamento illegittimo; parimenti non si potrà dar luogo alla conciliazione quando, ad esempio, a seguito dell'intervento emergano irregolarità di rilevanza penale o quando le asserite violazioni economiche siano riferibili ad una pluralità di lavoratori.

La conciliazione monocratica, in ragione della ratio dell'istituto, presenta elementi di convenienza per tutti i soggetti coinvolti: il lavoratore aderendo alla conciliazione monocratica, può infatti recuperare, in tutto o in parte (anche in via transattiva) le somme vantate e non ricevute; il datore di lavoro inadempiente o asserito tale può contenere o limitare al minimo la somma richiesta dal lavoratore, e conseguentemente di ridurre il correlativo carico fiscale e contributivo, evitando (ed è questo l'elemento più interessante) le sanzioni amministrative connesse alla richiesta di intervento e comunque evitando indagini ispettive ulteriori da parte dell'Ispettorato. Dal punto di vista procedurale la conciliazione monocratica è gestita da un funzionario della ITL (con qualifica ispettiva) che provvede alla convocazione delle parti in forma scritta. Le parti possono presentarsi in proprio o farsi rappresentare da soggetti diversi purchè muniti di delega a conciliare e transigere. La delega può essere autenticata anche da un funzionario della ITL. Le parti possono farsi assistere da una organizzazione sindacale o da un professionista. All'esito della conciliazione monocratica viene redatto il verbale di accordo che è atto inoppugnabile e costituisce titolo esecutivo. A seguito dell'accordo di conciliazione il procedimento "ispettivo" si estingue ma solamente quando il datore di lavoro provvede al pagamento dei contributi previdenziali relativi alle somme concordate e con il pagamento delle somme dovute al lavoratore.

In caso di mancato accordo ovvero in caso di assenza, anche di una sola delle parti, l'Ispettorato territoriale del lavoro ha facoltà di iniziare agli accertamenti ispettivi connessi alla richiesta di intervento originaria del lavoratore; da tenere in debito conto il fatto che gli accertamenti potranno essere svolti sull'intera attività del datore di lavoro, non quindi limitatamente alle richieste originarie del lavoratore.

b) Diffida accertativa

L'art. 12 del D.lgs n. 124/2004 prevede l'istituto della diffida accertativa che può essere esperita qualora sussistano, a favore del dipendente, crediti economici; per il datore inadempiente (o asserito tale) la convenienza dell'istituto si situa nell'ottenere una definizione immediata di un possibile contenzioso evitando lungaggini e l'alea del giudizio.

La diffida accertativa si usa quando nel corso dell'attività ispettiva e di vigilanza, risultano in favore del dipendente crediti retributivi derivanti da una erronea applicazione, da parte del datore, del contratto collettivo ovvero del contratto individuale di lavoro.

Possono formare oggetto della diffida i crediti fondati su documenti contabili e del lavoro in possesso del datore di lavoro, le maggiorazioni per il lavoro eccedente l'ordinario, TFR, premi di produzione e/o di risultato; crediti legati al demansionamento o a prestazioni di lavoro sommerso ovvero derivanti dalla violazione dei principi di cui all'art. 36 della Cost. La diffida accertativa non si potrà viceversa adottare in caso di una eventuale diversa qualificazione del rapporto lavorativo. La procedura prevede che l'Ispettorato (ITL) in caso di accertamento, come detto patrimoniale correlato alla violazione di contratti dei lavoro, emetta una formale diffida nei confronti del datore di lavoro relativa al pagamento degli importi a credito del lavoratore come risultanti dagli accertamenti. Contro la diffida emessa dall'ITL, nel termine di 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa, il datore di lavoro, può promuovere, presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro, un tentativo di conciliazione che se concluso positivamente, mediante apposito verbale, estingue la procedura anche ex art. 2113 cod. civ..

In caso di mancata ottemperanza alla diffida accertativa, o di mancato accordo (in sede di conciliazione), la diffida accertativa acquista (previo provvedimento della ITL) valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo.

Il datore di lavoro dispone comunque di uno strumento di difesa, avverso la diffida accertativa, potendo ricorrere al Comitato per i rapporti di lavoro (ex art. 17 D.Lgs n. 124/2004) che decide, entro 90 giorni dal ricevimento del ricorso; decorso infruttuosamente il termine il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto). Il ricorso sospende comunque l'esecutività della diffida. Si ricorda per inciso che all'esito negativo il datore di lavoro potrà difendere le proprie tesi utilizzando gli altri strumenti giudiziari esistenti (ad esempio con l'opposizione all'esecuzione).

(vi) Poteri ispettivi in ambito infortunistico e D.L. n. 146/2021

Oltre a quanto già osservato in precedenza non irrilevante, rispetto ai poteri ispettivi, è poi la normativa di cui [decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146](#), convertito con [legge n. 215 del 17 dicembre 2021](#).

Con questa norma il legislatore ha rafforzato ulteriormente le misure previgenti ampliando le regole del Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D. Lgs 81/2008). Si segnalano in specie i provvedimenti a contrasto del lavoro irregolare, in particolare sanciti all'art. 14 del D. Lgs. n. 81/2008; in concreto l'Ispettorato territoriale del lavoro – ITL adotta il provvedimento di sospensione, quando riscontra che almeno il 10 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro ovvero inquadrato come lavoratore autonomo occasionale in assenza delle condizioni richieste dalla normativa. Sempre in merito alla sospensione il nuovo allegato I al TU, elenca tassativamente le gravi violazioni da cui scaturisce il provvedimento degli

organi ispettivi (INL e ASL) e ricolloca l'Ispettorato del Lavoro nella pienezza dei poteri ispettivi in materia di salute e sicurezza sul lavoro sostanzialmente prevedendo, con l'art. 13 del D. Lgs. n. 81/2008, che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia svolta in via paritaria dall'Azienda sanitaria locale competente per territorio e dall'Ispettorato nazionale del lavoro mediante le sue sedi territoriali. Si rammenta che uno dei punti qualificanti della nuova normativa è la ridefinizione della figura del preposto (artt. 18 e 19 del D. Lgs. n. 81/2008) che assume nel contesto di gestione aziendale della sicurezza sul lavoro un ruolo centrale a fianco del datore di lavoro. Il datore di lavoro ha infatti l'obbligo di individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza stabilite dall'art. 19 del Testo Unico prevedendo un importante apparato sanzionatorio di carattere penale. L'INL è intervenuto sul tema con le circolari n. 3/2021 e 4/2021 che si riproducono in allegato.

2. LAVORO NERO O IRREGOLARE

(i) **Maxi sanzione per lavoro sommerso**

Con nota n. 856/2022 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (I.N.L.) ha pubblicato un vademecum a chiarimento di alcuni rilevanti aspetti applicativi della maxisanzione per lavoro sommerso ed irregolare (c.d. lavoro in nero), introdotta con l'articolo 3 del decreto legge n. 12/2002 (conv. in l. 23 aprile 2002 n. 73).

La nota chiarisce e riassume molti aspetti della norma; in specie relativamente all'ambito soggettivo si specifica che la "maxi sanzione" si applica in genere ai datori di lavoro privati, alle imprese, comprese quelle dell'agricoltura, agli enti pubblici economici, alle persone fisiche che utilizzino prestazioni di lavoro occasionali (col libretto famiglia) disattendendo le prescrizioni previste (art. 54-bis, comma 6, lett. a, del d.l. n. 50/2017). Sono esclusi dalla maxi sanzione i datori di lavoro domestico, semprechè il lavoro domestico non dissimuli altre tipologie lavorative. Il lavoro irregolare oggettivamente si qualifica qualora si abbiano contestualmente:

l'omissione datoriale relativa alla comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro (entro le ore 24 del giorno antecedente); la sussistenza, nel caso concreto, di un rapporto di lavoro che sia ascrivibile alle forme della subordinazione (ex art. 2094 c.c.). Di norma quindi la maxi sanzione non si applica nel contesto di rapporti lavorativi presenti in un ambito societario così come nell'alveo familiare.

La legge fissa la maxi sanzione secondo una precisa graduazione, e per ciascun lavoratore impiegato in modo irregolare, in rapporto al numero dei giorni lavorati ed al tempo di durata dell'impiego irregolare.

- a) da euro 1.800 a euro 10.800 in caso di impiego di lavoratori sino a trenta giorni di lavoro;
- b) da euro 3.600 a euro 21.600 in caso di impiego di lavoratori da trentuno a sessanta giorni di lavoro;
- c) da euro 7.200 a euro 43.200 in caso di impiego di lavoratori oltre sessanta giorni di lavoro.

la sanzione è poi incrementata del 20% per:

la presenza irregolare di lavoratori extracomunitari senza permesso di soggiorno;

l'impiego di minori in violazione dei requisiti previsti per l'ammissione al lavoro (almeno dieci anni di scuola dell'obbligo e il compimento dei sedici anni);

la presenza al lavoro di soggetti fruitori del reddito di cittadinanza.

la maggiorazione viene poi raddoppiata in caso di recidiva (quando il datore abbia, nel triennio precedente, già violato la normativa di cui si tratta e sia stato oggetto di sanzioni amministrative o penali).

La nota I.N.L. rammenta poi (in forza delle scriminanti previste dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12/2002 ovvero in caso di adesione del datore alla diffida ispettiva ex art. 22, comma 3-ter, del

d.lgs. n. 151/2015) che il datore "infedele" può evitare la maxi-sanzione attraverso comportamenti che, accertati nel corso dell'accesso ispettivo, evidenzino sostanzialmente la volontà del datore di non occultare il rapporto di lavoro o comunque di sanare l'inadempimento. Secondo l'I.N.L. gli ispettori del lavoro non adatteranno la maxi sanzione qualora sia intervenuta la integrale e spontanea regolarizzazione del rapporto di lavoro ab origine in "nero", prima cioè dell'accertamento della irregolarità da parte di organismi di vigilanza in materia lavoristica, previdenziale o fiscale o comunque prima della possibile convocazione per l'espletamento del tentativo di conciliazione monocratica, ovvero in caso di differente qualificazione del rapporto di lavoro. Si ricorda che la intervenuta regolarizzazione si perfeziona nei casi in cui il datore abbia - entro la scadenza del primo adempimento contributivo, in pratica fino al giorno 16 del mese successivo a quello di inizio della prestazione irregolare - effettuato la comunicazione di assunzione; restano ferme le diverse sanzioni relative alla violazione degli adempimenti previdenziali e rispetto alla tardiva comunicazione oppure nel caso sia inutilmente spirato il termine del precitato primo adempimento contributivo ed il datore abbia - entro 12 mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi dovuti all'I.N.P.S. - comunque spontaneamente denunciato la propria situazione (la norma prevede altre correlate condizioni quali il versamento dei contributi dovuti e sanzioni civili connesse, entro trenta giorni dalla denuncia, nonché la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da cui risulti la data di effettivo inizio della prestazione). Ancora non si avrà la maxi sanzione in caso di ottemperanza alla diffida degli ispettori attraverso: a) l'assolvimento da parte dell'azienda delle disposizioni contenute nella diffida elevata in sede ispettiva e proceda, per i dipendenti in forza, alla regolarizzazione del rapporto in "nero"; la diffida ispettiva si considera a buon fine e non si avrà la sanzione quando il datore nei 120 giorni dalla notifica del verbale abbia provveduto alla instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato vuoi mediante un contratto a tempo indeterminato, anche part-time con un riduzione oraria non superiore al 50% vuoi con un contratto a tempo pieno e determinato di durata non inferiore a tre mesi, oppure attraverso il mantenimento al lavoro dei dipendenti in nero per un periodo (al netto dei giorni di lavoro irregolari) di almeno tre mesi (90 giorni di calendario); b) quando il datore di lavoro procede alla regolarizzazione per dipendenti assunti ed occupati successivamente ad un periodo di lavoro nero; la regolarizzazione riguarda ovviamente solo il periodo di lavoro irregolare ciò a condizione che il datore, nel termine di 45 giorni, dalla diffida, proceda alla rettifica della data di effettivo inizio del rapporto, al pagamento dei contributi, al pagamento delle sanzioni in misura minima; c) quando il datore di lavoro procede alla regolarizzazione di dipendenti occupati ma non assunti secondo legge ma non presenti ed in forza all'atto dell'accesso ispettivo. Nelle ultime due ipotesi il datore di lavoro non è onerato del mantenimento in servizio "per almeno tre mesi" del personale irregolare poiché ciò è previsto dalla legge unicamente per i lavoratori trovati in azienda al momento dell'accesso ispettivo. In particolare per quanto riguarda il settore agricolo appare utile infine il raccordo con la precedente nota I.N.L. (prot. n. 151) del 2/2/2022, relativamente alla possibile sospensione dell'attività aziendale disposta dagli ispettori del lavoro e qualora si accerti l'irregolare occupazione di lavoratori nell'azienda agricola in ragione della intrinseca stagionalità dei lavori e/o dalla natura avventizia delle prestazioni di lavoro. Nella nota del febbraio 2022 infatti l'Ispettorato nazionale chiarisce che per ottenere la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale non è necessario il mantenimento "forzoso" del rapporto di lavoro dei lavoratori irregolari, per almeno 3 mesi, come in precedenza visto; rispetto al lavoro nero in agricoltura si avrà quindi, salvo il caso inerente il personale extracomunitario per il quale si prevedono ulteriori requisiti (pagamento della somma sanzionatoria aggiuntiva, pagamento dei contributi di legge ed inoltre delle denunce contributive inps), un doppio binario: in relazione all'andamento produttivo ed alle colture in essere sarà per il datore di lavoro agricolo " *possibile la regolarizzazione del personale interessato con soluzioni contrattuali diverse, pur sempre compatibili con la prestazione di lavoro subordinato già resa*" anche se meramente ai fini della

revoca del provvedimento di sospensione dell'attività; nel caso in cui la assunzione avvenga per un lasso temporale inferiore ai tre mesi, l'azienda non potrà accedere al trattamento sanzionatorio più favorevole previsto in caso di diffida; nelle altre ipotesi si dovrà applicare il regime ordinario definendo, ad esempio, per i dipendenti irregolari in violazione delle norme, nuovi rapporti di lavoro vuoi con contratto a tempo indeterminato, anche part-time (non meno del 50%), o contratti a termine (a tempo pieno) e di durata di almeno 3 mesi.

(ii) Settore agricolo: lavoro irregolare sospensione attività. Circolare Ispettorato Naz. Lavoro per attività non differibili.

Nuovo intervento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro – INL in materia di sospensione delle attività aziendali come conseguenza della violazione delle regole sull'avviamento al lavoro (c.d. lavoro nero).

Nel febbraio 2022 l'INL era intervenuto sulla materia relativamente alle condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione (v. circolare INL n. 151 del 2 febbraio 2022), nell'ambito dell'agricoltura; oggi l'Ispettorato interviene ad ulteriore chiarimento per disciplinare la sospensione delle attività quando queste hanno caratteristiche tali da essere ritenute non differibili. La Direzione centrale coordinamento giuridico, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), ha infatti diramato la nota n. 1159 del 7 giugno 2022, con la quale vengono forniti orientamenti applicativi relativamente all'adozione del richiamato provvedimento di sospensione (art. 14 D.lgs. n. 81/2008) avuto riguardo ai casi di attività la cui interruzione potrebbe comportare gravi conseguenze ai beni ed alla produzione (come, in particolare, nel settore agricolo, della raccolta prodotti ortofrutticoli o in quello zootecnico e degli allevamenti in genere).

L'Ispettorato interviene sull'argomento sulla base del parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, con nota prot. n. 4916 del 26 maggio 2022, aveva stabilito come con l'introduzione del "nuovo" provvedimento di sospensione, la vigente normativa prevedesse l'assenza di discrezionalità in relazione alle procedure di sospensione delle attività in capo al personale ispettivo fatta salva (in forza del comma 4 dell'art. 14) la possibilità di farne decorrere gli effetti in un momento successivo a meno 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".

Nella circolare, l'INL richiama anche i criteri già contenuto nella nota INL n. 3/2021 avuto riguardo alla mancata adozione del provvedimento di sospensione che, secondo l'ispettorato nazionale è da considerarsi una *extrema ratio* rispetto alla fisiologica applicazione della norma di legge, determinata dal rischio che dall'adozione del provvedimento possa derivare una situazione di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità, valutazione da assumere in sede ispettiva, effettuando un bilanciamento degli interessi coinvolti e da una accurata motivazione.

La circolare INL n. 1159/2022 in particolare si sofferma sul problema degli allevamenti, essendo possibile che dalla sospensione dell'attività di allevamento di animali derivi un grave rischio per la pubblica incolumità, ovvero conseguenze di natura igienico sanitaria legate al mancato accudimento degli animali.

Analogamente, secondo l'INL, l'ispettore presente in azienda in sede di controllo dovrà valutare analoghe casistiche quando dalla sospensione possano derivare significativi danni per ragioni tecniche, sanitarie o produttive (ad es. per l'interruzione di cicli produttivi avviati o danni agli impianti per l'improvvisa interruzione); in tali ipotesi la valutazione da fare a cura dell'ispettore è sul possibile posticipo degli effetti della sospensione in un momento successivo a quello dell'adozione del provvedimento, con riferimento al momento della "cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta", intendendo pertanto per attività lavorativa "non solo il singolo turno di lavoro ma il ciclo produttivo in corso, dalla cui interruzione possano derivare conseguenze gravi di natura economica (vedi raccolta dei frutti maturi, vendemmia in corso, ecc.)"

e sempre considerando come "dal posticipo degli effetti della sospensione non derivino rischi per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità".

Resta fermo che la continuazione dell'attività per mancata adozione del provvedimento o per posticipazione dei suoi effetti deve comunque avvenire nel rispetto di ogni condizione di legalità e di sicurezza, l'Ispettorato Nazionale sul punto chiarisce infatti che "sarà ad esempio impedito ai lavoratori c.d. "in nero" di continuare a svolgere la propria attività sino ad una completa regolarizzazione" ribadendo poi la possibilità, ai sensi del comma 1 dell'art. 14, di "imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro".

Richiesta parere su condizioni di revoca del provvedimento di sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008.

Ispezioni sul lavoro - Revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale - Irregolare occupazione di lavoratori impiegati nel settore agricolo e nei settori produttivi caratterizzati dalla stagionalità o dalla natura avventizia delle prestazioni di lavoro - Impiego irregolare di lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno da parte di aziende agricole - Condizioni di revoca del provvedimento di sospensione - Pagamento somma aggiuntiva - Regolarizzazione dei lavoratori in nero

Oggetto: richiesta parere su condizioni di revoca del provvedimento di sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008.

È pervenuta alla scrivente Direzione la richiesta di parere in oggetto, concernente i presupposti necessari per la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008.

In particolare, il quesito concerne le condizioni necessarie ai fini della revoca del provvedimento, laddove lo stesso sia stato adottato per l'irregolare occupazione di lavoratori impiegati nel settore agricolo e nei settori produttivi caratterizzati dalla stagionalità o dalla natura avventizia delle prestazioni di lavoro.

Si chiede se sia possibile, in tali casi, ritenere condizione sufficiente, ai fini della revoca, la regolarizzazione del rapporto di lavoro attraverso la stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a 90 giorni, atteso che - come chiarito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - in fase di revoca non risulta necessario il requisito del mantenimento del rapporto di lavoro per almeno 3 mesi previsto per legge.

Inoltre, con specifico riferimento all'ipotesi di impiego irregolare di lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno da parte di aziende agricole, si chiede se il solo pagamento della somma aggiuntiva prevista dal citato art. 14 possa consentire la revoca del provvedimento di sospensione. Al riguardo, acquisito il preventivo parere dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si è espresso con nota prot. n. 847 del 31 gennaio 2022, si rappresenta quanto segue.

Le condizioni di legge necessarie per la revoca del provvedimento di sospensione sono, oltre al pagamento della somma aggiuntiva, la regolarizzazione dei lavoratori "in nero" "di norma" - come testualmente chiarito dalla circ. n. 26/2015 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - "mediante le tipologie contrattuali indicate dalla disciplina in materia di maxisanzione".

Va da sé che, nel caso in questione, resti quindi possibile la regolarizzazione del personale interessato con soluzioni contrattuali diverse, pur sempre compatibili con la prestazione di lavoro subordinato già resa. Resta inteso che eventuali soluzioni di regolarizzazione diverse da quelle indicate dal legislatore, così come il mantenimento in servizio per un periodo di tempo inferiore ai 3 mesi, non consentirà l'ammissione al pagamento della diffida, comunque impartita, ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004.

Con riferimento alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno, pur nella impossibilità di una piena regolarizzazione e tenuto conto delle differenti modalità di pagamento dei contributi previdenziali per il settore agricolo, in linea con quanto già chiarito con ML circ. n. 26/2015, il datore di lavoro dovrà fornire prova del pagamento della somma aggiuntiva ai fini della revoca e provvedere al versamento dei contributi di legge laddove i termini siano già scaduti, ovvero fornire prova della avvenuta denuncia contributiva secondo le modalità previste dall'INPS.

(iii) Il Caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori

Come noto è stata pubblicata, sulla G.U. n. 257 del 03/11/2016, la legge 29 ottobre 2016, n. 199, concernente "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo". Per quanto rilevante l'intero assetto normativo, è di assoluta importanza la norma che ha ridefinito i contorni del reato di caporalato ed ha introdotto il reato di sfruttamento, con rilevante inasprimento delle sanzioni penali e delle misure cautelari.

Riportiamo di seguito il testo dell'art. 603 bis c.p., come modificato dalla legge.

La norma è entrata in vigore dal 4 novembre 2016.

603 BIS C.P.	
Vecchio Testo	Nuovo testo dal 04/11/2016
<p>Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.</p> <p>Ai fini del primo comma, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:</p> <p>1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque</p>	<p>Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. <p>Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.</p> <p>Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o

<p>sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;</p> <p>2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;</p> <p>3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;</p> <p>4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.</p> <p>Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:</p> <p>1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;</p> <p>2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;</p> <p>3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.</p>	<p>comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;</p> <p>2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;</p> <p>3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;</p> <p>4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.</p> <p>Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:</p> <p>1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;</p> <p>2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;</p> <p>3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.</p>
--	---

Come si vede, la norma, nel mantenere sostanzialmente il reato di intermediazione illecita (introdotto con legge n. 148/2011), introduce ex novo la fattispecie relativa allo "sfruttamento del lavoro", che è astrattamente configurabile anche in assenza di "caporali" o "intermediazioni illecite" e potrà, quindi, riguardare anche lavoratori assunti mediante le ordinarie regole di reclutamento.

La norma è applicabile a tutti i datori di lavoro (compresi i datori del settore pubblico, i datori di lavoro domestico, ecc...).

Punto qualificante della norma è, quindi, la ridefinizione "in pejus" dell'articolo previgente, avuto riguardo alla figura del datore di lavoro, in precedenza sottoposto eventualmente unicamente alle regole del "concorso nel reato", ex art. 110 c.p.

Il reato di sfruttamento del lavoro si verifica quando chiunque

"utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1 (e cioè attraverso i caporali, ndr.), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno".

La norma definisce alcuni "indici" c.d. di sfruttamento e cioè degli indicatori, fondati in genere su norme di carattere contrattuale organizzative ed economiche. Questi "indicatori" sono definiti, nel nuovo testo, in modo ancor più penalizzante rispetto a quelli già in precedenza esistenti nel vecchio 603 bis c.p. in tema di sfruttamento.

Secondo la legge, infatti, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni dell'alloggio degradanti.

Si ha, quindi, "sfruttamento" quando il lavoratore sia "reiteratamente" retribuito in modo palesemente difforme dalle previsioni della contrattazione collettiva o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; ovvero quando vengono "reiteratamente" violate le norme in materia di orario di lavoro straordinario non pagato, mancanza del riposo settimanale / domenicale oppure non siano riconosciute le ferie.

In caso di "retribuzione inferiore al contratto" o violazione delle norme in materia di orario di lavoro, la "sistematicità", che era prevista nel vecchio art. 603 bis, che è un comportamento costante nel tempo, conforme ad un metodo, cede il passo alla "reiterazione", che è la mera ripetizione dell'azione (anche due sole volte, in astratto).

Da notare che per la violazione delle norme in materia di igiene e sicurezza (che costituiscono un ulteriore e distinto indice di "sfruttamento"), non è richiesta nemmeno la reiterazione; basta perciò anche una sola violazione della complessa disciplina in materia di sicurezza sul lavoro, perché possa realizzarsi, in astratto, tale condizione di sfruttamento.

Perché vi sia la applicabilità astratta della fattispecie penale qui dedotta, indiscutibilmente occorrono comunque due condizioni:

- lo sfruttamento del lavoratore;
- l'approfittamento dello stato di bisogno.

Cerchiamo di analizzare i concetti sopra enucleati (elemento oggettivo del reato), anche alla luce della disciplina previgente nonché della dottrina e della giurisprudenza inerente al "vecchio" 603 bis c.p.

Sfruttamento

L'attività lavorativa svolta dalle persone impiegate deve essere in primo luogo caratterizzata da sfruttamento.

Il secondo comma dell'art. 603 bis stabiliva che erano indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle circostanze specificamente elencate, era richiesto il carattere della "sistematicità" (oggi reiterazione) quanto alla retribuzione dei lavoratori in modo "palesamente" difforme dai contratti collettivi o comunque sproporzionato, ovvero quanto alla violazione della normativa in tema di orario di lavoro, riposo, aspettativa, ferie; il carattere della sistematicità non è richiesto invece con riguardo alle violazioni in tema di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, ovvero alla sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

È da rilevare come il legislatore (richiedendo ad esempio che le condizioni di lavoro siano "particolarmente" degradanti) abbia voluto circoscrivere la fattispecie criminosa alle ipotesi maggiormente ed evidentemente lesive della dignità umana del lavoratore. La nozione di sfruttamento, in tema di delitti contro la personalità individuale, è già stata presa in esame dalla giurisprudenza con riguardo agli artt. 600 e 600 ter; gli "indici di sfruttamento" oggi in esame si riferiscono solo allo sfruttamento delle prestazioni lavorative (e non ad es. di quelle sessuali), ovvero comunque ad altre forme di sfruttamento della persona: l'interpretazione del concetto di "sfruttamento", nell'ambito delle diverse disposizioni previste dalla legge penale, continuerà quindi a seguire percorsi paralleli, ma non del tutto coincidenti.

Per circoscrivere la **nozione di "sfruttamento"** si è richiamata l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza in ordine al medesimo concetto ai fini della configurabilità del reato di pornografia minorile (Cass. sez. un. 31 maggio 2000): lo sfruttamento non necessariamente assumerà una connotazione economica, ma potrebbe essere inteso in termini più ampi, come sinonimo di **utilizzo a fini egoistici** di un soggetto da parte di un altro.

Determinante, secondo la giurisprudenza, è lo **stato di soggezione** in cui le persone offese dal reato – i lavoratori - versano, essendo sottoposte all'altrui potere di disposizione, che si estrinseca **nell'esigere**, con violenza fisica o psichica, **prestazioni lavorative od altri bisogni "di fare"** (Cass. 9 novembre 2005).

Alcuni commentatori hanno espresso perplessità relativamente alla possibilità che la condizione di assoggettamento venga realizzata attraverso la **creazione di uno stato di soggezione psichica** (l'art. 600 prevede fra le condotte rilevanti quella di approfittamento di una situazione di inferiorità psichica), dato che l'introduzione di una formula così indeterminata potrebbe essere interpretata come il tentativo di reinserire nel codice penale la norma incriminatrice del plagio.

Ancora, con riguardo alla nozione di approfittamento di una situazione di necessità, in giurisprudenza (Cass. sez. III, 20 dicembre 2004, n. 3368) si è ritenuto che la situazione di necessità cui fa riferimento l'art. 600, comma 2, c.p., che sanziona la riduzione in schiavitù o in una condizione ad essa analoga, **va intesa come qualsiasi situazione di debolezza e di mancanza materiale o morale, idonea a condizionare la volontà della persona**, e non è, pertanto, identificabile nello stato di necessità cui fa riferimento l'art. 54 c.p. ma, piuttosto, nello stato di bisogno menzionato nell'art. 1148 c.c. (cfr. anche Cass., 6 maggio 2010, n. 21630, *Cass. pen.* 2011, 1433; Cass., 13 novembre 2008, n. 46128), secondo cui integra il delitto di riduzione in schiavitù mediante approfittamento dello stato di necessità altrui, la condotta di chi approfitta della **mancanza di alternative esistenziali di un immigrato da un Paese povero**, imponendogli condizioni di vita abnormi e sfruttandone le prestazioni lavorative.

Altri hanno rilevato che, perché sussista la costrizione a prestazioni – in presenza dello **stato di necessità**, che è un presupposto della condotta approfittatrice dell'agente e che deve essere inteso come situazione di **debolezza o mancanza materiale** o morale atta a condizionare la volontà della persona, – è **sufficiente l'approfittamento di tale situazione da parte dell'autore**; mentre la costrizione alla prestazione deve essere esercitata con violenza o minaccia, inganno o abuso di autorità nei confronti di colui che non si trovi in una situazione di inferiorità fisica o psichica o di necessità (Cass. sez. I, 16 marzo 2006, n. 11348).

Stato di bisogno

In senso generale, lo stato di bisogno è quella situazione di **forte disagio economico**, che compromette anche le necessità di vita primarie del soggetto.

Dal punto di vista generale si è visto in precedenza come il concetto di approfittamento di una situazione di necessità sia già previsto dall'art. 600 c.p., avendo enucleato i principali elementi atti a caratterizzare la fattispecie.

Secondo la giurisprudenza, come si è osservato, la situazione di necessità cui fa riferimento l'art. 600, comma 2, non è identificabile nello stato di necessità ex art. 54 c.p., ma, piuttosto, nello stato di bisogno menzionato nell'art. 1148 c.c. (così come nella condotta di chi approfitti della mancanza di alternative esistenziali di un immigrato da un Paese povero).

L'inserimento, accanto allo "stato di necessità", nell'art. 603 bis di nuovo conio, dello "**stato di bisogno**" dei lavoratori, non sembra quindi tale da far ritenere rilevanti situazioni diverse da quelle già prese in esame nell'ambito dei visti orientamenti interpretativi. Per eventualmente ulteriormente approfondire il concetto di stato di bisogno serve richiamare la giurisprudenza di legittimità, che si è formata in ordine all'art. 644 c.p. (usura), richiamando in particolare il concetto di "**vulnerabilità della vittima, che non ha nessuna alternativa se non sottomettersi all'abuso.**"

*Si segnala, poi, come in tema di usura lo **stato di bisogno** sia stato qualificato come "stato di necessità tendenzialmente irreversibile, non tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, ma che comunque, comportando un impellente assillo, compromette fortemente la libertà contrattuale del soggetto, inducendolo a ricorrere al credito a condizioni sfavorevoli".*

La giurisprudenza in tema di usura ha, infatti, ritenuto pacifico attestare come lo **stato di bisogno** connoti una condizione di minorità ben più grave che non quella descritta dal termine "difficoltà", integrando una situazione di "**estrema criticità**" "*tale da compromettere gravemente il soddisfacimento di esigenze elementari e da ridurre la vittima in una condizione di assillo non diversamente fronteggiabile*". Ancora, le "condizioni di difficoltà economica o finanziaria" della vittima, che integrano la materialità del reato, si distinguono dallo "**stato di bisogno**" ... perché le prime consistono in una situazione meno grave ed in astratto reversibile, che priva la vittima di una piena libertà contrattuale, laddove la seconda **consiste invece in uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile**, che, pur annientando in modo assoluto qualunque libertà di scelta, comporta un impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale del soggetto, inducendolo a ricorrere al credito a condizioni sfavorevoli (Cass., sez. II, 25 marzo 2014, n. 18778).

Lo **stato di bisogno** in cui deve trovarsi la vittima può essere di qualsiasi natura, specie e grado (Cass., sez. II, 1 ottobre 2013, n. 709); lo stato di bisogno va inteso quindi non come uno stato di necessità tale

da annientare in modo assoluto **qualsunque libertà di scelta**, ma come un **impellente assillo** che limita la volontà del soggetto.

Elemento soggettivo del reato

Per quanto attiene l'elemento soggettivo del reato, la dottrina ha affermato la sufficienza del dolo (generico – evento dannoso voluto e preveduto), ancorché sia ritenuto necessario che **l'agente si rappresenti "lo stato di bisogno o di necessità in cui versa il lavoratore sfruttato"**, non essendo sufficiente, quindi, la mera disattenzione o negligenza, secondo altri viceversa è necessario il dolo specifico e cioè la consapevole volontà di approfittare di uno stato di bisogno.

Orientamenti della Cassazione

Due interessanti pronunzie della Cassazione confermano, sulla base del vecchio testo, l'orientamento innanzi citato, relativamente alla sussistenza delle condotte, in particolare

*"in tema di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis c.p.) deve ritenersi carente la motivazione sulla base della quale si affermi la configurabilità di detto reato riguardo soltanto gli elementi indicativi dello sfruttamento (quali, nella specie – trattandosi di operai distaccati da altre imprese – un orario di lavoro largamente superiore alla regola delle otto ore giornaliere, la corresponsione di metà della retribuzione dovuta, essendo l'altra metà destinata ai titolari delle imprese distaccanti, il mancato riconoscimento del diritto alle ferie ed alle assenze per malattia), **senza che risulti dimostrata la sussistenza anche dell'altro necessario elemento, costituito di violenza, minaccia o intimidazione**" (Corte di Cassazione, sez. V pen., 21 aprile 2016, n. 16735).*

Ancora,

*"quanto al merito deve premettersi che la fattispecie incriminatrice ex art. 603 bis c.p., è stata introdotta con Decreto legge 13 agosto 2011, convertito in Legge 14 settembre 2011, e va subito osservato che la descrizione delle condotte ivi indicate e dei modi di realizzazione dello sfruttamento, le severe cornici edittali di pena previste, la collocazione tra i delitti contro la personalità individuale, **rivelano con chiarezza l'intenzione del legislatore di destinare la stessa alla prevenzione / repressione di fatti caratterizzati da un disvalore che eccede in maniera netta la semplice violazione delle condizioni di liceità dell'interposizione e della somministrazione della manodopera, comportamento il cui controllo in ambito penalistico rimane affidato alle previsioni del Decreto legislativo n. 276 del 2003, all'articolo 18.***

*In proposito questa Corte, Sez. 5 sent. 14591, ha già considerato che "il reato di cui all'articolo 603 bis c.p., punisce tutte quelle condotte distorsive del mercato del lavoro, **in quanto caratterizzate dallo sfruttamento mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori e che non si risolvono nella mera violazione delle regole relative all'avviamento al lavoro sanzionate dal Decreto legislativo 10 settembre 2003, articolo 18.***

*In modo coerente con l'impostazione sistematica che l'ha collocata tra i delitti contro la personalità individuale, la norma prevede che lo sfruttamento della manodopera debba avvenire tramite condotte alternativamente contemplate di violenza, minaccia o intimidazione, idonee – nel ricorrere dell'altro presupposto **dell'approfittare da parte del soggetto attivo dello stato di bisogno o di necessità – ad attestare alla sua dignità di uomo, non essendo, quindi, la sola condizione di sfruttamento sufficiente ad integrare il delitto**" (Corte di Cassazione, Sez. 5 pen., 21 aprile 2016, n. 16373).*

"Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato".

Per le nozioni di violenza e minaccia, quali strumenti per coartare la volontà altrui, così come per la "intimidazione", si è sovente valutata la giurisprudenza relativa all'art. 416 bis c.p. (reato relativo a fattispecie di mafia): l'art. 603 bis richiede, infatti, che l'attività di intermediazione debba essere organizzata, l'effetto intimidatorio da qualsiasi attività criminosa svolta in forma organizzata, indipendentemente dal compimento di specifici atti di violenza o minaccia. La condotta può consistere soltanto nella violenza o nella minaccia, che comportino la perdita o la riduzione sensibile da parte del soggetto passivo della capacità di determinarsi e di agire secondo la propria volontà (Cass. 9 gennaio 1985).

È quindi esclusa la rilevanza dell'inganno, o di altro mezzo fraudolento, con cui un soggetto sia indotto a fare una cosa diversa da quella altrimenti voluta.

La violenza di cui si parla è costituita **da una violenza o da una minaccia che abbiano l'effetto di costringere taluno a fare, tollerare od omettere una condotta determinata.**

La violenza, ovvero l'esplicazione di una energia fisica da cui derivi una coazione personale, può essere posta in essere con qualsiasi mezzo idoneo a privare il soggetto passivo, in rapporto alle condizioni fisiche e psichiche di questo, della capacità di determinarsi ed agire secondo la propria volontà (Cass. 19 gennaio 1990).

Non rileva, quindi, secondo l'opinione dominante in dottrina e giurisprudenza, soltanto la violenza "propria", ma anche la violenza "**impropria**", che si può esplicitare in forme molteplici dirette ad esercitare pressioni sulla volontà altrui al fine di impedirne una libera manifestazione.

La violenza o minaccia non devono essere necessariamente esercitate, quindi, nei confronti del soggetto passivo del reato, ma **anche su una terza persona** (Cass. 3 dicembre 1982); non è necessario che vi sia un rapporto di parentela o di amicizia nei confronti di tale persona: un effetto di coazione può infatti derivare anche da una violenza esercitata contro un terzo estraneo.

Il **concetto di violenza** comprende qualunque condotta che valga ad impedire il **libero movimento del soggetto passivo** e ponga quest'ultimo nell'alternativa di non muoversi oppure di muoversi con il pericolo di menomare l'integrità altrui, compreso lo stesso agente che ha creato consapevolmente l'ostacolo (Cass., sez. V., 15 ottobre 2008, n. 41311).

Secondo altri, in contrasto con la tesi dominante, si è ritenuto non condivisibile l'orientamento che conduce ad ampliare l'ambito di operatività dell'art. 610 mediante la formulazione di un concetto unitario di violenza che comprenda anche la violenza impropria: ai fini dell'art. 610 dovrebbe invece ritenersi rilevante solo la violenza che si esaurisce nell'impiego della forza fisica, con esclusione anche delle condotte di mera resistenza, che potrebbero essere ricondotte in certi casi al **concetto di minaccia**.

Venendo alla minaccia, si dovrà osservare che la minaccia, ovvero la prospettazione di un danno ingiusto e futuro, rileva ai sensi dell'art. 610 c.p. (violenza privata) in quanto sia mezzo per la coercizione della volontà altrui.

Secondo la giurisprudenza l'elemento della minaccia consiste in qualunque azione o comportamento che – tenuto conto delle condizioni in cui la vicenda si svolge – **sia idoneo ad eliminare o ridurre nella vittima la capacità di determinarsi liberamente** (Cass., 5 novembre 2001; sempre Cass. sez. V, 26 gennaio 2006, n. 7214).

La giurisprudenza ha precisato (in tema di violenza privata) che nella nozione di minaccia rientra qualsiasi comportamento od atteggiamento intimidatorio dell'agente, che sia **idoneo ad eliminare o ridurre sensibilmente nel soggetto passivo la capacità di determinarsi** ad agire secondo la propria volontà indipendente.

Pertanto, non occorre una minaccia verbale od esplicita, essendo sufficiente un qualsiasi comportamento od atteggiamento, tanto verso il soggetto passivo tanto verso altri, idoneo, avuto riguardo alle condizioni ambientali in cui il fatto si svolge, ad incutere timore ed a suscitare la preoccupazione di subire un danno ingiusto, onde ottenere che, mediante tale intimidazione, il soggetto passivo sia indotto a fare, tollerare od omettere qualche cosa (Cass. 6 marzo 1989), la minaccia deve essere "seria", con l'avvertenza che tale

qualità deve essere accertata tenendo conto sia della capacità dell'agente, sia delle condizioni fisiopsichiche della vittima.

Pur non essendo applicabili alla dedotta fattispecie si segnalano alcune pronunzie in materia di "violenza", che vedono come soggetto attivo l'imprenditore.

La giurisprudenza in tema di violenza privata (art. 610 c.p.) ha, poi, ancora ritenuto integri il reato la condotta di un imprenditore che costringa alcuni lavoratori a sottoscrivere, al momento della loro assunzione, una lettera di dimissioni per motivi personali, con la implicita minaccia di non procedere alla loro assunzione qualora non avessero firmato la lettera. Si è ritenuto, inoltre, configurabile il reato di violenza privata, consumata o tentata, a carico di datori di lavoro i quali costringano o cerchino di costringere taluni lavoratori dipendenti ad accertare una novazione del rapporto di lavoro comportante un loro demansionamento, mediante minaccia di destinarli, altrimenti, a forzata ed umiliante inerzia in ambiente fatiscente ed emarginato dal resto del contesto aziendale, nella prospettiva di un susseguente licenziamento (Cass. 8 marzo 2006, n. 31413). S veda Cass. sez. V, 30 aprile 2012, n. 36332, secondo cui integra il delitto di tentata violenza privata la condotta del datore di lavoro che convochi la dipendente – rientrata al lavoro dopo un periodo di astensione obbligatoria per maternità – in un locale fatiscente e le prospetti di farla lavorare in un luogo degradato ed in condizioni invivibili nel caso di mancata accettazione delle condizioni imposte dalla società preordinate ad ottenere contro la sua volontà le dimissioni od il prolungamento del periodo di allontanamento dal lavoro mediante l'astensione facoltativa *post – partum*.

Il terzo comma dell'art. 603 bis contempla alcune circostanze *aggravanti specifiche* che comportano *l'aumento della pena da un terzo alla metà se*:

1. il numero di lavoratori reclutati è superiore a tre;
2. uno o più soggetti reclutati sono minori in età non lavorativa;
3. il fatto è commesso esponendo i *lavoratori intermediati* a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

(iv) Rapporti con la illecita intermediazione prevista dai reati contravvenzionali ed altri reati

La attuale normativa ha rapporti con altri reati simili e rischi di sovrapposibilità.

Sulla base della giurisprudenza i reati della stessa sezione del codice (es. art. 600, *Riduzione o mantenimento in schiavitù*) che, come il reato di cui all'art. 603 bis, prevedono lo sfruttamento di persone mediante condotte attuate anche con violenza e minaccia, si potrà avere il **concorso di reati con le altre ipotesi criminose**, le quali si caratterizzano per le particolari modalità con cui si esplica l'intimidazione e lo sfruttamento dei lavoratori (ad es. art. 572 c.p. *maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli*, art. 572 c.p. *percosse*, art. 582 c.p. *lesioni*, art. 609 bis *violenza sessuale*).

Secondo molti commentatori, viceversa, per i reati di *violenza privata e minacce* si dovrà escludere il concorso in quanto assorbito dalla fattispecie dell'art. 603 bis.

Ugualmente sarà **da escludere** il concorso tra il reato di *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* ed i reati contravvenzionali disciplinati sulla base del d.lgs. 276/2003, reati relativi alle varie fattispecie della c.d. *interposizione illecita di manodopera* che si caratterizza per l'utilizzo da parte di un imprenditore di prestazioni di lavoratori forniti da altri soggetti al di fuori dai casi consentiti dalla legge:

- il reato di *somministrazione di lavoro abusiva* (art. 18, c. 1,) che punisce chi esercita l'attività di somministrazione di lavoro in assenza di autorizzazione ovvero fuori dalle ipotesi previste ed espressamente autorizzate;
- il reato di *somministrazione di lavoro fraudolenta* di cui all' art. 28 del D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che punisce chi pone in essere la somministrazione di lavoro con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo;
- il reato c.d. di *pseudo-appalto* di cui all'art. 29 del D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che punisce chi pone in essere un appalto, d'opera o di servizi, in assenza dei requisiti di un appalto lecito di cui all'art.

29 del medesimo dlgs. (l'organizzazione dei mezzi produttivi, la direzione dei lavoratori, il rischio di impresa in capo all'appaltatore e non al committente utilizzatore delle prestazioni);

- il reato c.d. di *distacco illecito* di cui all'art. 30 del medesimo D.lgs. che punisce chi pone in essere un distacco fittizio di un lavoratore ovvero in assenza dei requisiti di cui all'art. 30, c.1, dello stesso D.lgs. (temporaneità del distacco, interesse specifico del distaccante).

Tutti reati puniti con la sola pena dell'*ammenda* ma che, a differenza del reato di cui all'art. 603-bis, prevedono espressamente che *anche l'utilizzatore delle prestazioni dei lavoratori* sia soggetto alla medesima sanzione del *somministrante, pseudo-appaltatore o pseudo-distaccante*, (per questo alcuni commentatori hanno iscritto queste contravvenzioni alla categoria dei reati *plurisoggettivi propri*).

Il concorso di reati dovrà quindi essere escluso quando la fattispecie concreta della più grave *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* contenga anche una delle condotte dell'*interposizione illecita*, come nel caso in cui il "caporale" fornisca la manodopera sotto la forma di un appalto fittizio.

In ordine ai reati di cui sopra, si ricorda che il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in attuazione della legge delega 183/2014 (c.d. Jobs Act) ha disposto l'abrogazione degli artt. dal 20 al 28 del D.lgs. n. 276/2003 riguardanti la "somministrazione di lavoro".

L'istituto viene disciplinato dal capo IV del medesimo D.lgs. n. 81/2015, che precede la disciplina sanzionatoria sostanzialmente delineata dall'art. 18 D.lgs. n. 276/2003.

Tale ultimo articolo prevede la punizione, con la sanzione penale dell'ammenda, l'esercizio non autorizzato della attività di somministrazione di lavoro (reato definito come "somministrazione abusiva") ed il correlativo utilizzo di lavoratori somministrati da soggetti non autorizzati (reato di utilizzazione illecita). La previsione del più grave reato di "somministrazione fraudolenta", ovvero quella posta in essere con la specifica finalità di eludere le norme inderogabili di legge o di contratto collettivo, era contenuta nell'art. 28, ora abrogato.

Ciò pone numerosi problemi agli interpreti e non è semplice ipotizzare i nuovi equilibri tra le varie fattispecie punitive.

(v) Rapporti con le normative sul lavoro extracomunitario

È stato rilevato che la violazione del divieto di intermediazione nel mercato del lavoro integrava in origine le contravvenzioni previste dall'art. 27 L. 29 aprile 1949, n. 264 e dagli artt. 1 e 2 della l. 23 ottobre 1960, n. 1369. Con l'introduzione del lavoro interinale (L. n. 196 del 1997) ed il generale riordino della disciplina del mercato del lavoro (D.Lg. 10 settembre 2003, n. 276) si è verificato un depotenziamento degli strumenti di contrasto rispetto alla intermediazione illecita: pur avendo infatti ritenuto la giurisprudenza di legittimità che i reati stabiliti dalle leggi n. 264 del 1949 e 1369 del 1960 non siano stati aboliti dalla legge n. 276 del 2003 (Cass., sez. III, 20 ottobre 2010), tali fattispecie contravvenzionali, sanzionate con pene di modesta entità, risultavano inadeguate ad un contrasto efficace del fenomeno del caporalato.

La giurisprudenza ha così fatto ricorso, per i casi più gravi, all'incriminazione per il reato di riduzione in schiavitù di cui all'art. 600 c.p., mentre per il solo **sfruttamento degli immigrati extracomunitari clandestini** è stato introdotto il delitto di cui all'art. 12, comma 3 ter, del D.lg. 25 luglio 1998, n. 286, che prevede, oltre alla multa, la reclusione da cinque a quindici anni.

ARTICOLO 12 D.LGS N. 286/1998 E S.M.I.

DISPOSIZIONI CONTRO LE IMMIGRAZIONI CLANDESTINE.

"1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero

di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive.

3-bis. Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata.

3-ter. La pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai commi 1 e 3:

a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto.

... omissis ...

5. Fuori dei casi previsti dai commi precedenti, e salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite a norma del presente articolo, favorisce la permanenza di questi nel territorio dello Stato in violazione delle norme del presente testo unico, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa fino a lire trenta milioni. Quando il fatto è commesso in concorso da due o più persone, ovvero riguarda la permanenza di cinque o più persone, la pena è aumentata da un terzo alla metà.

5-bis. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La condanna con provvedimento irrevocabile ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, anche se è stata concessa la sospensione condizionale della pena, comporta la confisca dell'immobile, salvo che appartenga a persona estranea al reato. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati. Le somme di denaro ricavate dalla vendita, ove disposta, dei beni confiscati sono destinate al potenziamento delle attività di prevenzione e repressione

L'art. 22, commi 12 e 12 bis, dello stesso D.lg. punisce anche il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze **lavoratori stranieri, privi del permesso di soggiorno, sottoposti alle condizioni lavorative di particolare sfruttamento** di cui all'art. 603 bis, comma 3.

*ARTICOLO 22 D. LGS. N. 286/1998 E S.M.I.
LAVORO SUBORDINATO A TEMPO DETERMINATO E INDETERMINATO.*

"12. Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato.

12-bis. Le pene per il fatto previsto dal comma 12 sono aumentate da un terzo alla metà:

- a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre;*
- b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa;*
- c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis del codice penale".*

L'art. 603 bis, introdotto dalla legge n. 199/2016, secondo gli interpreti, ha quindi colmato una lacuna, introducendo una incriminazione che sanziona i comportamenti i quali, da un lato, non si risolvano nella mera violazione delle regole poste dalla legge 276/2003 per la liceità della intermediazione, dall'altro non siano riconducibili ad una vera e propria riduzione in schiavitù o servitù.

Relativamente al reato di **riduzione in schiavitù**, ex art. 600 c.p., sotto riprodotto,

1. Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

2. La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona

occorre osservare come integra la fattispecie, a differenza delle altre condotte similari, **il considerare la persona come una cosa che possa essere oggetto di scambio commerciale.**

Ai fini della configurabilità del reato di riduzione in schiavitù previsto dall'art. 600, la condizione di segregazione ed assoggettamento all'altrui potere di disposizione non viene meno allorché essa temporaneamente si allenti, consentendo momenti di convivialità. Ed apparente benevolenza, finalizzati allo scopo di meglio piegare la volontà della vittima e vincerne la resistenza (Cass., sez. V., 27 ottobre 2000; secondo Cass., sez. V, 18 novembre 2010, n. 2775, ai fini della configurabilità del delitto di riduzione in schiavitù non è necessaria una integrale negazione della libertà personale **ma è sufficiente una significativa compromissione della capacità di autodeterminazione della persona**, idonea a configurare lo stato di soggezione rilevante ai fini della integrazione della norma incriminatrice).

L'esame della normativa internazionale consente di evidenziare che il **concetto di "servitù"**, che costituisce una novità nell'ambito del sistema penale italiano, era già menzionato, insieme a quello di

schiavitù, sia nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, sia nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (art. 4. Nessuno può essere tenuto " *en esclavage ni en servitude*"), sia nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (art. 8, comma 2: " *nul ne sera tenu en servitude*"), sia nella Convenzione internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990.

La dottrina aveva peraltro evidenziato la genericità del dettato convenzionale e le difficoltà di uniforme interpretazione.

La fattispecie (così come peraltro ora modificata dall'art. 2, comma 1, lett. a, del **D.Lg. 4 marzo 2014, n. 24**, attuativo della Direttiva Comunitaria n. 2011/36/UE) contiene attualmente il riferimento ad una molteplicità di elementi; nel comma 1 dell'art. 600, infatti, si prevede che la riduzione o mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa rileva quando la persona sia costretta a **prestazioni lavorative** o sessuali, ovvero all'accattonaggio, o comunque al compimento di attività illecite (il D.lg. n. 24 del 2014 ha sostituito le parole "a prestazioni") che ne comportino lo sfruttamento, nella descrizione, al comma 2, delle modalità di condotta (violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona) mediante cui "ha luogo" la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione.

Secondo la dottrina ed i commentatori intervenuti sull'argomento da ultimo, in sostanza, gli indici di sfruttamento sono unicamente "sintomi" ovvero indizi che il giudice dovrà valutare se corroborati dagli elementi di sfruttamento ed approfittamento dello stato di bisogno (concetto comunque labile e discrezionale) e non condotte immediatamente delittuose e costituiscono un semplice indicatore dell'esistenza dei fatti oggetto di incriminazione di cui il giudice deve tener conto nell'accertamento della verità, ma che non si identificano a priori con gli elementi costitutivi del reato. Tutto vero. Con questo argomentare, apparentemente corretto e convincente, si alimenta, però, in realtà, il sospetto, la diffidenza verso l'impresa e l'imprenditore. Anche per mere violazioni formali ovvero di carattere unicamente contrattuale e lavoristico, l'imprenditore rischierà di essere introdotto nel meccanismo infernale del processo penale. Sicuramente non si determineranno, nella gran parte dei casi, le condizioni per arrivare alla condanna penale (se sganciate da un reale sfruttamento connesso allo stato di bisogno) ma forte è il rischio che sia attribuito nell'immediatezza del fatto contestato al lavoratore, ai funzionari ispettivi ed al sindacato dei lavoratori uno straordinario potere interdittivo (o peggio!) nei confronti dei datori di lavoro, che si troveranno perciò ad affrontare, in relazione agli indicatori dello sfruttamento, come normati, le conseguenze del loro agire imprenditoriale non più in sede civile ma in sede penale, unitamente a misure draconiane quali l'arresto in flagranza, la confisca, il "controllo" giudiziale dell'azienda.

Se dunque è vero che per configurare il reato è necessario che sussista lo stato di bisogno e l'approfittamento da parte del datore di lavoro, è pur vero che tale stato non è astrattamente difficile da riscontrare nei confronti di persone, come gran parte dei lavoratori agricoli, che svolgono attività di carattere stagionale e discontinuo, che sono disoccupati per buona parte dell'anno, che percepiscono redditi contenuti, e che spesso appartengono a categorie sociali considerate deboli sotto il profilo occupazionale (extracomunitari, ultra cinquantenni, donne).

In ogni caso, la necessità che sussistano il dolo e l'approfittamento dello stato di bisogno mitigano solo in parte le preoccupazioni dei datori di lavoro in merito ad una fattispecie criminosa descritta in modo generico e attraverso il rinvio ad indicatori vaghi ed eccessivamente ampi, che lasciano grandi margini di discrezionalità agli organi di vigilanza ed alla magistratura.

QUADRO SANZIONATORIO – RIEPILOGO

Per quanto riguarda le sanzioni, l'art. 1 prevede per il reato base la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. Se il reato è commesso con violenza o minaccia, è prevista la reclusione da 5 a 8 anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Le pene sopra indicate sono aumentate da un terzo alla metà alla presenza di aggravanti specifiche: numero di lavoratori coinvolti superiore a 3, soggetti minori di età, messa in stato di grave pericolo dei lavoratori. Costituisce circostanza attenuante – che fa diminuire le pene sopra indicate da un terzo a due terzi – la collaborazione con le autorità inquirenti.

Vengono inoltre previsti l'arresto obbligatorio in flagranza di reato (di cui all'art. 380 c.p.p.) e la confisca obbligatoria dei beni, anche per equivalente (art. 2 e art. 5).

Tra le misure cautelari si segnala l'introduzione del controllo giudiziario dell'azienda che il giudice può disporre in luogo del sequestro qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale comporti rischi occupazionali ed economici (art.3) .

Viene infine estesa alle ipotesi di reato sopra indicate la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui alla legge n. 231/2001 (art.6).

Per mitigare il rischio di essere coinvolti in procedimenti penali si rende opportuna la definizione di appositi criteri interpretativi ad uso, in specie, degli enti ispettivi.

Occorre meglio precisare ad esempio cosa si debba intendere per "retribuzione palesemente difforme" rispetto a quella contrattuale, al riguardo, si segnala che utile sarebbe stabilire ciò unicamente per salari corrisposti se inferiori al livello salariale minimo sancito dal CCNL o dal CPL, poiché in caso contrario si vedrebbero punite penalmente mere violazioni contrattuali i tema di classificazione o demansionamento. Ancora da chiarire la portata delle violazioni in materia di organizzazione del lavoro (orario, ferie, festività, ecc ...), basti solo citare le norme contrattuali relative al terzo elemento che compensa, per il personale "avventizio", in chiave economica tali istituti.

Che dire, poi, delle violazioni in materia di sicurezza del lavoro, alla luce della generica formulazione del punto 3) del terzo comma del nuovo art. 603 bis c.p., formulazione che nemmeno più contempla la previgente formulazione (peraltro di assoluto buon senso) "***tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale***".

Ciò alla luce delle miriade di adempimenti (per lo più meramente formule e documentali) previsti dal D.Lgs. n. 81/2008. Occorre, in particolare, riformare, alla luce del nuovo dettato normativo, tutte le regole contrattuali portatrici di rigidità, ad esempio in materia di orario di lavoro, recuperando "in toto", a livello provinciale, le modifiche introdotte dall'art. 42 del CCNL 22 ottobre 2014 in merito al lavoro straordinario; occorrerà riportare la definizione dell'orario al naturale contesto "settimanale" come previsto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 66/2003, confinando il divisore 6.5 all'odierno tecnicamente connaturato di divisore salariale stipendiale.

Opportuna, poi, la definizione dell'orario multiperiodale come sancito dall'art. 34, comma 2, del CCNL operai agricoli vigente.

Occorre in sostanza prevedere la massima flessibilità dei fattori organizzativi, come dei livelli "classificatori", puntando sulle declaratorie e non unicamente sui "profili", solo la flessibilità contrattuale potrà mitigare i rigori della norma penale, così assurdamente sovrapponibile.

Nessun agricoltore sarà condannato per il "nuovo" 603 bis c.p., molti rischieranno però le "spiate", "l'invidia del vicino", le maldicenze del sindacalista, il rigore dell'ispettore; il tutto foriero di costi, lungaggini, gogna mediatica e discredito personale.

(vi) Sfruttamento del lavoro e Caporalato - Le linee guida dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

Con circolare n. 5/2019 del 28 febbraio 2019, la Direzione Generale dell'I.N.L. ha reso di pubblico dominio le linee guida, alle quali dovranno attenersi gli Ispettori del lavoro nelle attività di vigilanza, relativamente alle fattispecie punitive, di cui all'art. 603 bis c.p., in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Si ricorda che il vigente art. 603 bis c.p. è stato introdotto con la legge n. 199 del 2016.

La materia è particolarmente delicata poiché si tratta di analizzare in concreto elementi fattuali costituenti vuoi fattispecie penali vuoi fattispecie amministrative, connotandosi l'attività ispettiva, per la valenza penalistica, in attività di polizia giudiziaria.

La nuova formulazione dell'art. 603 bis c.p. ha modificato le precedenti regole volte a colpire il caporalato, introducendo reati nuovi ed applicabili anche in assenza di intermediari.

Il "nuovo" articolato punisce infatti:

- a) la intermediazione illecita effettuata da chiunque recluti manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi, in condizione di sfruttamento ed approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
- b) lo sfruttamento lavorativo, svolta da chiunque utilizzi, assuma o impieghi manodopera, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Pesanti anche le correlate misure di carattere patrimoniale, introdotte con la legge n. 199/2016, simili a quelle previste per le associazioni di stampo mafioso (nomina di un amministratore, controllo giudiziario, confische, indagini patrimoniali).

Le linee guida chiariscono in primo luogo che cosa si debba intendere per "approfittamento dello stato di bisogno".

Sfruttamento

L'I.N.L. individua "l'approfittamento", quando – a vantaggio proprio dell'agente - vi sia strumentalizzazione della situazione di debolezza della vittima del reato, per la quale è sufficiente una consapevolezza che una parte abbia dello squilibrio tra le prestazioni contrattuali.

Parimenti lo "stato di bisogno" per l'I.N.L. (avente rilevanza penale) sussiste non tanto quando la persona offesa sia in generica difficoltà economica, insoddisfazione o frustrazione bensì nel caso in cui la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie, così relative a beni comunemente considerati come essenziali per chiunque, ovvero il lavoratore versi in una condizione psicologica per la quale questi non abbia piena libertà di scelta; lo stato di bisogno quindi non si identifica nel bisogno di lavorare, ma presuppone uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile, che pur non annientando in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta, comporta un impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale della persona.

Conseguentemente l'I.N.L. raccomanda agli ispettori del lavoro di verificare tali elementi, acquisendo i relativi elementi di prova; l'I.N.L. per inciso ritiene come il personale extracomunitario sia più facilmente in uno stato di debolezza sociale, ritenendo meno complessa la prova per tale tipologia di lavoratori (in pratica, traducendo dal burocratese, basta essere extracomunitario per versare in stato di bisogno!!!) .

La nota della Direzione Generale I.N.L. illustra poi, ampiamente, gli elementi propri dello sfruttamento lavorativo, ciò legando l'indice di sfruttamento ad alcune "condizioni" intendendosi queste come condizioni di lavoro.

In sostanza, le condizioni di lavoro non sono elementi condizionanti la sussistenza del reato ma rappresentano meri indici dello sfruttamento, alternativi ed utili per finalizzare, indirizzare ed approfondire gli accertamenti ispettivi.

Le linee guida ripercorrono tali indici:

- a) la *"reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato"*. Secondo le linee guida la reiterazione va intesa - ed è questa una particolarità della nota fortemente critica a livello interpretativo e che peggiora la lettera della norma - come comportamento reiterato nei confronti di uno o più lavoratori, anche nel caso in cui i percettori di tali retribuzioni non siano sempre gli stessi in ragione di un possibile turn over. Inoltre, il riferimento ai contratti collettivi è da intendersi ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni "comparativamente" più rappresentative. Per l'agricoltura, quindi ad esempio, si dovranno valutare le norme del C.C.N.L. e dei C.P.L. di settore sottoscritte dalle organizzazioni Confagricoltura, Coldiretti, FLAI – CGIL, FAI – CISL e UILA – UILA.
- b) la *"reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie"*; in concreto si punisce la violazione delle norme sul riposo di cui agli artt. 7 (riposo giornaliero), 9 (riposo settimanale) e 10 (ferie annuali) del D.Lgs. n. 66/2003 nonché le violazioni in tema la aspettativa obbligatoria (ad es. maternità); il comportamento reiterato, quale indice della sussistenza di una condizione di sfruttamento lavorativo può realizzarsi, secondo l'I.N.L. - anche in questa tipologia di irregolarità - nei confronti di lavoratori sempre diversi.
- c) la *"sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro"*; in tal caso, secondo l'I.N.L., l'indice sarà tanto più significativo quanto più gravi siano le violazioni in materia accertate; meno "peso" avranno, secondo l'I.N.L., le eventuali violazioni di carattere formale o altre violazioni che non incidono direttamente sulla salute e sicurezza del lavoratore. Le violazioni in materia particolarmente gravi potranno invece dar luogo ad una aggravante specifica che, secondo il comma 4 n. 3 dell'art. 603 bis c.p., si realizza per *"aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro"*. L'I.N.L. ricorda che per tale indice non è richiesta la reiterazione, essendo quindi sufficiente un solo episodio (al riguardo non si può non ritenere eccessiva tale previsione normativa, come da più parti si era in passato sostenuto).
- d) la *"sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti"*; in relazione a tale indice l'ispettore dovrà verificare la insussistenza della riduzione o del mantenimento in schiavitù o in servitù. Le linee guida dell'I.N.L. chiariscono che la condizione lavorativa degradante si potrà avere quando il trasporto dei lavoratori presso i luoghi di lavoro sia effettuato con veicoli del tutto inadeguati e superando il numero delle persone consentito così da esporli a pericolo; quando lo svolgimento dell'attività lavorativa avvenga in condizioni meteorologiche avverse, senza adeguati dispositivi di protezione individuale; quando sia del tutto esclusa la possibilità di comunicazione tra i lavoratori o altri soggetti; quando siano assenti locali per necessità fisiologiche ecc.. La sorveglianza, secondo l'I.N.L. non è invece da intendersi nel senso letterale, essendo sufficiente una costante presenza fisica del datore di lavoro/fiduciario in grado di ingenerare nel lavoratore timore ed il pensiero di essere controllato e quindi di dover produrre alacremente al fine di conservare il lavoro. Sembrano linee guida francamente molto sommarie, poco strutturate e del tutto soggettivistiche!

La nota dell'I.N.L. precisa altresì che quando per alcuni indici di sfruttamento (esempio orario di lavoro) si determinino le condizioni per l'applicazione anche di sanzioni amministrative il procedimento sanzionatorio dovrà essere sdoppiato: da un lato si procederà in sede penale, segnalando i reati alla Procura della Repubblica, e dall'altro si procederà con verbali sanzionatori in sede amministrativa, notificando l'illeceità agli interessati.

La circolare specifica agli ispettori come l'art. 603 bis c.p. preveda che *"se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato"* (comma 2) e che *"costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà"*:

- 1) *il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;*
- 2) *il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;*
- 3) *l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro" (comma 3).*

Infine, le linee guida prevedono indicazioni in materia di attività ispettiva ed investigativa.

In particolare, l'I.N.L. ribadisce che l'attività investigativa deve essere pianificata, tranne che nelle ipotesi di arresto in flagranza, con i Magistrati delle competenti Procure della Repubblica ed i Carabinieri del Comando per la tutela del lavoro e deve essere finalizzata a ricostruire l'intera filiera e accertare l'esistenza degli elementi propri del reato ex art. 603 bis c.p.; va poi ricordato che rispetto al reato in questione, oltre all'arresto in flagranza, è prevista:

- la possibilità di ricorso alle intercettazioni (v. art. 266 c.p.p.);
- la confisca obbligatoria delle " *cose che servirono o furono destinate alla commissione del delitto e dei proventi da esso derivanti*" (anche per equivalente) in caso di condanna o patteggiamento;
- la confisca allargata per sproporzione di denaro, beni oltre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui risulti titolare in valore sproporzionato al reddito dichiarato o alla propria attività economica.

Intermediazione illecita

La nota I.N.L. precisa che avuto riguardo alla attività dell'intermediario occorre in primo luogo procedere ad una sua identificazione attraverso le banche dati a disposizione (C.C.I.A.A. in particolare) per appurare:

- a) se lo stesso opera sotto una ragione sociale ed in caso affermativo qual è l'oggetto dell'impresa;
- b) se dispone di autorizzazioni alla somministrazione o intermediazione di lavoro;
- c) se ha rapporti economici (censiti ufficialmente) con imprenditori operanti nel settore interessato dallo sfruttamento;
- d) se è intestatario di veicoli, verificandone la tipologia e la targa (in particolare nell'ambito dell'agricoltura);
- e) qual è l'attività lavorativa o imprenditoriale (se ve ne è una) ufficialmente esercitata.

Una volta identificato l'intermediario gli ispettori del lavoro dovranno, qualora si ravvisi una interposizione illecita, procedere alla identificazione dell'utilizzatore (azienda dove in concreto lavorano i soggetti intermediati) accertando i collegamenti con il soggetto intermediario.

Tale attività ispettiva dovrà essere espletata in raccordo con la Procura della Repubblica nonché i Carabinieri del Comando per la tutela del lavoro (in tale contesto si potranno disporre intercettazioni telefoniche, disporre sequestri di devices, pc, e quanto altro).

L'indagine, quindi, dovrà accertare il collegamento tra l'intermediario e l'utilizzatore, le reali condizioni di lavoro, quelle alloggiative (qualora ai lavoratori venisse fornito alloggio), i metodi di sorveglianza (quando le lavorazioni si svolgono all'aperto), il numero di lavoratori reclutati, la loro età, e quanto altro utile.

Ancora, l'ispettore potrà svolgere un'attività di perquisizione, rilievi, acquisizione di documenti, contabilità formata tra intermediario e utilizzatore; utili, poi, videoriprese e fotografie, anche all'interno di locali dove sono alloggiati i lavoratori. La nota raccomanda agli ispettori di acquisire, presso gli Istituti previdenziali e le organizzazioni sindacali, tutte le informazioni utili per valutare gli indici di sfruttamento. La nota I.N.L. si sofferma poi lungamente su alcuni fenomeni che gli ultimi tempi hanno modificato il tradizionale quadro della intermediazione illecita, che oggi si caratterizza per la apparente legalità (presenza ad esempio di permesso di soggiorno, regolare assunzione dl lavoratore; in altri casi, presenza di un contratto di somministrazione; presenza di una documentazione amministrativa e contabile apparentemente esatta).

Sovente infatti si è riscontrato come, in molti casi, ai lavoratori sia consegnato un prospetto paga con regolare attestazione oraria e retributiva quando viceversa, nel concreto del rapporto, sia l'orario di lavoro che la retribuzione non siano effettivamente correlati alla prestazione veramente resa; per tacere dei casi

in cui la retribuzione ufficialmente risultante (ricordiamo che dal luglio 2018 la somma portata dalla busta paga deve essere saldata con metodi tracciati e non più in contanti) sia regolare ma il lavoratore, durante l'accesso ispettivo, dichiara di aver restituito una parte della retribuzione al datore di lavoro; in tali casi l'ispettore dovrà valutare la sussistenza del reato di estorsione (art. 629 c.p.).

In materia di audizione dei lavoratori le linee guida raccomandano agli ispettori di acquisire non solo sommarie informazioni ma ogni notizia utile a comprovare sfruttamento e stato di bisogno.

La circolare I.N.L. rammenta al riguardo nel caso in cui si tratti di personale extracomunitario privo di permesso di soggiorno come l'art. 18 del D.Lgs. n. 286/1998 preveda, in favore del prestatore clandestino, il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno *"per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale"* che, peraltro, *"consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età"*. Analogamente l'I.N.L. ricorda il dettato di cui all'art. 22, comma 12 quater, del citato decreto, secondo il quale *"nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo di cui al comma 12-bis" – che a sua volta richiama anche l'art. 603 bis c.p. – "è rilasciato dal Questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, un permesso di soggiorno"*; anche tale documento, *"consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo"*.

La circolare I.N.L. rammenta, in ragione della particolare vulnerabilità dei soggetti vittime del reato di cui all'art. 603 bis c.p., la possibile applicazione di alcuni istituti processuali quali:

- incidente probatorio ex art. 392, comma 1 bis, c.p.p.;
- parte offesa risentita in dibattimento ex art. 190 bis c.p.p. solo su fatti diversi dall'incidente probatorio;
- audizione protetta in dibattimento ex art. 498 c.p.p.;
- audizione protetta in incidente probatorio ex art. 398, comma 5, c.p.p.;
- possibilità di ricorrere all'ausilio di esperto (psicologo) per l'esame.

Sempre per il caso in cui il lavoratore sia uno straniero privo di un regolare permesso di soggiorno, la nota I.N.L. ricorda agli ispettori che in astratto anche tale soggetto è punibile sulla base dell'art. 10 bis del D.Lgs. n. 286/1998, secondo il quale *"salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro"*.

Al riguardo l'I.N.L. raccomanda agli ispettori, per non vanificare lo sviluppo successivo della attività di indagine, anche ai fini processuali, prima di procedere alla audizione del lavoratore "clandestino" di svolgere alcune attività preliminari, quali:

- avviso al difensore di ufficio / di fiducia;
- avviso ex art. 64, comma 3 lett. b) e c), c.p.p. (facoltà di non rispondere ad alcuna domanda; in caso di dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in ordine a tali fatti, l'ufficio di testimone).

Relativamente all'imprenditore eventualmente indagato la nota I.N.L. ricorda che qualora il titolare dell'azienda collabori, con gli ispettori e gli altri soggetti indaganti, la legge prevede riduzioni di pena, secondo quanto statuito dall'art. 600 septies 1 e dall'art. 603 bis 1, c.p.; in particolare il primo prevede una diminuzione di pena *"nei confronti del concorrente che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti"*; la seconda norma prevede una diminuzione di pena *"nei confronti di chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite"*.

Le linee guida dell'I.N.L. raccomandano ancora la puntuale analisi del comportamento di terzi qualora abbiano consentito o agevolato la realizzazione della fattispecie di cui si è detto, come ad esempio per i casi di appalti di servizio, quando vi è violazione dei minimi contrattuali stabiliti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative.

Schede INL per istruttoria

Le linee guida dell'I.N.L. contengono, poi, in allegato una griglia di domande da sottoporre alle maestranze presunte vittime dei reati; in tale griglia si individuano tutti gli aspetti utili sia per il caso dell'accertamento dello stato di bisogno che per la verifica dello sfruttamento; la griglia si sviluppa prevedendo domande sui cd. Indici, vuoi in tema di violazione dell'orario di lavoro, in materia di sicurezza del lavoro, alle condizioni di lavoro.

Di seguito si pubblica la scheda allegata alla circolare, con la quale si dispone una griglia di domande che l'Ispettore del lavoro potrà rivolgere al lavoratore ovvero al titolare dell'azienda o dal soggetto che ha proposto denuncia.

Per l'accertamento dello stato di bisogno

- da quanto tempo si trova in Italia?
- con quale status giuridico?
- come è arrivato in Italia?
- se è arrivato illegalmente con quali mezzi è giunto? Ha pagato qualcuno per il viaggio?
- dove ha soggiornato prima di cominciare il lavoro attuale?
- come si manteneva?
- che lavoro svolge?
- dove si svolge l'attività lavorativa? Per chi lavora? È a conoscenza della sede dell'azienda?
- Sa indicare l'indirizzo preciso?
- come raggiunge il luogo di lavoro?
- come è avvenuta l'assunzione?
- da quanto tempo lavora in quel posto a quelle condizioni?
- ha propri mezzi di sostentamento?
- ha una famiglia? Dove vive? Esistono in famiglia altri redditi?
- qual è il suo stato di salute?
- è stato vittima di persecuzioni? Per quale motivo? In quale luogo?

Per l'accertamento dello sfruttamento

A) Indice relativo alla reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato.

- quali mansioni svolge?
- quanto viene pagato?
- quando avviene il pagamento?
- con che modalità avviene il pagamento?
- ha documenti che dimostrino il pagamento? Ha documenti che dimostrino il versamento dei contributi?
- riceve dal datore di lavoro anche vitto e alloggio?
- la paga direttamente il datore di lavoro?
- il datore di lavoro o l'intermediario detraggono dalla paga (o si fanno dare) una somma per dei servizi
- che offrono? Per esempio trasporto, acqua, cibo ecc.

- B) Indice relativo alla reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie.
- si tratta di un lavoro fisso o a chiamata? Con quanto preavviso viene chiamato per lavorare?
 - come si organizza in generale il lavoro?
 - come viene stabilita la paga?
 - è fissa per periodo di tempo o proporzionata ai risultati ottenuti?
 - quante ore lavora al giorno?
 - quanto tempo ci mette a recarsi da dove vive a dove lavora?
 - l'orario di lavoro è spezzato da pause per ristorarsi e riposarsi?
 - quanto lunghe?
 - quanti giorni della settimana lavora?
 - i giorni in cui non lavora sono retribuiti?
 - ha mai avuto ferie? Sono state retribuite?
 - si è mai ammalato e non è andato per questo a lavoro? Che conseguenze ci sono state? È stato comunque pagato?
- C) Indice relativo alla sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.
- sul luogo di lavoro ha accesso a servizi igienici, acqua potabile, punti di ristoro di qualsiasi genere (non necessariamente gratuiti)?
 - è mai stato visitato da un medico dell'azienda?
 - lavora con macchine o in ambienti in cui sono presenti macchine?
 - lavora con prodotti chimici?
 - sposta pesi durante il lavoro?
 - ha mai lavorato a più di due metri di altezza?
 - ci sono vie di fuga segnalate, estintori, cassetta di primo soccorso?
 - le sono stati forniti i necessari e idonei dispositivi di sicurezza e di protezione individuale?
 - le è stato mai spiegato cosa fare in caso di pericolo? In particolare, in caso di situazioni in cui si presenti un pericolo grave ed immediato per il lavoratore, è stato chiesto a quest'ultimo da parte del datore di astenersi dall'esercitare o dal riprendere l'attività lavorativa? E comunque sa di dover abbandonare, in tali situazioni, il posto di lavoro o la zona pericolosa? O, viceversa, gli è stato chiesto di continuare a lavorare?
 - cosa succede se qualcuno si fa male sul posto di lavoro? È mai successo che qualcuno si sia fatto male
 - durante l'orario di lavoro?
 - in caso di infortunio sul lavoro, sa se sono state fatte le necessarie comunicazioni (a fini assicurativi) all'INAIL?
 - nel caso in cui esistano sul luogo di lavoro zone che possono esporre il lavoratore a un rischio grave e specifico, il datore di lavoro ha verificato che solo il lavoratore che ha ricevuto adeguate informazioni vi possa accedere?
 - sono mai stati effettuati appositi corsi di formazione per garantire la sicurezza dei lavoratori?
- D) Indice relativo la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.
- il posto in cui vive gli è stato indicato dal datore di lavoro?
 - ha un posto dove vivere a parte quello indicatogli dal datore di lavoro?
 - quali sono le condizioni del luogo in cui vive?
 - come viene controllato il suo lavoro e da chi?

- cosa succede se un lavoratore non lavora bene? Che tipo di sanzioni vengono inflitte?
- chi organizza il lavoro che svolge?
- è mai stato oggetto di minaccia fisica o di denuncia o di licenziamento da parte del datore di lavoro o dei suoi collaboratori o da parte di chi lo ha reclutato? E per quale motivo?
- quali sono le condizioni di lavoro, retribuzione, alloggio ecc. dei suoi compagni di lavoro?
- in caso di licenziamento, questo come è avvenuto? Le è stato dato il preavviso?
- le è stato consegnato un documento al termine del rapporto di lavoro?
- sono state versate somme di denaro oltre l'ultima paga pattuita? Le è stata versata l'ultima paga?

Domande eventuali per chi ha dichiaratamente deciso di denunciare lo sfruttamento

- perché ha deciso di denunciare lo sfruttamento?
- chi è a conoscenza di questa sua decisione?
- teme che ci possano essere delle ritorsioni contro di lei per questa decisione? Teme delle conseguenze ulteriori (es. perdita dell'alloggio)?
- è in grado di fornire numeri di telefono di colleghi o di datori di lavoro?
- è in grado di fornire altri elementi che possano aiutare ad identificare i suoi colleghi o il suo datore di lavoro (es. targa dell'auto ecc.)?
- ci sono altri lavoratori che vogliono denunciare lo sfruttamento?



Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali

VISTO il D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, e successive modifiche ed integrazioni, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e, in particolare, l'art.54;

VISTA la L. n.190 del 6 novembre 2012, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";

VISTO il D.P.R. n.62 del 16 aprile 2013, concernente il "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n 165";

VISTE le delibere CIVIT, rispettivamente, 11 settembre 2013, n. 72 recante "Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione" e 24 ottobre 2013, n. 75 recante "Linee guida in materia di codici di comportamento delle Pubbliche Amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)";

VISTO il D.Lgs. n.124/2004, di "razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro", nell'ambito del quale è richiesta una uniformità di comportamento da parte di tutti gli organi che effettuano attività di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria;

VISTO l'art. 7 del citato D.Lgs. n. 124/2004 che individua, fra i compiti del personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, quello di "vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernanti 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; di vigilare sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro";

VISTO l'art. 13, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2008, che individua le competenze del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a vigilare sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

VISTO l'art. 33 della L. n. 183/2010, di modifica dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004;

VISTO il D.D. 20 aprile 2006 recante il "Codice di comportamento ad uso del personale ispettivo";

RITENUTO necessario, anche alla luce delle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 e delle delibere CIVIT 11 settembre 2013, n. 72 e 24 ottobre 2013, n. 75, di procedere con l'adozione di un apposito provvedimento all'aggiornamento del "Codice di comportamento ad uso del personale ispettivo", già adottato con il sopracitato D.D. 20 aprile 2006;

TENUTO CONTO che nel periodo 9- 3 ottobre 2013 si è svolta una consultazione pubblica sui contenuti dello schema di codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, finalizzata all'acquisizione di eventuali contributi e suggerimenti da parte di ogni soggetto interessato;

12



Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali

ESAMINATI i contributi pervenuti all'esito della citata consultazione pubblica;

INFORMATE sullo schema di "Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro" le Organizzazioni Sindacali del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nelle giornate del 12 e 20 novembre 2013, nonché, in data 3 dicembre 2013, le Organizzazioni Sindacali e Datoriali di livello nazionale maggiormente rappresentative;

TENUTO CONTO del parere reso sullo schema di Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro dall'Organismo indipendente di valutazione della performance con nota del 16 dicembre 2013;

DECRETA

1. E' approvato l'unito Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro che costituisce parte integrante del presente decreto.
2. Il codice di comportamento approvato ai sensi del precedente comma 1 sostituisce quello adottato con D.D. 20 aprile 2006, citato in premessa.

Il presente decreto sarà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali,

Roma, 15 GEN. 2014

Enrico Giovannini

Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro

CAPO I DEFINIZIONI E FINALITÀ

ART. 1 DEFINIZIONI

1. Nel presente Codice:

- a) per "*Amministrazione*" si intende il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- b) per "*personale ispettivo*" si intende il personale inquadrato nei ruoli ispettivi dell'Amministrazione al quale sono attribuiti i poteri di vigilanza necessari all'espletamento dei compiti di controllo in materia di lavoro e legislazione sociale 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. Per "*personale ispettivo*" si intende altresì il personale dell'Arma dei Carabinieri al quale, ai sensi del D.M. 31 luglio 1997, sono attribuiti i compiti di controllo in materia di lavoro e legislazione sociale;
- c) per "*verbale di primo accesso*" si intende il verbale che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004, è rilasciato dal personale ispettivo alla conclusione delle attività compiute nel corso del primo accesso ispettivo;
- d) per "*verbale interlocutorio*" si intende il verbale rilasciato nelle ipotesi in cui, in relazione ad accertamenti complessi e prolungati nel tempo, emergano ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini;
- e) per "*verbale unico*" si intende il verbale di accertamento e notificazione che, ai sensi dell'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, è rilasciato ai fini della ammissione alla procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3 del medesimo art. 13, nonché della contestazione delle violazioni amministrative di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981, alla conclusione degli accertamenti ispettivi;
- f) per "*vigilanza a vista*" si intende l'attività di vigilanza programmata limitatamente al settore di attività e/o ad un determinato ambito territoriale;
- g) per "*accesso breve*" si intende l'accesso ispettivo finalizzato in via esclusiva all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori "in nero";
- h) per "*rapporto al Direttore*" si intende la ricostruzione dell'accesso ispettivo nel quale sono identificati i trasgressori, descritti i fatti e le attività di accertamento, le norme violate e le relative sanzioni e tutti gli elementi anche di carattere probatorio necessari alla prosecuzione del procedimento.

ART. 2 FINALITÀ E CRITERIO INTERPRETATIVO

1. I principi di comportamento dettati nel presente Codice integrano i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta già contenuti nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.
2. Il presente Codice risponde all'esigenza di definire e diffondere i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni.
3. L'osservanza del presente Codice è informata al principio di sostanzialità del comportamento piuttosto che al mero adempimento formalistico, non sempre espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

CAPO II
ATTIVITÀ PROPEDEUTICA AGLI ACCERTAMENTI

ART. 3
RICHIESTE DI INTERVENTO

1. Il personale ispettivo e/o amministrativo, al fine di agevolare i successivi accertamenti sui fatti oggetto della segnalazione, fa in modo che le richieste di intervento siano circostanziate, con dettagliata descrizione degli elementi che ne costituiscono il fondamento attraverso l'indicazione di eventuali testi e documenti.
2. Il personale di cui al comma 1 informa il lavoratore denunciante della possibilità di definire la controversia in sede di conciliazione monocratica, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione.

ART. 4
PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITÀ

1. Il personale ispettivo osserva il programma di lavoro realizzato secondo le specifiche modalità impartite dall'Amministrazione.
2. Le indicazioni del programma sono da considerarsi ordine di servizio nonché, fatte salve le esigenze di coordinamento, atto di assoluta riservatezza.
3. Il programma può essere modificato previa autorizzazione e con le modalità impartite dall'Amministrazione.

ART. 5
PREPARAZIONE DELL'ISPEZIONE

1. In rapporto alla tipologia di intervento da effettuare, l'indagine ispettiva deve essere preceduta da una fase preparatoria a cura del personale ispettivo e/o amministrativo, diretta a raccogliere tutte le informazioni e la documentazione inerenti al soggetto da sottoporre a controllo, avvalendosi a tale scopo delle banche dati realizzate anche in attuazione di specifici protocolli di intesa. In particolare, il personale ispettivo acquisisce, laddove funzionale all'accertamento, antecedentemente al primo accesso, ogni informazione relativa all'organigramma aziendale, alla forza lavoro denunciata, alla situazione contributiva e assicurativa, mediante la consultazione, ad esempio, dei dati presenti su: Registro delle Imprese, sistema Comunicazioni Obbligatorie on-line e Cassetto Previdenziale.
2. Sulla base delle intese assunte a livello locale il responsabile della programmazione assume contatti con la Consigliera di parità per la verifica dei casi da quest'ultima segnalati e per individuare eventuali ulteriori profili di discriminazione di genere.

CAPO III
ACCESSO ISPETTIVO E MODALITÀ DI ACCERTAMENTO

ART. 6
OBBLIGO DI QUALIFICARSI

1. Il personale ispettivo deve qualificarsi al personale presente sul luogo di lavoro ed esibire la tessera di riconoscimento.
2. In mancanza della tessera di riconoscimento l'accesso non può avere luogo.



ART. 7
PRINCIPIO DI COLLABORAZIONE

1. I rapporti tra personale ispettivo e soggetti ispezionati sono improntati ai principi di collaborazione e rispetto.
2. Ferme restando le finalità e le esigenze dell'accertamento, lo stesso è condotto in modo da arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività dei soggetti ispezionati.

ART. 8
INFORMATIVA E ASSISTENZA ALL'ISPEZIONE

1. Il personale ispettivo ha l'accortezza laddove possibile, anche in relazione alle finalità dell'accertamento ispettivo, di conferire con il datore di lavoro o chi ne fa le veci.
2. Il personale ispettivo, ove si riveli 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 ad impedire l'esercizio della attività di vigilanza o comportamenti da cui si deduca in modo inequivocabile la volontà di ostacolare la stessa.
3. Il personale ispettivo informa il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'art. 1 della L. n. 12/1979 nonché di rilasciare dichiarazioni. L'assenza di tale professionista non è comunque ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua validità.
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.
5. In caso di constatato esercizio abusivo della professione di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979, il personale ispettivo provvede a darne immediata comunicazione alle autorità competenti. In tal caso il personale ispettivo non consente al soggetto non abilitato di assistere all'ispezione in corso.

ART. 9
PROCEDURA ISPETTIVA

1. Ferme restando le specificità delle indagini in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, gli accertamenti ispettivi consistono, di norma, nell'identificazione delle persone presenti, nell'acquisizione delle dichiarazioni, nell'esame della documentazione aziendale eventualmente presente, nella descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro.
2. Gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, tenendo conto della complessità dell'indagine e delle dimensioni aziendali del soggetto sottoposto a controllo.
3. In caso di accesso breve e nelle altre ipotesi individuate dall'Amministrazione la verifica ispettiva può essere definita sulla base della corrispondenza tra la situazione aziendale accertata e quella risultante dalla consultazione delle banche dati di cui all'art. 5, ove non sia ravvisabile alcun elemento indiziario di irregolarità.

ART. 10
CORRETTA INFORMAZIONE

1. Il personale ispettivo fornisce ai soggetti ispezionati chiarimenti e indicazioni operative sulla corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale e risponde nel modo più completo, chiaro e accurato possibile alle richieste di informazioni che vengono poste, attenendosi alle posizioni ufficiali espresse dall'Amministrazione, anche in applicazione di quanto previsto dall'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004.

RF

ART. 11
ACQUISIZIONE ED ESAME DI DOCUMENTI

1. Il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire la documentazione non verificabile direttamente d'ufficio.
2. L'esame della documentazione viene effettuato presso la sede del soggetto ispezionato ovvero presso l'ufficio di appartenenza del personale ispettivo procedente o presso gli studi dei professionisti abilitati, secondo le disposizioni impartite dall'Amministrazione.
3. Ferma restando la verifica di tutta la documentazione utile ad un esame obiettivo della situazione aziendale e dei fatti oggetto di accertamento, ai fini dell'irrogazione di eventuali provvedimenti sanzionatori, il personale ispettivo acquisisce esclusivamente la documentazione utile a comprovare le violazioni accertate e ad un eventuale contenzioso amministrativo e/o giudiziario.

ART. 12
ACQUISIZIONE DELLE DICHIARAZIONI

1. Le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite di norma durante il primo accesso. Ove necessario, il personale ispettivo, al fine di arricchire di ulteriori elementi conoscitivi la vigilanza in corso, raccoglie le dichiarazioni dalle Rappresentanze Sindacali Aziendali (RSA), dalle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU), dal Comitato Pari Opportunità (CPO), ove costituito, dal Consigliere di parità e, nell'ambito della vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dalle Rappresentanze dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS).
2. Il personale ispettivo valuta l'opportunità di acquisire le dichiarazioni dei lavoratori anche al di fuori del posto di lavoro, nonché di acquisire dichiarazioni utili all'accertamento anche da parte di altri soggetti.
3. In relazione alla tipologia dell'azienda, l'acquisizione delle dichiarazioni può essere effettuata da più unità ispettive, mentre il prosieguo e la definizione dell'accertamento può essere demandato anche ad una sola unità ispettiva. Tale circostanza deve risultare dal verbale unico.
4. In sede di acquisizione di dichiarazioni, le domande devono essere rivolte in modo chiaro e comprensibile.
5. Le dichiarazioni sono riportate, in modo chiaro e leggibile, nel verbale di acquisizione di dichiarazione di cui deve darsi lettura al dichiarante affinché ne confermi il contenuto ovvero rilevi eventuali correzioni e quindi lo sottoscriva.
6. In fase di acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori non è ammessa la presenza del datore di lavoro e/o del professionista.
7. Eventuali rifiuti a fornire informazioni o a sottoscrivere dichiarazioni devono essere riportati nel verbale di acquisizione di dichiarazione.
8. 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.
9. Nessuna copia delle dichiarazioni deve essere rilasciata al lavoratore e/o al soggetto ispezionato da parte del personale ispettivo. In caso di richiesta il personale ispettivo informa il richiedente che l'eventuale accesso alle dichiarazioni può essere richiesto all'Amministrazione.



**CAPO IV
VERBALIZZAZIONE E RAPPORTO**

**ART. 13
VERBALE DI PRIMO ACCESSO**

1. Una volta compiute le attività di verifica e, comunque, a conclusione della visita ispettiva, il personale ispettivo rilascia il verbale di primo accesso, che deve riportare i contenuti previsti dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004. In particolare, ferme restando le specificità delle indagini in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nel predetto verbale il personale ispettivo provvede ad effettuare l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e a descrivere puntualmente le modalità del loro impiego avendo cura di specificare le mansioni svolte ed ogni altra utile notizia sulle condizioni di lavoro.

2. Restano ferme le disposizioni impartite dall'Amministrazione in materia di prescrizioni obbligatorie ai sensi dell'art. 19 e ss. del D.Lgs. n. 758/1994 e dell'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004.

**ART. 14
VERBALE INTERLOCUTORIO**

1. Nelle ipotesi in cui, in relazione ad accertamenti complessi e prolungati nel tempo, emergano ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini, il personale ispettivo rilascia un verbale interlocutorio contenente la richiesta motivata di documenti ed informazioni, nonché l'espressa menzione che gli accertamenti sono ancora in corso.

**ART. 15
VERBALE UNICO E COMUNICAZIONE DI DEFINIZIONE DEGLI ACCERTAMENTI**

1. Il verbale unico deve contenere ogni elemento utile a garantire una cognizione precisa e circostanziata dei fatti e ad assicurare il diritto di difesa del presunto trasgressore, anche attraverso un rinvio al verbale di primo accesso e/o al verbale interlocutorio.

2. In ogni caso, le conclusioni del verbale unico alle quali perviene il personale ispettivo devono essere adeguatamente motivate, anche al fine di prevenire il contenzioso amministrativo e/o giudiziario.

3. Restano ferme le disposizioni di cui all'art. 301 bis del D.Lgs. n. 81/2008 concernente l'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

4. Qualora al termine dell'attività di vigilanza non faccia seguito alcun provvedimento sanzionatorio, il personale ispettivo informa tempestivamente il soggetto ispezionato mediante specifica comunicazione di definizione degli accertamenti.

**ART. 16
RAPPORTO AL DIRETTORE EX ART. 17. L. n. 689/1981**

1. Esclusivamente in caso di mancato pagamento di alcune o di tutte le sanzioni contestate, il personale ispettivo è tenuto a redigere rapporto ai sensi dell'art. 17 della L. n. 689/1981.

2. In tale rapporto, verificata la ritualità della notifica del verbale unico di accertamento, vanno indicati, con chiarezza e dettagliatamente, tutti gli elementi di prova ritenuti rilevanti ai fini della contestazione della sanzione (documentazione aziendale, dichiarazioni dei lavoratori, documentazione fotografica o cinematografica, ecc.).

3. Il rapporto può, inoltre, contenere apposite osservazioni utili per valutare la gradualità della sanzione in sede di emissione dell'ordinanza ingiunzione ai fini dell'applicazione dell'art. 11 della L. n. 689/1981.

4. Nel caso di presentazione di scritti difensivi ai sensi dell'art. 18 della L. n. 689/1981 il rapporto, in particolare nelle ipotesi di contestazione sui fatti oggetto dell'ispezione, deve indicare sintetiche controdeduzioni sugli stessi.

ART. 17
TRASMISSIONE DEI VERBALI AD ALTRE AMMINISTRAZIONI

1. Il personale ispettivo trasmette tempestivamente gli atti di accertamento allegando la documentazione probatoria di supporto all'ufficio di competenza della propria Amministrazione affinché questa provveda ad inoltrarlo alle altre Amministrazioni per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

ART. 18
ILLECITI PENALI

1. In caso di rilevazione di illeciti penali il personale ispettivo riferisce in maniera compiuta alla Procura della Repubblica, corredando la relativa denuncia con ogni documentazione costituente fonte di prova del reato, secondo le modalità disciplinate dal codice di procedura penale, salva l'adozione, nelle ipotesi previste, della prescrizione obbligatoria come disciplinata dall'art. 19 e ss. del D.Lgs. n. 758/1994 e dall'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004.

CAPO V
PROFILI DEONTOLOGICI

ART. 19
VALORI FONDAMENTALI

1. Il personale ispettivo nell'esercizio delle proprie funzioni assume, nell'interesse pubblico e della tutela sociale del lavoro, quali valori fondamentali, l'imparzialità, l'obiettività, l'efficienza, la riservatezza professionale e la trasparenza e si attiene a norme di onestà e integrità.

ART. 20
IMPARZIALITÀ E PARITÀ DI TRATTAMENTO

1. Il personale ispettivo si astiene da qualsiasi azione arbitraria e da qualsiasi trattamento preferenziale.
2. L'operato del personale ispettivo non deve essere in alcun caso influenzato da pressioni indebite di qualsiasi tipo, ancorché esercitate da superiori gerarchici, né da interessi personali e finanziari.
3. Nell'esercizio delle sue funzioni, il personale ispettivo garantisce il principio della parità di trattamento dei soggetti ispezionati.
4. Il personale ispettivo, nell'esercizio delle sue funzioni, si astiene dal manifestare, direttamente o indirettamente, orientamenti politici o ideologici, tali da ingenerare dubbi sull'imparzialità della propria azione.

ART. 21
OBBLIGO DI ASTENSIONE E DICHIARAZIONE DI INCOMPATIBILITÀ

1. Il personale ispettivo si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad indagini ispettive in tutte le ipotesi di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013, trasmettendo all'ufficio di appartenenza un'apposita dichiarazione di incompatibilità.
2. L'obbligo di astensione trova applicazione anche nel caso in cui le condizioni di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 sussistano in capo al professionista che assiste il soggetto ispezionato.
3. La dichiarazione deve essere effettuata anche qualora tale relazione emerga nel corso dell'accertamento.

ART. 22
TUTELA DELLA RISERVATEZZA E SEGRETO PROFESSIONALE

1. Il trattamento dei dati personali è effettuato nel rispetto della vigente normativa in materia di tutela della riservatezza.
2. Il personale ispettivo non utilizza a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, comprese quelle fornite dalle banche dati cui sono autorizzati ad accedere dalla Amministrazione.
3. Nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, ivi compresa la verbalizzazione conclusiva, il personale ispettivo garantisce la segretezza delle ragioni che hanno dato origine all'accertamento, nei limiti indicati dall'Amministrazione.
4. Il personale ispettivo conserva il segreto sulle informazioni inerenti ai processi produttivi e lavorativi di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni secondo le vigenti disposizioni.
5. Le disposizioni di cui al presente articolo si intendono estese al personale amministrativo adibito alle attività di cui agli artt. 3 e 5.

ART. 23
CONDIVISIONE DEGLI OBIETTIVI

1. Il personale ispettivo finalizza il suo operato alla realizzazione degli obiettivi di tutela sociale e del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e di lotta all'evasione ed elusione contributiva, utilizzando a tal fine l'autonomia operativa riconosciuta dall'Amministrazione, curando il proprio aggiornamento professionale e partecipando alle iniziative formative organizzate dalla stessa.

ART. 24
CUSTODIA ED USO DEI BENI IN DOTAZIONE

1. Il personale ispettivo è tenuto ad utilizzare il materiale e le attrezzature di cui dispone per ragioni d'ufficio, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione e in osservanza dei doveri di cui all'art. 11, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013.

ART. 25
RAPPORTI CON GLI ORGANI DI INFORMAZIONE

1. Il personale ispettivo si astiene da rapporti con gli organi di informazione, se non preventivamente autorizzato dall'Amministrazione.
2. Qualora venga a conoscenza di notizie inesatte riportate da organi di stampa, il personale ispettivo informa l'Amministrazione secondo le modalità da questa stabilite.

ART. 26
REGALI, COMPENSI E ALTRE UTILITÀ

1. Il personale ispettivo non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità né accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali.
2. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il personale ispettivo non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto ovvero per omettere o per aver omissso un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o ad esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.

3. I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso personale ispettivo cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.

4. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto.

Art. 27

PARTECIPAZIONE AD ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI

1. Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il personale ispettivo comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento della propria attività. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.

2. Il personale ispettivo non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tal fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera.

Art. 28

INCARICHI DI COLLABORAZIONE

1. Il personale ispettivo non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che, nel biennio precedente il conferimento dell'incarico, siano stati oggetto di verifica ispettiva da parte dello stesso personale ispettivo.



CIRCOLARE N. 6 /2014



Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Agli indirizzi in allegato

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Oggetto: D.M. 15 gennaio 2014 – “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro”.

L'approvazione del D.P.R. n. 62/2013, pubblicato sulla G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 ed entrato in vigore il 19 giugno 2013, recante il “Codice dei dipendenti pubblici”, ai sensi dell’art. 54, D.Lgs. n. 165/2001, ha rappresentato l’occasione per una rivisitazione del “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro” già in vigore, adottato con D.D. 20 aprile 2006.

Il Codice, così come nel 2006, costituisce non soltanto un indirizzo deontologico per il personale ispettivo ma un vero e proprio *vademecum*, un punto di riferimento per il corretto svolgimento dell’attività di vigilanza, che tiene conto delle novità legislative introdotte nel corso degli ultimi anni ed in particolare di quelle introdotte dalla L. n. 183/2010.

Con la presente circolare sono declinati in chiave operativa i seguenti Capi del Codice riferiti più strettamente ai profili tecnici dell’attività: *Definizioni e finalità* (Capo I), *Attività propedeutica agli accertamenti* (Capo II), *Accesso ispettivo e modalità di accertamento* (Capo III), *Verbalizzazione e rapporto* (Capo IV).

DEFINIZIONI E FINALITÀ (CAPO I)

Il Capo I declina le definizioni più ricorrenti all’interno del Codice e nella prassi ispettiva, evidenziando lo scopo perseguito dal Codice stesso.

Definizioni (art. 1)

In ordine alla definizione della *"vigilanza a vista"*, si sottolinea che tale modalità di programmazione non rappresenta ovviamente il criterio ordinario di pianificazione della vigilanza. Di norma, la *"vigilanza a vista"* è limitata a quelle ipotesi in cui non sia possibile identificare in fase di programmazione i soggetti destinatari dell'accertamento, in quanto gestori di attività "mobili" (per esempio fiere o mercati), ovvero risulti comunque necessario eseguire l'ispezione sulla base delle evidenze che emergono nel corso del sopralluogo esterno (per esempio nel settore dell'edilizia). La selezione preventiva dei destinatari delle ispezioni resta infatti la modalità principale di programmazione, finalizzata anzitutto ad orientare gli accertamenti verso soggetti nei confronti dei quali sussistano indici di potenziale irregolarità e comunque verso soggetti non ispezionati nel recente passato.

Anche in sede di *"vigilanza a vista"*, laddove possibile, il personale selezionerà i soggetti da sottoporre ad accertamenti anche attraverso la consultazione delle banche dati a disposizione al fine di evitare una *"sovrapposizione"* degli interventi ispettivi.

In ordine alla nozione di *"accesso breve"*, intendendosi come tale l'accesso finalizzato all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori "in nero", il personale ispettivo procederà a riscontrare che il personale presente sul luogo di lavoro sia quello risultante dalle banche dati disponibili.

In sede di riscontro si provvederà esclusivamente ad acquisire le dichiarazioni del personale presente con esclusivo riferimento alla data effettiva di costituzione del rapporto di lavoro e, qualora non emergano incongruenze in ordine a tali aspetti, il personale ispettivo potrà dichiarare concluso l'accertamento nel verbale di primo accesso nel quale va evidenziato che l'accesso ispettivo è finalizzato soltanto alla verifica della presenza di eventuale personale "in nero".

Esula pertanto dall'accesso breve qualunque altra indagine riferita a profili diversi da quello sopra indicato (ad es. tempi di lavoro, corretta qualificazione del rapporto, adempimenti di carattere documentale ecc.).

Finalità e criterio interpretativo (art. 2)

È opportuno precisare che il Codice è diretto ad integrare e specificare i doveri del personale ispettivo, limitatamente ai compiti tipicamente afferenti all'attività di vigilanza in materia lavoro e

legislazione sociale. Rispetto allo svolgimento di compiti ed attività che non risultino oggetto di regolamentazione nel Codice, si fa rinvio ai principi fissati con il suddetto D.P.R. n. 62/2013.

L'art. 2 del Codice richiama anche la necessità di garantire un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo, esigenza peraltro già avvertita in passato da questa Amministrazione che, con nota 27 aprile 2009, ha adottato il c.d. progetto "*trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*". Attraverso tale progetto, ancora pienamente operativo, si è infatti voluto garantire uno strumento per fare emergere eventuali comportamenti assolutamente "disonomici" del personale ispettivo rispetto ad esplicite indicazioni ministeriali.

Così come già nel 2006, l'art. 2 ribadisce il principio di sostanzialità del comportamento ispettivo quale espressione di buon andamento della azione della Pubblica Amministrazione.

ATTIVITÀ PROPEDEUTICA AGLI ACCERTAMENTI (CAPO II)

Il Capo II individua le attività propedeutiche all'accesso ispettivo, a partire dalla acquisizione delle richieste di intervento fino alla preparazione della specifica attività di vigilanza, così come stabilita nella programmazione.

Richieste di intervento (art. 3)

L'art. 3 evidenzia anzitutto la necessità che la richiesta di intervento sia quanto più circostanziata possibile, ciò anche al fine di semplificare le eventuali successive attività, siano queste attività di accertamento oppure conciliazioni monocratiche (si richiamano a tal fine la circ. n. 36/2009 e la lettera circolare prot. n. 7165 del 16 aprile 2012, nonché la direttiva del Ministro del 18 settembre 2008).

In sede di acquisizione della richiesta di intervento, peraltro, potrà essere acquisita eventuale documentazione presentata dal soggetto denunciante.

Va poi precisato che, laddove la richiesta di intervento riferisca circostanze che esulano dalle dirette competenze delle Direzioni del lavoro (ad es. problematiche in materia fiscale), il personale rappresenterà al denunciante l'opportunità di rivolgersi direttamente agli organi ispettivi competenti.

Si ricorda peraltro che ancor prima della formalizzazione della richiesta di intervento, in relazione alle specifiche doglianze, il lavoratore potrà rivolgersi alle sedi conciliative previste dagli artt. 410 e 411 c.p.c.

Da ultimo si segnala che il personale addetto, a richiesta, potrà fornire copia della richiesta di intervento al denunciante.

Programmazione dell'attività (art. 4)

Il programma, redatto a mezzo dei sistemi informatici disponibili e formalizzato secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione, costituisce ordine di servizio e deve essere integrato dall'incarico di missione, con i contenuti necessari a garantire la copertura assicurativa.

La programmazione riguarda, di norma, l'avvio dell'azione ispettiva da eseguirsi mediante un primo accesso presso i luoghi di lavoro e/o la sede legale dell'azienda da sottoporre al controllo. Tuttavia l'accesso ispettivo può presentarsi non necessario qualora l'attività dell'organo di vigilanza consista nel solo esame di specifica documentazione, ovvero nei casi in cui si intenda unicamente dare seguito ad accertamenti avviati da altre Amministrazioni.

Va chiarito che anche le "rivisite" ed in generale la prosecuzione delle attività di indagine devono essere oggetto di programmazione così come gli "accessi brevi" e le "vigilanze a vista".

Preparazione dell'ispezione (art. 5)

La preparazione dell'ispezione è finalizzata ad una maggiore efficacia della stessa volta anche a limitare l'acquisizione di notizie nelle successive fasi dell'accertamento.

Le notizie acquisite in fase di preparazione concorrono a determinare i presupposti per l'adozione di taluni provvedimenti in sede di primo accesso (ad es. sospensioni dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008) e devono pertanto risultare aggiornate quanto più possibile rispetto alla data di inizio dell'ispezione.

La preparazione può essere curata anche da personale amministrativo di supporto incaricato di fornire al personale ispettivo le informazioni raccolte secondo le indicazioni dell'Amministrazione. Il personale amministrativo coinvolto è evidentemente tenuto all'obbligo di riservatezza.

Fatte salve le specifiche esigenze collegate alla vigilanza a vista ed agli accessi brevi, gli elementi utili per l'avvio dell'indagine potranno riguardare:

a) le informazioni relative al soggetto da sottoporre a controllo, con particolare riferimento all'attività svolta e al contratto collettivo applicato e/o applicabile;

b) la situazione contributiva e assicurativa, anche attraverso la consultazione del DURC e/o dei "flussi Uniemens";

c) le comunicazioni obbligatorie connesse ad instaurazione, trasformazione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro;

d) le autorizzazioni rilasciate e gli eventuali contratti certificati;

e) ogni ulteriore informazione messa a disposizione dall'Amministrazione che sia funzionale all'accertamento ispettivo.

ACCESSO ISPETTIVO E MODALITÀ DI ACCERTAMENTO (CAPO III)

Il Capo III del Codice è dedicato alle regole di condotta che il personale ispettivo, nell'esercizio delle proprie funzioni, è tenuto ad osservare in occasione degli accessi nei luoghi di lavoro.

Obbligo di qualificarsi (art. 6)

Ai sensi dell'art. 6, il personale ispettivo deve qualificarsi sul luogo di lavoro ed esibire la tessera di riconoscimento normalmente all'atto dell'accesso o comunque in un momento compatibile con le modalità accertative, in modo tale da non vanificare il c.d. effetto sorpresa.

La qualificazione avviene mediante l'esibizione della tessera di riconoscimento rilasciata dall'Amministrazione.

La mancata esibizione della tessera di riconoscimento legittima il datore di lavoro ad opporsi all'effettuazione dell'accesso ispettivo, ferma restando la validità degli atti già compiuti.

Il personale ispettivo deve qualificarsi, oltre che nei confronti del datore di lavoro o di chi ne fa le veci, anche nei confronti dei soggetti con cui interloquisce ai fini dell'accertamento. In particolare (v. *infra*) informa della propria qualifica e funzione, sempre mediante esibizione della

tessera di riconoscimento, i soggetti da cui acquisisce le dichiarazioni, prima di procedere alla richiesta delle generalità degli stessi.

Principio di collaborazione (art. 7)

In osservanza del principio di collaborazione, il personale ispettivo adotta ogni cautela finalizzata a tenere riservato lo svolgimento dell'attività di accertamento in corso nei confronti dei soggetti estranei all'azienda che si trovino eventualmente nel luogo di lavoro (per es. clienti e fornitori). Resta ferma la possibilità di acquisire dichiarazioni rese da soggetti non legati da alcun rapporto di lavoro con il titolare dell'impresa, ove ciò sia opportuno e funzionale all'accertamento in corso.

L'accesso deve svolgersi secondo modalità tali da interferire il meno possibile con l'attività lavorativa. Ciò significa che il personale ispettivo, ove compatibile con le esigenze di efficacia dell'accertamento, avrà cura di arrecare alla attività lavorativa in corso il minore pregiudizio possibile, in particolare nei pubblici esercizi e negli altri luoghi aperti al pubblico.

Informativa e assistenza all'ispezione (art. 8)

Il personale ispettivo, laddove possibile, conferisce con il datore di lavoro o con la persona che ne fa le veci, informando lo stesso dello svolgimento della verifica e delle modalità di effettuazione della stessa.

Il personale ispettivo informa il datore di lavoro oppure la persona che, anche nella specifica occasione, ne fa le veci, della facoltà di farsi assistere durante lo svolgimento degli accertamenti da uno dei professionisti abilitati ad effettuare gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, ai sensi dell'art. 1, L. n. 12/1979. È comunque possibile dar corso alle ulteriori fasi del procedimento ispettivo anche qualora il datore di lavoro o chi ne fa le veci o, ancora, il suddetto professionista siano assenti dal luogo degli accertamenti.

Con riferimento alla legittimazione all'esercizio della professione di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979, il personale ispettivo verifica gli estremi dell'iscrizione all'apposito albo. In proposito si ricorda che, ai sensi del comma 6 dell'art. 1 sopra citato, non è richiesta l'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro *“per i soggetti abilitati allo svolgimento delle predette attività*

dall'ordinamento giuridico comunitario di appartenenza, che operino in Italia in regime di libera prestazione di servizi".

Il personale ispettivo verifica l'effettiva iscrizione all'albo anche tramite richiesta di informazioni rivolta all'Ordine professionale di competenza.

Infine, solo qualora la condotta commissiva e/o omissiva del datore di lavoro o di chi ne fa le veci si riveli ostativa allo svolgimento regolare delle operazioni di controllo, il personale ispettivo avverte lo stesso della illiceità del suddetto comportamento e delle possibili conseguenze sanzionatorie.

Procedura ispettiva (art. 9)

Dopo lo svolgimento della fase introduttiva dell'accesso ispettivo, l'organo di vigilanza procede anzitutto alla individuazione di tutte o alcune delle persone presenti sul luogo di lavoro (a seconda delle dimensioni dell'organico aziendale e delle finalità dell'accertamento).

Qualora non risulti funzionale all'accertamento gli ispettori di vigilanza tecnica possono prescindere dalla identificazione delle persone presenti nel luogo di lavoro.

Nel corso della presente fase l'organo di vigilanza può invitare il datore di lavoro a mettere a disposizione la documentazione eventualmente conservata sul luogo di lavoro, che sia ritenuta presumibilmente rilevante ai fini dell'accertamento. In proposito il personale ispettivo indica specificamente la tipologia di documentazione che intende esaminare e, all'occorrenza, può acquisire oltre alla documentazione strettamente "lavoristica", eventualmente in possesso del datore di lavoro, anche altra documentazione che possa costituire un utile elemento indiziario.

Ogni circostanza rilevante ai fini dell'esito dell'accertamento che sia riscontrata fin dalla presente fase deve essere descritta nel verbale di primo accesso (*v. infra*).

L'attività del personale ispettivo nel luogo di lavoro deve protrarsi per il solo tempo necessario all'accertamento. Per quanto attiene invece alla definizione complessiva della "durata dell'accertamento" - rilevante ai sensi della individuazione del *dies a quo* da cui conteggiare i 90 giorni di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981 - non può che richiamarsi l'orientamento della Suprema Corte che, ribadendo la non coincidenza fra data dell'accesso ispettivo e data dell'accertamento, fa riferimento alle diverse tipologie di violazione che rendono più o meno complessa l'attività di indagine.

Come si è visto, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Codice, l'accesso sul luogo di lavoro, qualora sia programmato, deve essere preceduto da una fase preparatoria consistente, tra l'altro, nella consultazione delle banche dati da cui trarre le informazioni necessarie in ordine all'organico aziendale. In proposito, qualora lo scopo specifico della verifica ispettiva sia raggiunto a seguito del primo accesso (si pensi, per esempio, agli accessi brevi finalizzati *"in via esclusiva all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori in nero"*) e non emerga alcun indizio di irregolarità, il personale ispettivo può concludere la verifica, attestando le operazioni compiute nel verbale di primo accesso, il quale va rilasciato al datore di lavoro o alla persona che ne fa le veci. Per tale ipotesi il personale ispettivo provvede anche a dare comunicazione di conclusione degli accertamenti direttamente in calce al verbale di primo accesso.

Si sottolinea altresì che, qualora non risulti necessario l'accesso ispettivo, gli accertamenti possono essere eseguiti e conclusi *"d'ufficio"*, sulla base di specifica indicazione in sede di programmazione.

Da ultimo si ricorda che, ai fini della consultazione delle predette banche dati, è necessario che il personale ispettivo mantenga aggiornate le relative credenziali di accesso.

Corretta informazione (art. 10)

La funzione dell'ispettore del lavoro non consiste esclusivamente nell'accertamento di fatti costituenti violazioni in materia di lavoro e nella conseguente contestazione degli illeciti, con irrogazione delle relative sanzioni previste dell'ordinamento.

L'ispettore del lavoro, in quanto organo di vigilanza, è altresì istituzionalmente incaricato di fornire *"indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione (...) della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggiore rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative"* (v. art. 8, D.Lgs. n. 124/2004). In particolare il personale ispettivo, sia di propria iniziativa, sia su specifica richiesta dell'interessato (lavoratore, datore di lavoro o professionista che assiste quest'ultimo) fornisce ogni chiarimento utile qualora, in occasione dell'attività di vigilanza, riscontri inosservanze o profili di non corretta applicazione di norme lavoristiche e previdenziali da cui non derivi l'adozione di sanzioni penali o amministrative. Le informazioni rilasciate dall'ispettore del lavoro devono rivestire i caratteri della massima chiarezza, completezza ed accuratezza possibile, in quanto provenienti da un organo dello Stato e devono rispettare le indicazioni ufficiali espresse da questo Ministero.

A tal proposito si ricorda che in particolare le circolari e gli interpelli rappresentano formali disposizioni al personale ispettivo sia sulla condotta da tenere che sugli orientamenti interpretativi da applicare e che ogni eventuale diverso comportamento potrà assumere rilievo disciplinare.

Acquisizione ed esame dei documenti (art. 11)

Oltre alla documentazione eventualmente conservata in azienda che possa rivelarsi utile per le indagini, il personale ispettivo può richiedere al datore di lavoro, mediante la compilazione dell'apposito riquadro del verbale di primo accesso, l'esibizione dei documenti tenuti altrove, tra cui i documenti conservati presso lo studio del professionista delegato all'adempimento degli obblighi stabiliti dalla legislazione sociale e fatto salvo quanto previsto dal protocollo d'intesa fra questo Ministero e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012 (v. *infra*).

In linea generale, la documentazione può essere esaminata tanto presso il luogo di lavoro, quanto presso la Direzione territoriale del lavoro di appartenenza del personale ispettivo o, se necessario, presso gli studi dei professionisti delegati all'assistenza del datore di lavoro. In concreto, il luogo di esame della documentazione va individuato in base alle esigenze del singolo accertamento ed alle indicazioni fornite in sede di programmazione.

Il personale ispettivo prende visione ed analizza i documenti utili, al fine di ricostruire il più completo ed obiettivo quadro della situazione aziendale e della regolarità degli adempimenti alla normativa lavoristica in relazione alle finalità dell'accertamento. Tuttavia, all'atto dell'acquisizione della documentazione al fascicolo dell'ispezione, dovranno essere selezionati i soli atti necessari a dimostrare le violazioni accertate e contestate ed idonei a supportare l'eventuale successiva attività di contenzioso amministrativo e/o giudiziario.

Qualora la programmazione non preveda un accesso nei luoghi di lavoro o presso la sede legale dell'azienda, la trasmissione della richiesta di esibizione della documentazione rappresenta l'atto di avvio dell'attività ispettiva.

Ove alla luce delle informazioni acquisite e della documentazione in possesso a seguito dell'ispezione "d'ufficio", emerge la necessità di recarsi presso le sedi datoriali, può essere disposto l'accesso ispettivo, dando atto della prosecuzione degli accertamenti nel verbale di primo accesso.

Occorre infine ricordare che, in tutte le ipotesi fin qui esaminate, chiunque riceva da parte del personale ispettivo una legittima richiesta di informazioni o notizie funzionali all'attività di vigilanza sul lavoro (anche attraverso l'esibizione e/o la consegna di documenti) e non fornisca riscontro, oppure lo fornisca ma in maniera scientemente errata o incompleta, è destinatario delle sanzioni penali previste dall'art. 4, l. n. 628/1961.

Acquisizione delle dichiarazioni (art. 12)

Il primo accesso sul luogo di lavoro, oltre che allo svolgimento delle operazioni sopra descritte, di norma è dedicato all'acquisizione delle dichiarazioni da parte del personale ispettivo.

In considerazione delle dimensioni aziendali l'accesso ispettivo può essere effettuato da più di un ispettore del lavoro. Resta ferma la possibilità di proseguire gli accertamenti (verifica della documentazione e redazione degli atti) da parte di un solo funzionario ispettivo. Nel verbale unico si deve dare atto della presenza e della attività svolta da ciascuna unità ispettiva nell'ambito dello specifico accertamento.

Sempre in ragione delle dimensioni aziendali ed, in particolare, qualora le persone da cui acquisire le dichiarazioni siano numerose, è possibile programmare anche uno o più successivi accessi sul luogo di lavoro. In tali casi, l'organo di vigilanza valuta l'opportunità di acquisire le ulteriori dichiarazioni o parte di esse presso la Direzione territoriale del lavoro o, comunque, al di fuori del luogo di lavoro del soggetto ispezionato.

Le dichiarazioni devono essere acquisite secondo criteri di riservatezza, per cui non è ammessa la presenza, durante tali operazioni, né del datore di lavoro o di chi ne fa le veci, né del professionista che lo assiste, né di altri soggetti presenti sul luogo di lavoro in ragione della necessità di garantire la spontaneità e genuinità di quanto dichiarato.

Le dichiarazioni possono essere rese da chiunque sia in grado di fornire utili elementi ed informazioni per lo svolgimento degli accertamenti, anche se non legato al soggetto ispezionato da un rapporto di lavoro (per es., fornitori, clienti ed altri soggetti che possano comunque essere a conoscenza di fatti rilevanti per l'indagine). È, inoltre, possibile assumere dichiarazioni rese da rappresentanti sindacali, dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e da lavoratori non presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo (lavoratori assenti o non più in forza presso il soggetto ispezionato).

Può assumere rilevanza anche l'acquisizione delle dichiarazioni del Comitato pari opportunità e della Consigliera di parità.

È evidentemente altresì possibile l'acquisizione delle dichiarazioni del datore di lavoro e/o del professionista che lo assiste.

Il Codice richiede al personale ispettivo una condotta corretta e leale non solo nelle relazioni con i datori di lavoro ispezionati e con i professionisti che li assistono ma anche nei confronti dei soggetti dai cui si acquisiscono le dichiarazioni.

Ciò premesso, il personale ispettivo, dopo essersi qualificato mediante esibizione della propria tessera di riconoscimento e dopo avere preso nota delle generalità del soggetto che si appresta a rilasciare la dichiarazione, avverte lo stesso delle responsabilità previste dall'ordinamento per l'attestazione di false dichiarazioni all'ispettore del lavoro (art. 4, comma 7, L. n. 628/1961) evitando, in ogni caso, di esprimersi con modalità che possano essere percepite come intimidatorie.

Inoltre si ricorda che il rifiuto di farsi identificare da un pubblico ufficiale è fonte di responsabilità penale (art. 651 c.p.), di cui l'interessato deve essere adeguatamente informato. Di tale rifiuto si deve dare evidenza nel verbale di primo accesso e nel verbale unico.

Il personale ispettivo deve interloquire con il soggetto che rilascia le dichiarazioni in modo "comprensibile" (ossia adeguato al livello di istruzione e/o di conoscenza della lingua italiana dello stesso), "chiaro" ossia non vago (affinché le dichiarazioni rilasciate siano sempre pienamente consapevoli) e senza condizionare la genuinità delle affermazioni.

Il personale ispettivo ha cura di acquisire da parte dei soggetti che non siano di nazionalità italiana specifica dichiarazione in ordine alla comprensione della lingua, salvo evidentemente il ricorso ad interpreti o traduttori, della cui presenza e delle cui generalità occorre dare atto nell'ambito dello stesso documento in cui la dichiarazione è acquisita.

Una volta acquisita la dichiarazione, l'ispettore del lavoro deve darne lettura al dichiarante ed apportare le eventuali correzioni e/o precisazioni su richiesta di quest'ultimo. La verbalizzazione della dichiarazione deve essere redatta in modo chiaro e leggibile al fine di consentire il più agevole utilizzo del documento in tutte le sedi in cui lo stesso assumerà rilevanza.

Si sottolinea altresì che, ai fini di assicurare l'efficacia probatoria delle dichiarazioni verbalizzate, è opportuno che le stesse non siano acquisite mediante formulari prestampati.

Al termine della lettura della dichiarazione e delle eventuali rettifiche e/o integrazioni, l'ispettore del lavoro chiede al dichiarante se intenda leggere di persona quanto affermato e, successivamente, invita lo stesso alla conferma ed alla sottoscrizione di quanto verbalizzato; l'eventuale rifiuto alla sottoscrizione deve essere riportato in calce alla dichiarazione e nel verbale di primo accesso.

In proposito si ricorda che alla dichiarazione non sottoscritta, di cui si dà evidenza in sede di verbalizzazione, si applicano i contenuti dell'art. 2700 c.c. secondo il quale *"l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti"*.

Il Codice richiama altresì l'attenzione sul ruolo fondamentale che svolgono le dichiarazioni nella formazione della prova. Le violazioni contestate dovranno essere comprovate da elementi documentali e/o da riscontri testimoniali precisi e concordanti tra loro.

Infine, conformemente agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di accesso ai documenti ed in applicazione del Decreto del Ministero del lavoro n. 757/1994 (in particolare, v. art. 2), il personale ispettivo non può fornire alcuna copia del verbale di dichiarazione né al soggetto che l'ha rilasciata, né al soggetto ispezionato, né al professionista che assiste quest'ultimo. L'ispettore del lavoro informa il soggetto interessato della possibilità di rivolgersi all'Ufficio per esercitare il proprio diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

Si richiama quanto già esposto in tema di procedura ispettiva (art. 9), in merito alla non obbligatorietà dell'identificazione delle persone presenti nel luogo di lavoro da parte degli ispettori di vigilanza tecnica, qualora tale identificazione non risulti funzionale all'accertamento.

VERBALIZZAZIONE E RAPPORTO (CAPO IV)

Il Capo IV del Codice contiene le specifiche disposizioni a cui il personale ispettivo deve attenersi nello sviluppo dell'accertamento all'atto della redazione dei verbali.

Verbale di primo accesso (art. 13)

Il verbale di primo accesso ispettivo costituisce il primo atto con il quale viene formalmente reso noto al soggetto ispezionato l'avvio dell'accertamento ispettivo. Giova ricordare che, a seguito

dell'espressa introduzione e disciplina di tale provvedimento all'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, così come modificato dalla L. n. 183/2010, la redazione del verbale di primo accesso è da considerarsi adempimento obbligatorio da parte del personale ispettivo.

Di norma detto verbale deve essere redatto al termine del primo accesso ispettivo, quale ultimo atto delle operazioni compiute e successivamente consegnato al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in loro assenza, ai soggetti aventi titolo a riceverlo già individuati dal codice di procedura civile (artt. 137 e ss. c.p.c.) ai fini della legittima notificazione degli atti, ivi compreso il professionista espressamente delegato. Si ritiene che fra tali soggetti non rientrino coloro che non intrattengano con il datore di lavoro un formale rapporto di lavoro. Una copia, sottoscritta dal soggetto ricevente è trattenuta dall'ispettore del lavoro.

Ove il datore di lavoro o i soggetti sopra indicati si rifiutino di ricevere il verbale ovvero non siano presenti al termine dell'accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare puntualmente, in calce all'atto, le circostanze che hanno impedito la consegna del verbale, procedendo successivamente alla notifica dello stesso via PEC ai sensi della L. n. 221/2012 e del D.L. n. 179/2012 o a mezzo del servizio postale ai sensi della L. n. 890/1982 (notifica degli atti giudiziari a mezzo posta).

Sotto il profilo contenutistico il verbale di primo accesso deve contenere tutti gli elementi espressamente indicati nell'art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004. Con riferimento all'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego si ribadisce quanto già precisato con circolare di questo Ministero n. 41/2010, ricordando che tale adempimento risulta quanto mai opportuno nell'ambito degli accertamenti finalizzati alla verifica del lavoro sommerso. In tal senso la descrizione delle modalità di impiego dei lavoratori trovati all'atto dell'accesso ispettivo, con la specifica delle mansioni svolte, dell'abbigliamento indossato, delle attrezzature e macchine adoperate, "cristallizzate" nel verbale di primo accesso, costituisce fondamentale elemento probatorio alla luce degli artt. 2700 c.c. e 10, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004.

La lettera b) del comma 1 dell'art. 13 citato prevede poi, quale contenuto del verbale di primo accesso, la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo. In tal senso, oltre a dare conto del sopralluogo effettuato, dell'acquisizione delle dichiarazioni di tutto o di parte del personale trovato all'atto dell'accesso ispettivo e delle rappresentanze sindacali ove presenti, dell'esame di eventuale documentazione esibita, si deve verbalizzare, altresì, l'avvenuta consultazione di banche dati telematiche, ove non effettuata precedentemente, in fase di preparazione all'accesso ispettivo (v. art. 5 del Codice).

Al fine di garantire il diritto di difesa il personale ispettivo deve annotare nel verbale di primo accesso le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste o dalla persona presente all'ispezione, avendo cura di informare gli interessati della possibilità di rilasciare dichiarazioni in merito agli accertamenti ispettivi ed a quanto avvenuto e verbalizzato nel corso del primo accesso.

Il verbale di primo accesso rappresenta, infine, il primo fondamentale strumento per formulare eventuali richieste, anche documentali, utili al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti.

Innanzitutto, fatto salvo quanto previsto dall'art. 9, comma 3, del medesimo Codice, giova ribadire che il personale ispettivo deve richiedere esclusivamente la documentazione che risulti conflacente all'oggetto della verifica ispettiva, evitando richieste relative ad informazioni o documenti che l'ispettore possa autonomamente e direttamente acquisire attraverso la consultazione delle banche dati telematiche.

Appare opportuno, specie ove il verbale di primo accesso sia stato rilasciato nelle mani del personale dipendente, con conseguente impegno alla consegna al datore di lavoro, prima di attivare la prevista procedura di prescrizione obbligatoria ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, D.Lgs. n. 124/2004, reiterare la richiesta di specifica documentazione o specifiche notizie con apposito atto, da notificare direttamente al datore di lavoro, nel quale fare espressa menzione dell'art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, evidenziando le conseguenze penali di un'eventuale inottemperanza alla richiesta.

Nell'ambito della vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro l'obbligo di consegna del verbale di primo accesso può ritenersi validamente assolto qualora i suoi contenuti, già indicati dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, siano riportati in una prescrizione obbligatoria ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 19 e ss. D.Lgs. n. 758/1994 e 15 D.Lgs. n. 124/2004, così come di prassi del resto già avviene. In assenza di prescrizione obbligatoria e qualora non si proceda con richieste documentali, il verbale potrà pertanto limitarsi a contenere l'indicazione dell'attività svolta e delle eventuali dichiarazioni rilasciate dal datore di lavoro (art. 13, comma 1 lett. b e c, D.Lgs. n. 124/2004).

Verbale interlocutorio (art. 14)

Qualora dalle verifiche effettuate emergano nuovi profili di accertamento, meritevoli di approfondimento, ovvero qualora le informazioni e la documentazione già acquisite, mediante la

richiesta di esibizione formulata con verbale di primo accesso ispettivo, non siano sufficienti alla definizione completa degli accertamenti, il personale ispettivo potrà procedere con la notifica di un verbale interlocutorio.

Detto verbale ha lo scopo di informare il soggetto ispezionato che gli accertamenti sono ancora in corso e che sono sorte ulteriori esigenze di verifica che necessitano di una nuova richiesta di informazione e/o documentazione.

Tale nuova richiesta deve indicare le ragioni che la legittimano anche in relazione ai nuovi documenti ed alle nuove informazioni necessari al prosieguo degli accertamenti; trattandosi sostanzialmente di una richiesta di notizie, anche per il verbale interlocutorio valgono le medesime considerazioni in relazione all'art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, esposte con riferimento al verbale di primo accesso ispettivo.

Pertanto, pur trattandosi di una richiesta formulata ai sensi del predetto art. 4, comma 7, in caso di inottemperanza al verbale interlocutorio, prima di procedere con prescrizione obbligatoria, appare opportuno reiterare detta richiesta, indicando espressamente che la stessa è formulata ai sensi della disposizione da ultimo citata, soprattutto con riferimento alle conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento.

Verbale unico e comunicazione di definizione degli accertamenti (art. 15)

Come già previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti alla normativa di legge e/o al contratto collettivo, dai quali derivino sanzioni amministrative, alla contestazione degli stessi si deve procedere mediante la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione.

Anche in questo caso è la legge, al comma 4 del citato art. 13, a determinarne i contenuti, rispetto ai quali valgono le indicazioni già fornite da questo Ministero con la citata circolare n. 41/2010.

L'art. 15 del Codice ricorda, ulteriormente, come il rispetto dei requisiti formali del verbale unico sia finalizzato a garantire una corretta comprensione dell'atto da parte del destinatario, assicurando allo stesso il diritto di difesa.

In linea con siffatta finalità acquisita, altresì, valore fondamentale la motivazione sulla quale si devono fondare le conclusioni alle quali giunge il personale ispettivo al termine degli accertamenti.

Pertanto non è sufficiente, ad esempio, sostenere acriticamente che, sulla scorta degli accertamenti svolti, un contratto di natura parasubordinata sia da ricondursi a lavoro subordinato ma dovranno essere esplicitati gli elementi che hanno portato il personale ispettivo a tale determinazione, indicando altresì le fonti di prova tanto di natura documentale quanto, eventualmente, di natura testimoniale.

Sul punto si sottolinea, ancora una volta, quanto già precisato con la citata circolare n. 41/2010, secondo cui la dichiarazione del lavoratore al quale si riferiscono gli esiti dell'accertamento non assurge a piena prova ma costituisce elemento indiziario, liberamente valutabile dall'Autorità giudiziaria e amministrativa, chiamata a decidere in sede di contenzioso.

Del resto una chiara esposizione delle ragioni che hanno determinato l'irrogazione delle sanzioni costituisce, indubbiamente, un primo valido strumento di deflazione del contenzioso amministrativo e/o giudiziario.

L'art. 15 richiama inoltre l'art. 301-*bis* del D.Lgs. n. 81/2008, evidenziando la specifica procedura prevista in relazione alle violazioni in materia di salute e sicurezza presidiate da sanzioni amministrative. Rispetto alla analoga procedura di diffida disciplinata dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, quella di cui all'art. 301-*bis* contiene minori "rigidità", ad esempio in relazione alle tempistiche di regolarizzazione o di pagamento della sanzione, sebbene al termine della stessa trovino applicazione le disposizioni di cui alla L. n. 689/1981, trattandosi di sanzioni amministrative.

Qualora, infine, al termine degli accertamenti non vengano riscontrate violazioni il personale ispettivo è comunque tenuto a dare conto della conclusione degli accertamenti mediante una specifica comunicazione scritta da trasmettere per posta elettronica o ordinaria.

Rapporto al direttore ex art. 17 L. n. 689/1981 (art. 16)

Con la trasmissione, da parte dell'ispettore del lavoro incaricato dell'accertamento, del rapporto al direttore ai sensi dell'art. 17 della L. n. 689/1981 si conclude la fase del procedimento ispettivo, qualora all'eventuale contestazione/notificazione delle violazioni amministrative non sia seguita l'estinzione delle stesse per adempimento alla diffida (art. 13, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 124/2004) ovvero per pagamento della sanzione pecuniaria amministrativa in misura ridotta (art. 16, L. n. 689/1981).

Contestualmente alla suddetta trasmissione del rapporto è introdotta la fase finale del procedimento amministrativo di natura sanzionatoria. Tale procedimento, come è noto, potrà concludersi con l'adozione del provvedimento finale di ordinanza ingiunzione ovvero di ordinanza di archiviazione.

Il rapporto è un atto di natura endoprocedimentale e dunque, a differenza del verbale di contestazione e notificazione dell'illecito (art. 14, L. n. 689/1981) e della ordinanza, non assume rilevanza esterna.

Esso fornisce una sintetica ricostruzione del quadro delle violazioni accertate all'esito dell'attività di vigilanza e pertanto deve contenere quantomeno i seguenti elementi:

- la descrizione della condotta del trasgressore e dei fatti accertati, costituenti violazioni amministrative;

- l'individuazione delle disposizioni violate e di quelle contenenti le relative sanzioni;

- l'indicazione analitica dei documenti contenenti gli elementi evidenziati nel verbale unico (prove documentali e testimoniali);

- in caso di presentazione di scritti difensivi da parte del trasgressore, le possibili sintetiche osservazioni idonee a fornire elementi oggettivi per le successive determinazioni;

- la segnalazione di eventuali anomalie che potrebbero essere oggetto di eccezione in sede giudiziaria (ad es. interruzione dei termini di cui all'art. 14, L. n. 689/1981, errori formali, pagamenti parziali ecc.);

- le eventuali indicazioni di cui all'art. 11, L. n. 689/1981, utili ad una corretta commisurazione della sanzione pecuniaria amministrativa.

Sotto il profilo temporale, è noto che la legge non individua un termine perentorio per la redazione del rapporto. Tuttavia la redazione e la sua trasmissione all'Ufficio legale e contenzioso della DTL deve intervenire con ragionevole tempestività, tenendo presente i termini di prescrizione degli illeciti ma anche l'esigenza di adottare provvedimenti ingiuntivi nel minor tempo possibile dall'accertamento al fine di non vanificare l'esigibilità delle somme irrogate a titolo sanzionatorio.

Trasmissione dei verbali ad altre Amministrazioni (art. 17) e illeciti penali (art. 18)

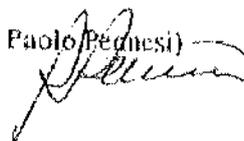
Qualora nel corso dell'attività di vigilanza siano stati riscontrati fatti che possano rientrare nella competenza di altre Amministrazioni, l'ispettore titolare dell'accertamento trasmette i relativi atti, comprensivi della copia dei documenti contenenti elementi probatori (ad es. dichiarazioni dei lavoratori).

Inoltre l'ispettore del lavoro, nell'esercizio della funzione di polizia giudiziaria, si attiene alle regole stabilite dal c.p.p. e dalle leggi speciali con particolare riferimento alle disposizioni a garanzia della persona sottoposta alle indagini ed ai rapporti con l'Autorità giudiziaria.

per delega

Il Segretario generale

(Dott. Paolo Pednesi)



DP

CSAI



CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DELL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO

in vigore dal
1° febbraio 2022

SEZIONE I DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 Definizioni

Art. 2 Finalità e ambito di applicazione

SEZIONE II PRINCIPI E OBBLIGHI DI COMPORTAMENTO

Art. 3 Principi generali di buona amministrazione

Art. 4 Conflitto di interessi e obbligo di astensione

Art. 5 Comunicazione degli interessi finanziari

Art. 6 Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

Art. 7 Prevenzione della corruzione e segnalazione di condotte illecite

Art. 8 Trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali

Art. 9 Comportamento in servizio, nei rapporti con il pubblico e in privato

Art. 10 Rapporti con i mezzi di informazione e utilizzo dei social media

Art. 11 Incarichi, pubblicazioni e partecipazione a seminari, convegni e corsi di formazione

Art. 12 Protezione dei dati personali e obblighi di riservatezza

Art. 13 Regali, compensi e altre utilità

Art. 14 Contratti e altri atti negoziali

Art. 15 Obblighi specifici per il personale in lavoro agile e telelavoro

Art. 16 Obblighi specifici per i dirigenti

Art. 17 Obblighi specifici per i collaboratori esterni

Art. 18 Responsabilità conseguente alla violazione del Codice

SEZIONE III DISPOSIZIONI RELATIVE AL PERSONALE ISPETTIVO

Art. 19 Principi e valori fondamentali

Art. 20 Obbligo di astensione e incarichi di collaborazione

Art. 21 Tutela della riservatezza e segreto professionale

SEZIONE IV DISPOSIZIONI FINALI

Art. 22 Diffusione e pubblicazione del Codice, attività formative

Art. 23 Vigilanza, monitoraggio e modifica del Codice

Art. 24 Entrata in vigore e abrogazioni

SEZIONE I DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 Definizioni

Ai sensi del presente Codice di comportamento si intende per:

- Codice generale: il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici adottato con D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62;
- Codice: il codice di comportamento dei dipendenti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro;
- INL: Ispettorato Nazionale del Lavoro;
- RPCT: Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- OIV: Organismo Indipendente di Valutazione;
- PTPCT: Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- UPD: Ufficio Procedimenti Disciplinari;
- Amministrazione: l'Ispettorato Nazionale del Lavoro;
- 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;
- Personale ispettivo: il 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;
- Superiore gerarchico: il dirigente responsabile dell'ufficio di appartenenza per il personale di area funzionale, il direttore centrale competente per i dirigenti titolari di uffici non generali, il direttore dell'Ispettorato per i dirigenti titolari di uffici generali;
- Collaboratori o consulenti: soggetti che prestano la propria opera di consulenza o collaborazione nei confronti dell'Amministrazione, 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 dell'Amministrazione.

Art. 2 Finalità e ambito di applicazione

1. Il presente Codice è adottato ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ed emanato ad integrazione e specificazione del Codice generale.
2. Il Codice si applica ai dipendenti dell'Amministrazione e, per quanto compatibile, ai componenti degli organi previsti dall'art. 3 del D.P.R. 26 maggio 2016 n. 109, recante lo Statuto dell'Ispettorato nazionale del

lavoro, ai collaboratori, ai consulenti e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipologia conferiti dall'Amministrazione, anche a titolo gratuito.

3. Il Codice precisa le regole di comportamento che i soggetti di cui al comma 2 devono garantire nello svolgimento della propria attività lavorativa, in ottemperanza all'art. 13 dello Statuto dell'Ispettorato.

4. Il PTPCT e il Piano della performance dell'INL vengono redatti assicurando, nei diversi contesti di operatività dei documenti programmatori, il perseguimento e il rispetto dei doveri di comportamento contenuti nel Codice.

SEZIONE II PRINCIPI E OBBLIGHI DI COMPORTAMENTO

Art. 3 Principi generali di buona amministrazione

1. I dipendenti conformano la propria condotta ai doveri istituzionali dell'INL, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e adempiono con diligenza ai doveri del proprio ufficio, al fine esclusivo della cura dell'interesse pubblico generale e del servizio da rendere ai cittadini.

2. I dipendenti operano nel rispetto della legge, evitando di incorrere in situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine dell'Amministrazione e conformano il proprio agire ai principi di:

- a) legalità, osservando le norme legislative, regolamentari, nonché tutte le indicazioni impartite dall'Amministrazione;
- b) indipendenza e integrità, svolgendo la propria attività senza essere influenzati da interessi personali o da interessi particolari di terzi e non approfittando, direttamente o indirettamente, del ruolo rivestito all'interno dell'INL per ottenere, per sé o per i terzi, benefici o utilità non dovuti;
- c) obiettività, non discriminazione e parità di trattamento, astenendosi da comportamenti arbitrari, nel rispetto del principio di non discriminazione e garantendo, in particolare, la parità di trattamento nei confronti dei cittadini e degli utenti;
- d) proporzionalità, curando che l'attività svolta sia adeguata e commisurata al raggiungimento dei fini istituzionali;
- e) economicità, efficienza ed efficacia, garantendo l'ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse ed ai mezzi messi a disposizione dall'Amministrazione;
- f) riservatezza, non divulgando a terzi gli atti e le informazioni di cui siano a conoscenza per ragioni di ufficio, salvo l'adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza;
- g) segretezza, rispettando il segreto d'ufficio in merito agli atti e alle informazioni acquisite in ragione dell'attività lavorativa.

Art. 4 Conflitto di interessi e obbligo di astensione

1. Ricorre il conflitto di interessi quando si verifica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche.
2. Al fine di prevenire situazioni di pericolo corruttivo, il dipendente comunica all'Amministrazione di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi indicate dall'art. 6, comma 2 e art. 7 del Codice generale, dall'art. 6 bis della L. 7 agosto 1990, n. 241, dall'art. 42 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 nonché in tutti i casi in cui ricorrano comunque gravi ragioni di convenienza, non riconducibili ad una fattispecie tipizzata dalle disposizioni richiamate, che comunque compromettano l'imparzialità del dipendente e che richiedano di astenersi dallo svolgimento delle relative attività. Il conflitto va segnalato anche quando non sia ancora attuale e concreto.
3. La comunicazione della sussistenza della causa di conflitto di interessi va resa senza indugio prima dell'avvio del procedimento oppure successivamente, nel caso in cui la stessa insorga dopo l'avvio del procedimento, per iscritto al proprio superiore gerarchico, secondo le disposizioni impartite dall'Amministrazione, indicando le motivazioni della ritenuta astensione.
4. Nei casi in cui il superiore gerarchico, ricevuta la comunicazione, non ravvisi la sussistenza di una situazione conflittuale o nei casi in cui ritenga che la stessa non sia idonea a turbare lo svolgimento dell'attività in ragione, ad esempio, della assenza di ogni discrezionalità al riguardo, dispone con atto motivato la prosecuzione dell'incarico o dei compiti assegnati al dipendente.
5. Nei casi in cui il superiore gerarchico, valutate le informazioni ricevute dal dipendente, ritenga sussistente la situazione di conflitto, anche potenziale, adotta le iniziative necessarie per il suo superamento e per garantire il rispetto del principio di imparzialità dell'azione amministrativa. Dette iniziative possono, alternativamente e a titolo esemplificativo, dar luogo a:
 - a) astensione del dipendente dal singolo procedimento;
 - b) adibizione del dipendente ad altri incarichi;
 - c) adozione di misure aggiuntive rispetto a quelle ordinarie in materia di controlli e trasparenza;
 - d) adozione di forme più stringenti di motivazione delle scelte e degli atti adottati in pendenza della situazione di conflitto.
6. Nei casi in cui il conflitto di interessi non sia limitato ad una tipologia di atti o procedimenti ma sia riferibile ad una situazione generalizzata e permanente tale da non poter essere risolta con le misure di cui al comma precedente e laddove il conflitto non sia rimosso da parte dello stesso dipendente, il dirigente interessa il RPCT e la Direzione centrale competente per la ricerca della soluzione più idonea quale, ad esempio, l'adibizione del dipendente ad altri incarichi o ad altro ufficio.

7. Il dirigente, venuto comunque a conoscenza di possibili situazioni di conflitto d'interessi che riguardano dipendenti del suo ufficio, è tenuto all'adozione di ogni iniziativa utile a garantire il corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa, secondo quanto disposto dai commi precedenti.

8. Nel caso in cui il dirigente riscontri, nel corso del procedimento o a conclusione dello stesso, la mancata astensione del dipendente, fermo restando l'avvio di un'azione disciplinare, valuta l'adozione di forme di autotutela rispetto agli atti eventualmente adottati.

9. I provvedimenti relativi alle astensioni sono comunicati al RPCT, che ne cura l'archiviazione.

Art. 5 Comunicazione degli interessi finanziari

1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi e regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, comunica in forma scritta al proprio superiore gerarchico tutti gli interessi finanziari derivanti da rapporti di collaborazione intrattenuti negli ultimi tre anni con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti, potenzialmente confliggenti con l'attività istituzionale dell'INL, precisando se i rapporti di collaborazione risultano ancora in corso.

2. La stessa dichiarazione deve essere resa dal dipendente se i predetti interessi finanziari coinvolgono il coniuge o il convivente o i suoi parenti o affini entro il secondo grado.

3. La comunicazione deve essere resa, anche se negativa, in sede di prima assegnazione all'ufficio e ogniqualvolta il dipendente venga trasferito ad un ufficio dirigenziale diverso da quello di iniziale appartenenza.

4. Il superiore gerarchico valuta se quanto comunicato dal dipendente determini una situazione di conflitto di interessi e adotta le proprie determinazioni entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, eventualmente assegnando il dipendente ad altri incarichi, privi di condizionamenti scaturenti dai citati rapporti di collaborazione.

Art. 6 Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

1. Nel rispetto dei principi costituzionali che garantiscono il diritto di riunione e di associazione, il dipendente comunica al superiore gerarchico la propria adesione ad associazioni od organizzazioni, diverse dai partiti politici e dalle associazioni sindacali, i cui ambiti di attività o di interesse possano interferire con le competenze dell'INL o con le attività su cui l'INL è tenuto a vigilare. A titolo esemplificativo può generare interferenza l'appartenenza ad associazioni o organizzazioni che esercitano attività destinate necessariamente ad interloquire con i servizi o le procedure di competenza dell'INL.

2. La comunicazione deve avvenire tempestivamente e comunque non oltre 10 giorni dall'adesione alle associazioni od organizzazioni ovvero dall'entrata in vigore del presente Codice, per le situazioni in essere alla stessa data, ovvero, in caso di nuova assunzione, all'atto della sottoscrizione del contratto individuale di lavoro e comunque non oltre 10 giorni dalla presa di servizio.

3. Le comunicazioni di cui al presente articolo sono trattate nel rispetto del principio della riservatezza dei dati personali e in conformità con la normativa vigente e con gli atti interni emanati in materia.
4. Il dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni e ad organizzazioni né esercita pressioni a tal fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi, anche di carriera.
5. Il superiore gerarchico valuta, sulla base delle attività dell'ufficio in cui opera il dipendente e delle attività delle associazioni o organizzazioni a cui il dipendente partecipa, la possibile sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi.
6. È comunque vietato aderire ad associazioni considerate segrete ai sensi della normativa vigente.

Art. 7 Prevenzione della corruzione e segnalazione di condotte illecite

1. Il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel PTPCT necessarie per la prevenzione degli illeciti corruttivi nell'INL e segnala all'Amministrazione le condotte illecite - ivi comprese le violazioni del PTPCT - di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.
2. La segnalazione va effettuata al RPCT, utilizzando il canale dedicato messo a disposizione dall'Amministrazione attraverso la procedura di c.d. whistleblowing, al fine di garantire la riservatezza del segnalante e le tutele previste dall'art. 54 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
3. Laddove la segnalazione sia indirizzata al superiore gerarchico, questi invita il dipendente all'utilizzo prioritario del canale dedicato al fine dell'attivazione delle garanzie e tutele previste dall'art. 54 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165. In caso di mancato ricorso a tale modalità di segnalazione il dirigente, laddove ritenga fondata la segnalazione, procede autonomamente ad indirizzarla al RPCT, preservando comunque l'identità del segnalante.
4. Il RPCT gestisce le segnalazioni di condotte illecite nel rispetto della Legge e delle Linee guida emanate dall'Anac, sulla base di atti organizzativi interni, anche avvalendosi di una unità organizzativa dedicata. Il mancato rispetto delle misure organizzative disposte a tutela dell'identità e dei diritti del segnalante costituiscono responsabilità disciplinare per il personale addetto alla ricezione e istruttoria delle segnalazioni e per tutti i dipendenti che a qualunque titolo siano venuti a conoscenza della segnalazione.
5. Resta fermo l'obbligo da parte del dipendente di segnalare i fatti alla competente Autorità giudiziaria qualora da essi derivino profili di illiceità di natura penale e/o contabile.
6. Il dipendente nei cui confronti sia stata esercitata l'azione penale o sia stato emesso un decreto penale di condanna, anche per fattispecie estranee all'ambito lavorativo, ne dà tempestiva notizia in forma scritta al superiore gerarchico che ne cura la trasmissione all'UPD; analoga comunicazione va resa da parte del dipendente all'atto dell'avvenuta notifica di una informazione di garanzia o in caso di applicazione di misure cautelari o di prevenzione.
7. Nei casi di cui al comma precedente, fermi restando gli adempimenti in capo all'UPD, il superiore gerarchico, laddove ritenga sussistenti gravi ragioni di opportunità, adotta le iniziative di cui all'art. 4.

Art. 8 Trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali

1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dall'Amministrazione secondo le norme vigenti e le disposizioni contenute nel PTPCT.
2. La tracciabilità dei processi decisionali ed operativi deve essere garantita attraverso un adeguato supporto documentale che ne consenta in ogni momento la replicabilità, sia per esigenze di servizio che, ove consentito a norme di legge o disposizioni dell'Amministrazione, su richiesta da parte di soggetti esterni.

Art. 9 Comportamento in servizio, nei rapporti con il pubblico e nei rapporti privati

1. Nell'attività di servizio, il dipendente:

- a) rispetta i termini del procedimento amministrativo cui è adibito e non adotta comportamenti che facciano ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza;
- b) utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto di quanto previsto da leggi, regolamenti, contratti collettivi e dalle procedure adottate dall'Amministrazione;
- c) utilizza il materiale, le dotazioni, gli strumenti, le attrezzature informatiche e telefoniche assegnate, esclusivamente per lo svolgimento dell'attività lavorativa, custodendole con la massima diligenza e nel rispetto dei vincoli posti dall'Amministrazione, evitando qualsiasi uso improprio o a fini privati;
- d) rispetta le disposizioni in tema di rimborso spese e trasporto terzi in caso di utilizzo del proprio mezzo di trasporto per lo svolgimento dell'attività istituzionale;
- e) utilizza il mezzo di trasporto messo a disposizione dall'Amministrazione con la massima diligenza e solo per lo svolgimento dei compiti d'ufficio;
- f) si astiene, nei rapporti con i colleghi, da comportamenti non conformi ai canoni di reciproco rispetto;
- g) ha cura delle pratiche, della documentazione e della strumentazione di servizio, adottando le cautele necessarie per impedirne il deterioramento, la perdita o la sottrazione e, ove ciò avvenisse, ne dà immediata comunicazione al responsabile dell'ufficio;
- h) evita ogni forma di spreco e adotta comportamenti che favoriscano il risparmio energetico ed il rispetto dell'ambiente, attenendosi alle direttive interne in materia;
- i) utilizza il badge magnetico o altro supporto identificativo nel rispetto delle disposizioni in tema di rilevazione della presenza e dell'orario di servizio;
- l) rispetta la normativa in materia di sicurezza del lavoro e le relative direttive impartite dall'Amministrazione;
- m) si astiene dal manifestare, in qualsiasi forma, orientamenti politici o ideologici;
- n) contribuisce alla promozione e al mantenimento di un ambiente di lavoro ispirato a principi di correttezza, libertà, dignità e uguaglianza, e si astiene da ogni atto o comportamento fisicamente o psicologicamente persecutorio, aggressivo, ostile o denigratorio, che integri gli estremi della molestia morale o sessuale.

2. Nei rapporti con il pubblico, il dipendente:

- a) si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge o di altro strumento identificativo messo a disposizione dall'Amministrazione con indicazione delle generalità ed il ruolo ricoperto;
- b) opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità in modo da favorire la corretta interazione con l'utenza;
- c) utilizza un linguaggio chiaro ed esaustivo, evitando toni e atteggiamenti confidenziali nonché toni che possano determinare ambiguità o soggezione nei confronti dell'utenza;
- d) nel rispondere al telefono, fornisce il proprio nominativo e la denominazione della struttura di appartenenza e, qualora un utente debba essere richiamato, vi provvede al più presto;
- e) rispetta gli appuntamenti fissati con l'utenza e, in caso di sopravvenuta impossibilità, fatto salvo un oggettivo impedimento, ne dà preventiva informazione all'utente;
- f) informa l'utenza che richieda l'accesso a documenti d'ufficio in merito alle procedure in materia di accesso agli atti e documenti amministrativi o la indirizza alla consultazione del sito istituzionale se il documento richiesto è già pubblicato;
- g) risponde 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, inoltra la richiesta al collega competente, informandone l'utente, ovvero indica l'unità organizzativa competente cui rivolgersi;
- h) cura il rispetto degli standard di qualità fissati dall'Amministrazione nelle apposite carte dei servizi operando affinché venga rispettata la continuità del servizio e l'effettività della sua erogazione.

3. Nei rapporti privati e nelle relazioni extra-lavorative, il dipendente:

- a) si astiene da comportamenti che possano ledere l'immagine e il prestigio dell'INL, ad esempio esprimendo pubblicamente opinioni diffamatorie o denigratorie dell'operato dell'ufficio di appartenenza e/o divulgando consapevolmente notizie non veritiere;
- b) non utilizza il logo e la denominazione dell'INL.
- c) non fa uso della propria qualifica professionale per ottenere trattamenti di favore, utilità o vantaggi di qualsiasi genere per sé o per altri;
- d) rispetta il segreto d'ufficio e mantiene riservate le informazioni apprese nell'esercizio delle proprie funzioni.

Art. 10 Rapporti con i mezzi di informazione e utilizzo dei social media

1. Nei contatti con i mezzi di informazione il dipendente segue le indicazioni contenute nel Piano della comunicazione e nelle altre disposizioni interne dell'INL.
2. Nei contesti sociali virtuali (social network, forum e simili) il dipendente:
 - a) fatto salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, si astiene dal tenere comportamenti e/o dall'usare espressioni che possano nuocere all'immagine dell'INL e dal

divulgare informazioni riservate o comunque concernenti attività lavorative, servizi, progetti e documenti non ancora resi pubblici;

b) rispetta la privacy di colleghi e utenti.

3. Nell'intrattenere relazioni in ambiti extra lavorativi e/o comunicazioni attraverso i social media, il dipendente adotta tutte le possibili cautele per evitare che le proprie manifestazioni di pensiero possano essere riconducibili o attribuibili all'Amministrazione, assicurando che ogni commento sia inteso come frutto delle proprie opinioni personali e non come posizione ufficiale dell'INL.

Art. 11 Incarichi, pubblicazioni e partecipazione a seminari, convegni e corsi di formazione

1. I dipendenti non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'Amministrazione. Gli incarichi retribuiti sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso.

2. Ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sono comunque esclusi i compensi e le prestazioni derivanti:

a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;

b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;

c) dalla partecipazione a convegni e seminari;

d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;

e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;

f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;

g) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.

3. L'assunzione degli incarichi di cui al comma 2 da parte dei dipendenti avvengono nel rispetto della normativa vigente e delle direttive impartite dall'Amministrazione.

Art. 12 Protezione dei dati personali e obblighi di riservatezza

1. Il dipendente, autorizzato in ragione del rapporto di lavoro al trattamento dei dati personali, osserva le disposizioni normative vigenti nonché le istruzioni operative dettate dall'Amministrazione, tese a garantire che il trattamento avvenga nei casi consentiti dalla legge e con modalità tali da garantire la sicurezza del trattamento.

2. Il dipendente comunica con la massima tempestività la distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati ovvero lo smarrimento

o la sottrazione delle strumentazioni informatiche o di documentazione cartacea contenenti dati personali al proprio superiore gerarchico e al Responsabile della Protezione Dati (Data Protection Officer – DPO), fornendo tutte le informazioni utili a valutare la sussistenza di un incidente di sicurezza (c.d. data breach) e, conseguentemente, di un obbligo di notifica al Garante per la protezione dei dati personali e/o di comunicazione all'interessato.

Art. 13 Regali, compensi e altre utilità

1. Il dipendente non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità.
2. Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini locali o internazionali e, in ogni caso, mai a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.
3. Il dipendente non accetta in nessun caso regali sotto forma di denaro o di beni facilmente convertibili in denaro quali, ad esempio, crediti personali e facilitazioni di pagamento o altre opportunità di investimento.
4. Il dipendente è tenuto a restituire i regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo e a segnalare il fatto al proprio superiore gerarchico, il quale provvede alla loro devoluzione a fini sociali o solidaristici.
5. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro in ragione d'anno, anche sotto forma di sconto.

Art. 14 Contratti e altri atti negoziali

1. Fermi restando gli obblighi derivanti dalle vigenti disposizioni di legge, dagli artt. 8 e 14 del Codice generale e quelli già disciplinati dal presente Codice, il dipendente che nell'esercizio delle proprie funzioni e compiti interviene nei procedimenti relativi ad appalti, negoziazioni e contratti per conto dell'Amministrazione è tenuto a rispettare le disposizioni contenute nel PTPCT.
2. Il dipendente assicura in ogni fase della procedura contrattuale l'imparzialità nei confronti di tutti i concorrenti, astenendosi da qualsiasi azione che abbia effetti negativi sulle imprese e da qualsiasi trattamento preferenziale.
3. Il dipendente non concorda incontri, se non nei casi previsti dalle procedure di gara, con i partecipanti, anche potenziali, alle procedure medesime o accorda loro appuntamenti informali.
4. Il dirigente e/o il RUP garantisce il rispetto del principio di pubblicità e trasparenza delle procedure di individuazione e scelta dei soggetti esterni cui affidare beni, servizi ed opere pubbliche e si avvale dei patti di integrità, secondo le modalità dettate dal PTPCT e dalle direttive interne dell'Amministrazione.

5. Nei contratti di collaborazione e consulenza e nei contratti di servizi, lavori e forniture, viene inserito un apposito richiamo al presente Codice ed alla sua applicabilità al rapporto dedotto in contratto, con previsione, nei casi di accertata grave violazione, di clausole di risoluzione del contratto o decadenza del rapporto.

6. il dipendente non conclude, per conto dell'Amministrazione, contratti, ad eccezioni di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342, c.c., di appalto, di fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato, aventi ad oggetto, ai sensi dell'art. 1325, c.c., interessi coincidenti o in conflitto con l'ufficio o dalle quali abbia ricevuto altre utilità nel biennio precedente.

Art. 15 Obblighi specifici per il personale in lavoro agile e telelavoro

1. I dipendenti che svolgono la propria attività nella modalità "agile" (c.d. *smartworking*) oppure in telelavoro osservano le norme dettate in materia dalla legge e dall'Amministrazione in relazione alla propria articolazione oraria del lavoro, alla reperibilità, alle comunicazioni relative alla prestazione lavorativa e alla rendicontazione del lavoro svolto.

2. I dipendenti in lavoro agile o in telelavoro assicurano la massima protezione della documentazione e dei dati in possesso per ragioni di ufficio e garantiscono gli stessi livelli di riservatezza cui è tenuto il personale che lavora presso i locali dell'INL.

3. Il personale in lavoro agile o in telelavoro presta la massima diligenza nella cura e custodia dei beni e delle dotazioni messe a disposizione dall'Amministrazione per lo svolgimento della prestazione lavorativa.

Art. 16 Obblighi specifici per i dirigenti

1. Ferma restando l'applicazione delle altre norme del presente Codice, il dirigente adotta un comportamento improntato:

- a) al rispetto delle leggi, dei regolamenti, dei contratti collettivi e delle norme interne;
- b) alla correttezza e alla disponibilità nei rapporti con i dipendenti e con l'utenza;
- c) all'assolvimento delle proprie funzioni con diligenza, professionalità, onestà, trasparenza e imparzialità, con atteggiamento volto al miglioramento continuo.

2. Il dirigente svolge le funzioni spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati con il Piano della performance, e partecipa attivamente al processo di formazione e monitoraggio del PTCPT, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione.

3. Il dirigente adotta un comportamento consono all'assolvimento dell'incarico e, in particolare:

- a) dedica la necessaria quantità di tempo e di energie allo svolgimento dei compiti affidatigli nell'interesse pubblico, assumendosene le connesse responsabilità ed impegnandosi a svolgerli nel modo più corretto, produttivo ed efficace;

- b) salvo fondato e comprovato motivo, non ritarda il compimento delle attività o l'adozione delle decisioni che gli competono e adempie con diligenza e puntualità ai propri compiti;
- c) cura il benessere organizzativo della struttura cui è preposto – con riguardo sia alle esigenze dell'organizzazione, sia alla corretta gestione e al necessario coordinamento delle risorse umane – favorendo lo svolgersi di rapporti di rispettosa e solidale colleganza tra i collaboratori ed assumendo iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni di interesse generale, alla formazione, all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali;
- d) osserva i principi e gli obblighi nascenti dal presente Codice e ne cura l'osservanza da parte dei dipendenti dei quali è diretto responsabile;
- e) assegna l'istruttoria delle pratiche dell'ufficio secondo il criterio di equa ripartizione dei carichi di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale dipendente ed affida gli incarichi aggiuntivi – nei limiti del possibile a rotazione – in ragione della disponibilità, della affidabilità e della produttività dei singoli;
- f) individua e pratica le soluzioni organizzative adeguate a garantire la massima celerità delle risposte alle richieste dell'utenza e a promuovere le iniziative volte a rafforzare il senso di fiducia dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione;
- g) si adopera per prevenire o interrompere ogni forma di mobbing, di molestia e di ogni tipo di discriminazione e adotta iniziative volte a favorire il rispetto reciproco e la tutela dei principi di correttezza, dignità ed uguaglianza;
- h) applica il Sistema di misurazione e valutazione della performance rispettandone modalità e tempistiche, e riceve le segnalazioni relative alla ripartizione o assegnazione dei carichi di lavoro;

4. Il dirigente vigila in particolare su:

- a) la corretta attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- b) la corretta e integrale attuazione, nell'ambito dell'ufficio di assegnazione, delle azioni previste dal Piano triennale di azioni positive dell'Amministrazione.

5. Prima di assumere le sue funzioni, il dirigente:

- a) comunica all'Amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica da svolgere;
- b) dichiara se il coniuge o il convivente o parenti e affini entro il secondo grado esercitano attività politiche professionali o economiche che li pongano in contatto frequente con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio.

6. Il dirigente è altresì tenuto a:

- a) dichiarare l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità di cui al D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 e, nel corso dell'incarico, a presentare la dichiarazione annuale di assenza di cause di incompatibilità;
- b) nei casi previsti dalla legge, fornire le informazioni sulla propria situazione patrimoniale;

c) comunicare all'Amministrazione con tempestività e comunque entro dieci giorni, eventuali modifiche delle informazioni rese, con particolare riguardo all'insorgenza di situazioni di fatto che possono determinare anche potenzialmente un conflitto d'interesse.

Art. 17 Obblighi specifici per i collaboratori esterni e i titolari di incarichi

1. I collaboratori esterni e i titolari di incarichi a qualunque titolo conferiti dall'INL, svolgono i propri compiti con imparzialità, correttezza, trasparenza e integrità.
2. Prima di assumere l'incarico, sottoscrivono le dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse nei casi e con le modalità previsti dalla Legge e dalla regolamentazione interna dell'INL e, laddove si trovino ad operare presso le sedi dell'Amministrazione, osservano le disposizioni da questa adottate in relazione ai tempi e alle modalità di accesso e permanenza, anche con riferimento alla fruizione dei beni e dei servizi presenti presso la sede.

Art. 18 Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del Codice

1. La violazione delle norme previste dal presente Codice integra un comportamento contrario ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare.
2. Costituisce altresì illecito disciplinare la violazione da parte dei dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel PTPCT.
3. Il procedimento disciplinare compete al superiore gerarchico o all'UPD in relazione alla sanzione in concreto applicabile.
4. Le sanzioni disciplinari, inclusa quella espulsiva, sono definite dalla legge e dalla contrattazione collettiva.
5. La determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare avviene in base alla valutazione della gravità del comportamento - ove incide l'eventuale recidiva - e dell'entità del pregiudizio arrecato al decoro o al prestigio dell'Amministrazione.
6. Nei confronti dei soggetti con i quali non è costituito un rapporto di lavoro subordinato è applicata la sanzione della risoluzione del contratto o della cessazione dell'incarico, in forza delle specifiche clausole appositamente inserite nello stesso, avuto riguardo alla gravità dei fatti contestati e secondo le leggi che regolano la materia.
7. La violazione dei doveri di comportamento determina l'attivazione dei relativi procedimenti dinanzi le Autorità competenti laddove assuma profili di natura penale o contabile.

SEZIONE III DISPOSIZIONI RELATIVE AL PERSONALE ISPETTIVO

Art. 19 Principi e valori fondamentali

1. Fermo restando quanto già indicato per tutti i dipendenti, il personale ispettivo, nell'esercizio delle proprie funzioni:

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

Art. 20 Obbligo di astensione e incarichi di collaborazione

1. Fermo restando quanto indicato nell'art. 4, il personale ispettivo si astiene dallo svolgimento dell'attività di vigilanza anche nei casi di conflitto d'interessi che emergono in corso di accertamento.
2. Il personale ispettivo si astiene, altresì, nel caso in cui le condizioni di cui all'art. 7 del Codice generale sussistano in capo al professionista che assiste il destinatario dell'ispezione, dandone pronta comunicazione al proprio superiore gerarchico e attenendosi alle istruzioni da questo impartite in conformità con le disposizioni previste per tutti i dipendenti.

Art. 21 Tutela della riservatezza e segreto professionale

1. 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.
2. Il personale ispettivo 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 dalla Amministrazione.
3. Nelle fasi precedenti l'ispezione, nel corso della stessa e nelle fasi successive, ivi compresa la verbalizzazione conclusiva, il personale ispettivo garantisce la segretezza delle ragioni che hanno dato origine all'accertamento, secondo quanto indicato dalla legge e dall'Amministrazione.
4. Fermo restando quanto previsto dall'art. 10, il personale ispettivo si astiene da rapporti con gli organi di informazione se non preventivamente autorizzato dall'Amministrazione e, qualora venga a conoscenza di notizie inesatte riportate da organi di stampa, informa l'Amministrazione secondo le modalità da questa stabilite.

SEZIONE IV DISPOSIZIONI FINALI

Art. 22 Diffusione e pubblicazione del Codice, attività formative

1. Il presente Codice, ai sensi dell'art. 17, comma 2, del Codice generale è pubblicato sul sito internet istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" e sulla rete intranet dell'INL ed è

trasmesso per posta elettronica a tutti i dipendenti, ai collaboratori e consulenti esterni e ai datori di lavoro delle imprese che già operano all'interno dell'Amministrazione.

2. Il presente Codice è altresì affisso in modalità cartacea nella bacheca di tutte le sedi dell'Amministrazione.

3. Ai dipendenti di nuova assunzione il Codice viene consegnato in copia in allegato al contratto individuale di lavoro.

4. I dirigenti promuovono la conoscenza dei contenuti del codice di comportamento da parte dei propri dipendenti e segnalano particolari esigenze di formazione di cui tener conto nell'ambito della programmazione annuale.

Art. 23 Vigilanza, monitoraggio e modifica del Codice

1. Sull'applicazione del presente Codice vigila, per quanto di competenza, ciascun dirigente, l'UPD e il RPCT. L'UPD, nel rispetto dell'art. 54 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, cura la registrazione delle segnalazioni delle condotte illecite sanzionate, assicurando la riservatezza dei dati personali e operando in stretto raccordo con l'RPCT, al quale fornisce i dati aggregati utili al monitoraggio dell'attuazione del Codice anche ai fini del monitoraggio annuale del PTPCT.

2. L'INL cura periodicamente l'aggiornamento del presente Codice, tenendo conto delle condotte illecite registrate, delle modifiche legislative e regolamentari sopravvenute e garantisce l'integrazione e il coordinamento del Codice con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza.

Art. 24 Entrata in vigore e abrogazioni

1. Il presente Codice di comportamento, approvato con D.D. n. 4 del 24 gennaio 2022, entra in vigore dal 1° febbraio 2022.

2. Dalla stessa data cessa di trovare applicazione il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui al D.M. 10 luglio 2014 e il Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro di cui al D.M. 15 gennaio 2014.

CIRCOLARE N. 3/2021



Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro

Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

INPS

Direzione centrale entrate

INAIL

Direzione centrale rapporto assicurativo

Ministero della salute

Direzione generale della prevenzione sanitaria

Conferenza delle Regioni e Province autonome

Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili
Dipartimento delle opere pubbliche, le politiche abitative e
urbane, le strutture idriche e le risorse umane e
strumentali

ANAC

e p.c.

Comando generale della Guardia di Finanza

Provincia autonoma di Bolzano

Provincia autonoma di Trento

Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Oggetto: D.L. n. 146/2021 – nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008 – prime indicazioni.

L'art. 13 del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 ha sostituito l'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, apportando all'istituto della sospensione dell'attività imprenditoriale una serie di sostanziali modifiche.

Si ritiene pertanto opportuno fornire di seguito alcune indicazioni condivise con l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si è espresso con nota prot. n. 9686 dell'8 novembre 2021 e che, evidentemente, potranno essere oggetto di integrazione o modifica a seguito della conversione in legge del citato decreto.

Finalità del provvedimento e competenza

Il nuovo comma 1 dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008 stabilisce che il provvedimento di sospensione è adottato dall'Ispettorato nazionale del lavoro *"al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori"*, per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta *"ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro"* (comma 8).

Condizioni per l'adozione del provvedimento

Secondo l'attuale disciplina il provvedimento di sospensione è **adottato** dall'Ispettorato nazionale del lavoro. A differenza della previgente formulazione, in cui si evidenziava la *"possibilità"* di adottare il provvedimento da parte degli *"organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali"*, è ora evidenziata l'**assenza di ogni forma di discrezionalità da parte dell'Amministrazione**. Tuttavia, nell'adozione del provvedimento sospensivo va comunque valutata l'opportunità di farne decorrere gli effetti in un momento successivo, così come del resto previsto dal comma 4 del nuovo art. 14 secondo il quale *"in ogni caso di sospensione, gli effetti della stessa 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 o per la pubblica incolumità"*¹.

Segue: adozione del provvedimento per lavoro irregolare

Una prima condizione per l'adozione del provvedimento si realizza quando l'Ispettorato *"riscontra che almeno il 10 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro"*.

Sul punto vanno evidenziate alcune sostanziali novità rispetto alla previgente formulazione.

Una prima importante novità attiene alla percentuale di lavoratori irregolari che passa **dal 20% all'attuale 10%**, la cui condizione è correlata esplicitamente alla insussistenza della comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Ai fini della sospensione non potranno dunque essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la comunicazione, come avviene nelle ipotesi di coadiuvanti familiari ovvero dei soci, per i quali è prevista unicamente la comunicazione all'INAIL ex art. 23 D.P.R. n. 1124/1965.

La nuova percentuale del 10% di lavoratori irregolari continuerà ad essere calcolata **sul numero di lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo**. Si ricorda che i lavoratori da conteggiare nella base di computo sono tutti coloro che rientrano nell'ampia nozione di lavoratore di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2008². Andranno quindi conteggiati, nel rispetto dei precedenti orientamenti forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tanto i collaboratori familiari, anche impegnati per periodi inferiori alle dieci giornate di lavoro (v. ML nota prot. n. 14184 del 5 agosto 2013), quanto i soci lavoratori cui non spetta l'amministrazione o la gestione della società, non disponendo dei poteri datoriali tipici (v. ML nota prot. n. 7127 del 28 aprile 2015). Infine, viene ribadita nel nuovo testo l'esclusione del provvedimento di sospensione per lavoro irregolare nel caso in cui il lavoratore risulti l'unico occupato dall'impresa (c.d. microimpresa. cfr. comma

¹ Già in passato, con circ. n. 33/2009, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva chiarito la necessità di *"valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottarlo. Tali circostanze sono anzitutto legate ad esigenze di salute e sicurezza sul lavoro. In altre parole, laddove la sospensione dell'attività possa determinare a sua volta una situazione di maggior pericolo per l'incolumità dei lavoratori o di terzi è opportuno non emanare alcun provvedimento. In tal senso va dunque precisato che il provvedimento non va adottato quando l'interruzione dell'attività svolta dall'impresa determini a sua volta una situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori della stessa o delle altre imprese che operano nel cantiere (si pensi, ad esempio, alla sospensione di uno scavo in presenza di una falda d'acqua o a scavi aperti in strade di grande traffico, a demolizioni il cui stato di avanzamento abbia già pregiudicato la stabilità della struttura residua e/o adiacente o, ancora, alla necessità di ultimare eventuali lavori di rimozione di materiali nocivi)"*.

² L'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2008 fa riferimento a *"la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari (...). Al lavoratore così definito è equiparato il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso"*.

4).

Ulteriore novità è rappresentata dal riferimento *“all’accesso ispettivo”*, quale momento in cui va valutata la sussistenza dei presupposti di adozione del provvedimento. Ciò lascia evidentemente intendere che **la regolarizzazione dei lavoratori nel corso dell’accesso è del tutto ininfluyente e pertanto il provvedimento andrà comunque adottato**. Quanto sopra anche nelle ipotesi in cui il provvedimento di sospensione debba essere adottato *“su segnalazione di altre amministrazioni”* e, nelle more dei sette giorni previsti dal comma 3 del nuovo art. 14, si sia comunque provveduto alla regolarizzazione delle violazioni accertate.

Segue: adozione del provvedimento per gravi violazioni in materia di salute e sicurezza

Il provvedimento di sospensione deve essere adottato anche tutte le volte in cui sono accertate gravi violazioni in materia di salute e sicurezza individuate tassativamente nell’Allegato I al decreto-legge e di seguito riportate:

	FATTISPECIE	IMPORTO SOMMA AGGIUNTIVA
1	Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi	Euro 2.500
2	Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione	Euro 2.500
3	Mancata formazione ed addestramento	Euro 300 per ciascun lavoratore interessato
4	Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile	Euro 3.000
5	Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)	Euro 2.500
6	Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall’alto	Euro 300 per ciascun lavoratore interessato
7	Mancanza di protezioni verso il vuoto	Euro 3.000
8	Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno	Euro 3.000
9	Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	Euro 3.000
10	Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	Euro 3.000
11	Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale)	Euro 3.000
12	Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo	Euro 3.000

A tale riguardo, infatti, il nuovo art. 14 non richiede più che le violazioni siano reiterate. Sarà, quindi sufficiente l’accertamento di una delle violazioni contenute nel citato Allegato I per consentire l’adozione del provvedimento.

Va, peraltro ricordato che l’art. 13 del decreto-legge ha modificato l’art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008, attribuendo anche all’Ispettorato nazionale del lavoro, al pari delle AA.SS.LL., il potere di svolgere attività di vigilanza e accertare eventuali illeciti in materia prevenzionistica indipendentemente dal settore di intervento. Rispetto alle violazioni indicate il personale ispettivo potrà dunque svolgere i dovuti accertamenti adottando i relativi provvedimenti di prescrizione ai sensi del D.Lgs. n. 758/1994.

In relazione alle violazioni contenute nell’Allegato I ci si riserva comunque di fornire ogni necessario chiarimento con separata nota.

Ambito di applicazione del provvedimento di sospensione e decorrenza

Il provvedimento di sospensione, come in passato, è anzitutto adottato *“in relazione alla parte dell’attività imprenditoriale interessata dalle violazioni”*. Rispetto a tale previsione si rinvia ai chiarimenti già

forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali secondo il quale *“gli effetti del provvedimento vanno dunque circoscritti alla singola unità produttiva, rispetto ai quali sono stati verificati i presupposti per la sua adozione e, con particolare riferimento all’edilizia, all’attività svolta dall’impresa nel singolo cantiere”* (cfr. ML circ. n. 33/2009; v. anche ML nota prot. n. 337 del 9 gennaio 2021 in relazione alle manifestazioni fieristiche³).

Il nuovo art. 14 prevede inoltre, in via alternativa, l’adozione del provvedimento di sospensione **“dell’attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle violazioni di cui ai numeri 3 e 6 dell’Allegato I”**. Trattasi in particolare di sospendere dall’attività soltanto i lavoratori rispetto ai quali il datore di lavoro:

- abbia omesso la formazione e l’addestramento (violazione n. 3 Allegato I);
- abbia omesso di fornire i necessari dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall’alto (violazione n. 6 Allegato I).

Tali violazioni, infatti, possono essere riferite e circoscritte alla posizione di un singolo lavoratore. La sospensione, in tal caso, comporta quindi l’impossibilità per il datore di lavoro di avvalersi del lavoratore interessato fino a quando non interverrà la revoca del provvedimento secondo le condizioni previste dal comma 9.

Resta fermo, trattandosi di causa non imputabile al lavoratore, l’obbligo di corrispondere allo stesso il trattamento retributivo e di versare la relativa contribuzione.

Va precisato che a fronte di un accertamento sulla contestuale presenza di più violazioni utili alla adozione del provvedimento di sospensione (siano queste riferibili tutte all’Allegato I ovvero in parte all’Allegato I e in parte alla occupazione di personale irregolare), il personale ispettivo **adotterà sempre un unico provvedimento di sospensione “della parte dell’attività imprenditoriale interessata dalle violazioni”** fermo restando che, ai fini della revoca del provvedimento, occorrerà verificare la regolarizzazione di tutte le violazioni riscontrate e il pagamento delle somme aggiuntive riferibili a ciascuna di esse. Pertanto, la seconda tipologia di provvedimento (*“sospensione dell’attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle violazioni”*) ricorre solo quando le violazioni concernenti la formazione, l’addestramento o la mancata fornitura di DPI non siano accompagnate da altre violazioni utili all’adozione della sospensione.

Così come in passato, si evidenzia che gli effetti sospensivi possono decorrere, ai sensi del comma 4 del nuovo art. 14, 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 o per la pubblica incolumità.

Benché la disposizione al riguardo non faccia distinzioni tra le due cause di sospensione (lavoro irregolare e gravi violazioni in materia di salute e sicurezza) va considerato che, fatte salve le specifiche valutazioni da effettuarsi caso per caso, **il provvedimento di sospensione per motivi di salute e sicurezza dovrà essere, di norma, adottato con effetto immediato.**

Adozione misure per far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori

L’ultimo periodo del nuovo comma 1 dell’art. 14 prevede la possibilità di imporre, unitamente al provvedimento di sospensione, ulteriori e specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.

A tale riguardo viene in rilievo, ad esempio, il potere di disposizione di cui all’art. 10 del D.P.R. n. 520/1955, rispetto al quale sussiste altresì il presidio sanzionatorio contenuto nell’art. 11, comma 2 dello stesso D.P.R. (arresto fino ad un mese o ammenda fino ad euro 413, v. circ. n. 5/2020). Peraltro, va evidenziato che la disposizione potrà trovare sempre applicazione anche in tutti i casi in cui non ricorrano i presupposti per l’adozione del provvedimento di sospensione (es. allontanamento del lavoratore nelle ipotesi di microimpresa).

³ Con la nota prot. n. 337 del 9 gennaio 2021 il Ministero ha chiarito che *“l’effetto sospensivo del provvedimento risulta circoscritto alla singola unità produttiva nell’ambito della quale sono stati riscontrati i presupposti per l’adozione dello stesso e non possa, invece, trovare applicazione nei confronti di ulteriori attività svolte dalla medesima impresa in diversi luoghi di lavoro. Tale soluzione interpretativa, in linea con le finalità cautelari e sanzionatorie che caratterizzano l’adozione del provvedimento in esame consente, dunque, di ritenere che la mancata revoca del provvedimento di sospensione, relativo all’attività imprenditoriale svolta all’interno di uno stand di manifestazione fieristica, non precluda alla medesima impresa la possibilità di partecipare ad altre e diverse fiere. Ciò in quanto queste ultime debbono considerarsi quali distinti luoghi di lavoro, pur avendo sede nella medesima provincia”*.

Condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione

Con riferimento alla sospensione adottata per lavoro irregolare è necessaria la regolarizzazione dei lavoratori nonché, come esplicitamente evidenziato dal legislatore in tale occasione, **una regolarizzazione anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza.**

Sul punto si ritiene opportuno richiamare i precedenti chiarimenti del Ministero contenuti nella nota prot. n. 19570 del 16 novembre 2015 secondo i quali, ferma restando l'adozione della prescrizione obbligatoria, ai fini della revoca del provvedimento:

- quanto alla sorveglianza sanitaria sarà necessaria l'effettuazione della relativa visita medica, potendosi comunque ritenere sufficiente l'esibizione della prenotazione della stessa purché i lavoratori interessati non siano adibiti a mansioni lavorative per le quali debba conseguirsi il relativo giudizio di idoneità;

- quanto agli obblighi di formazione e informazione, si ritiene sufficiente che l'attività formativa del personale da regolarizzare sia stata programmata in modo tale da concludersi entro il termine di 60 giorni e che l'obbligo informativo sia comprovato da idonea documentazione sottoscritta dal lavoratore.

Nelle ipotesi di sospensione per gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro occorrerà accertare che il datore di lavoro abbia provveduto al ripristino delle regolari condizioni di lavoro, adottando il comportamento eventualmente oggetto di prescrizione obbligatoria.

Si ribadisce inoltre che, in ragione dell'ampliamento delle competenze rimesse all'Ispettorato ai sensi del nuovo art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008, diversamente dal passato, **gli accertamenti relativi agli adempimenti in materia di salute e sicurezza, anche ai fini della revoca della sospensione, saranno effettuati in tutti i settori di intervento.**

In entrambi i casi sopra descritti il datore di lavoro dovrà altresì provvedere al **pagamento di una somma aggiuntiva** prevista per ciascuna fattispecie di violazione riscontrata.

In particolare, nelle ipotesi di lavoro irregolare, sono previsti due differenti importi: se il numero dei lavoratori irregolari non è superiore a cinque l'importo è pari a 2.500 euro, se superiore a cinque la somma aggiuntiva è pari a 5.000 euro. Nei casi di sospensione per motivi di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro la somma aggiuntiva è indicata nell'Allegato I in riferimento a ciascuna violazione.

Laddove siano state riscontrate più violazioni – concernenti le fattispecie indicate nell'Allegato I e/o l'impiego di lavoratori "in nero" – **l'importo utile alla revoca sarà dato dalla somma di quanto indicato accanto a ciascuna fattispecie di cui all'Allegato I e/o di quanto indicato dalla normativa in relazione all'impiego di lavoratori irregolari.**

Va inoltre segnalato che, ai sensi del nuovo comma 10, *"le somme aggiuntive di cui alle lettere d) ed e) sono raddoppiate nelle ipotesi in cui, nei cinque anni precedenti alla adozione del provvedimento, la medesima impresa sia stata destinataria di un provvedimento di sospensione"*. Sul punto si evidenzia che, laddove l'Ufficio sia a conoscenza della adozione, nei cinque anni precedenti, di un provvedimento di sospensione a carico della medesima impresa, anche sulla base della previgente normativa e anche in forza di violazioni diverse da quelle da ultimo accertate, si provvederà a raddoppiare gli importi delle "somme aggiuntive" dovute, evidenziando nel provvedimento la sussistenza della "recidiva" che ha dato luogo alla maggiorazione degli importi.

Permane, invece, anche nel nuovo regime dell'art. 14, la possibilità per il datore di lavoro di ottenere la revoca del provvedimento mediante il pagamento immediato di una percentuale della somma aggiuntiva ridotta al 20%. Il nuovo comma 11, similmente al precedente comma 5-bis, stabilisce infatti che *"su istanza di parte, fermo restando il rispetto delle condizioni di cui al comma 9, la revoca è altresì concessa subordinatamente al pagamento del venti per cento della somma aggiuntiva dovuta. L'importo residuo, maggiorato del cinque per cento, è versato entro sei mesi dalla data di presentazione dell'istanza di revoca. In caso di mancato versamento o di versamento parziale dell'importo residuo entro detto termine, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di cui al presente comma costituisce titolo esecutivo per l'importo non versato"*.

Comunicazione alle autorità

Per tutto il periodo di sospensione, il comma 2 dell'art. 14 prescrive il divieto all'impresa di contrattare

con la pubblica amministrazione. A tal fine, come per il passato, il provvedimento di sospensione dovrà essere tempestivamente comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), al Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione da parte del predetto Ministero del provvedimento interdittivo.

Ricorso avverso i provvedimenti di sospensione

Unicamente avverso il provvedimento di sospensione per l'impiego di lavoratori irregolari è possibile proporre ricorso amministrativo dinanzi all'Ispettorato Interregionale del lavoro territorialmente competente entro il termine di 30 giorni dalla sua adozione.

Il termine per la presentazione del ricorso decorre dalla notifica al datore di lavoro.

L'Ispettorato interregionale è tenuto a pronunciarsi entro il termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso e lo stesso si intende accolto qualora tale termine decorra inutilmente.

In caso di sospensione per violazioni in materia di salute e sicurezza, la cui cognizione, in caso di inottemperanza alla prescrizione, è rimessa alla cognizione del giudice penale, il nuovo comma 16 prevede che il decreto di archiviazione emesso a conclusione della procedura di prescrizione prevista dagli artt. 20 e ss. del D.Lgs. n. 758/1994 per l'estinzione delle contravvenzioni accertate e poste a fondamento del provvedimento di sospensione, determina la decadenza del provvedimento stesso.

Resta tuttavia fermo il provvedimento di sospensione qualora sia stato adottato anche in ragione della riscontrata presenza di lavoratori irregolari, ove la condizione di cui alla lett. a) del comma 9 non sia stata soddisfatta.

Inottemperanza al provvedimento di sospensione

Ai sensi del nuovo comma 15 dell'art. 14 il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e 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.

IL DIRETTORE DELL'ISPettorATO

Bruno Giordano





Agli Ispettorati Interregionali e Territoriali del lavoro

Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

All' INPS - Direzione Centrale Entrate

All' INAIL -Direzione Centrale rapporto assicurativo

p.c. Al Coordinamento Tecnico delle Regioni

OGGETTO: Circolare n. 4 del 9 dicembre 2021 - decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 - "Disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" - Allegato I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (TUSL).

La circolare n. 3 del 9 novembre u.s. ha fornito prime indicazioni in merito alle modifiche apportate dal d.l. 146/2021 con specifico riguardo all'articolo 14 del TUSL rinviando a successiva nota le istruzioni inerenti alle violazioni in materia di salute e sicurezza di cui all'Allegato I del d.lgs. 81/2008, come modificato dal decreto-legge in oggetto.

Acquisito il parere dell'Ufficio legislativo del MLPS (prot. n. 11057 del 6/12/2021 e prot. n. 11130 del 7/12/2021) e tenuto conto che il provvedimento normativo è attualmente in fase di conversione, appare opportuno, al fine di uniformare i comportamenti ispettivi, anticipare le questioni di maggiore rilevanza relative alle fattispecie di violazione ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 14, co. 1, del TUSL, con riserva di rivalutarle alla luce delle eventuali modifiche apportate in sede di conversione.

In ragione dell'estensione delle competenze di cui al novellato articolo 13 del d.lgs. 81/2008 e nel richiamare le indicazioni fornite con nota DC Tutela prot. n. 4329 del 23 giugno 2021 in materia di potenziamento delle sinergie operative nell'ambito della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si ribadisce la necessità di intensificare a livello locale ogni utile raccordo con i servizi di prevenzione delle ASL anche al fine di sviluppare modelli operativi condivisi da attuare in attività di vigilanza coordinate e congiunte.

Tali attività congiunte, che potranno svilupparsi con la partecipazione del solo personale ispettivo ordinario, dovranno tener conto della opportunità di procedere, laddove ricorrano sia violazioni di cui all'Allegato I sia fattispecie di lavoro "nero", all'adozione di un unico provvedimento di sospensione e di un unico provvedimento di revoca, una volta verificate tutte le condizioni abilitanti, tenuto conto della competenza esclusiva dell'INL in materia di lavoro irregolare.

Al fine di promuovere comunque un approccio uniforme e completo alle verifiche ispettive, gli Uffici dovranno favorire la costituzione di gruppi di intervento ispettivo integrati anche con la partecipazione di personale, civile e/o militare, con specializzazione tecnica, ferma restando l'opportuna programmazione congiunta con le ASL da condividere negli organismi locali.

Per le violazioni di cui all'Allegato I si ritiene che la sospensione possa essere adottata in presenza delle condizioni riportate di seguito in relazione a ciascuna fattispecie, da vagliare nei limiti del sindacato cautelare esperibile all'atto dell'accesso ispettivo.

1. Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi

In considerazione del tenore letterale della previsione, si ritiene che il provvedimento di sospensione possa essere adottato solo laddove sia constatata la mancata redazione del DVR di cui all'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

Nelle ipotesi in cui, in sede di accesso, venga dichiarato che il DVR è custodito in luogo diverso, ferma restando la contestazione dell'illecito di cui all'articolo 29, comma 4, TUSL sarà opportuno adottare il provvedimento di sospensione con decorrenza differita alle ore 12:00 del giorno lavorativo successivo, termine entro il quale il datore di lavoro potrà provvedere all'eventuale esibizione. Solo nel caso in cui il DVR rechi data certa antecedente all'emissione del provvedimento di sospensione, sarà possibile procedere all'annullamento dello stesso limitatamente alla causale afferente alla mancanza del DVR.

Si rammenta, infatti, che la previsione dell'articolo 28, comma 2, del d.lgs. 81/2008 contempla *"la data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo da parte del datore di lavoro, nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e del medico competente, ove nominato"*.

La mancata elaborazione del DVR sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo (Art. 29, comma 1 (eccetto aziende per le quali è previsto il solo arresto).

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire il DVR.

Va tuttavia considerato che per talune fattispecie l'assenza del DVR non è oggetto di prescrizione. Si tratta delle seguenti ipotesi, di cui al TUSL, in cui l'illecito è punito solo con l'arresto:

- aziende di cui all'articolo 31, comma 6, lettere a), b), c), d), f) e g);
- aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) e d), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione, smaltimento e bonifica di amianto;
- attività disciplinate dal Titolo IV caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini/giorno.

In tali casi, il personale ispettivo, oltre a comunicare ai sensi dell'art. 347 del c.p.p. la notizia di reato all'Autorità Giudiziaria, avrà cura di indicare, nel provvedimento di sospensione, la necessaria elaborazione del DVR quale condizione della revoca.

2. Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione

Anche in tal caso il dato letterale della norma fa ritenere che il provvedimento di sospensione trovi applicazione nei soli casi in cui sia constatata l'omessa redazione del Piano, in violazione di quanto previsto dall'art. art. 46, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

La mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo.

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire il Piano in questione.

3. Mancata formazione ed addestramento

Il provvedimento di sospensione va adottato solo quando è prevista la partecipazione del lavoratore sia ai corsi di formazione sia all'addestramento.

Tali circostanze sono rinvenibili in riferimento alle seguenti fattispecie del TUSL:

- Articolo 73, in combinato disposto con art. 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).

Ai fini di quanto previsto da quest'ultimo articolo, considerato l'accordo Stato Regioni del 2011 (formazione lavoratori), il personale ispettivo verificherà, in rapporto alla mansione effettivamente svolta dal lavoratore, che la formazione specifica sia stata effettuata anche in riferimento alla movimentazione manuale dei carichi solo ove, dalle circostanze accertate in corso di accesso, sia emerso che lo stesso sia adibito a tale attività. Qualora non sia esibita la documentazione inerente alla formazione obbligatoria effettuata, si procederà con l'adozione del provvedimento di sospensione.

In relazione al provvedimento di sospensione dell'attività di impresa o dell'attività lavorativa, qualora sia stata riscontrata la violazione di cui al punto 3, la revoca del medesimo provvedimento potrà conseguire alla dimostrazione della prenotazione della formazione - fermi la regolarizzazione di altre violazioni concomitanti di cui all'Allegato I e il pagamento di tutte le somme aggiuntive dovute - atteso che, per effetto del provvedimento di prescrizione, il lavoratore non potrà essere adibito alla specifica attività per cui, ai fini della sospensione, è stata riscontrata la carenza formativa, fino a quando non sia attestato il completamento della formazione e addestramento.

Ai fini della definizione del procedimento di prescrizione in questione, che potrà aver luogo successivamente alla revoca del provvedimento di sospensione, il trasgressore dovrà produrre documentazione attestante il completamento della formazione ed addestramento.

Nei confronti dei lavoratori irregolarmente occupati nella misura di almeno il 10%, quindi, l'ulteriore causa di sospensione di cui al punto 3 in commento potrà essere contestata solo se gli stessi risultino adibiti ad attività per le quali siano congiuntamente previsti l'obbligo di formazione e quello di addestramento. In caso contrario, la revoca del provvedimento di sospensione per occupazione di lavoratori "in nero" conseguirà alla verifica della prenotazione del corso di formazione di cui all'art. 37 TUSL e della visita medica, ove obbligatoria.

A tale ultimo proposito, la circolare n. 3/2021 ha richiamato precedenti indicazioni di prassi, riferite al settore edile, che andranno osservate in tutti gli altri settori ove l'accertamento preveda come oggetto principale il rispetto della disciplina prevenzionistica o comunque contempli la partecipazione di personale ispettivo appartenente al profilo tecnico.

Con riferimento alla prima fase applicativa della nuova disciplina, in caso di vigilanza esclusivamente ordinaria e nei casi in cui l'obbligatorietà o meno della sorveglianza sanitaria non sia agevolmente definibile in sede di accesso, ai fini della regolarizzazione del lavoro "nero" sarà sufficiente la verifica degli obblighi inerenti la formazione di cui all'art. 37 TUSL.

Ciò non toglie la possibilità, successivamente alla revoca del provvedimento di sospensione, di estendere l'accertamento ai profili di sicurezza o di ricondurre le relative valutazioni alla fase successiva all'accesso.

4. Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile

Il provvedimento di sospensione va adottato nei soli casi in cui il datore di lavoro non abbia costituito il servizio di prevenzione e protezione e non abbia altresì nominato il RSPP, ai sensi dell'art. 17, comma 1 lett. b, del d.lgs. n. 81/2008, o assunto lo svolgimento diretto dei relativi compiti dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

La mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo.

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire la documentazione, risultata carente in sede di accesso, inerente alla costituzione del suddetto servizio ed alla nomina del RSPP, ovvero alla preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza circa l'assunzione diretta, da parte del datore di lavoro, dello svolgimento diretto dei compiti del RSPP.

5. Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)

In base al tenore letterale della disposizione, la sospensione trova applicazione solo nel caso in cui non sia stato elaborato, ai sensi dell'art. 96 c. 1 lett. g del d.lgs. n. 81/2008, il POS di cui all'articolo 89, comma 1 lett. h) TUSL.

L'elaborazione del POS può desumersi anche dal relativo invio al coordinatore o all'impresa affidataria.

In proposito va ricordato che l'art. 96, comma 1-bis, del citato Testo Unico esclude l'obbligo di redazione del POS relativamente "*alle mere forniture di materiali o attrezzature*". Si fa rinvio, al riguardo, alle indicazioni nel tempo fornite dal MLPS "in ordine alla approvazione della Procedura per la fornitura di calcestruzzo in cantiere" (prot. 15/SEGR/003328 del 10/02/2011) e alle note del MLPS e INL (rispettivamente prot. n. 2597 del 10/02/2016 e prot. n. 1753 del 11/08/2020) sulla redazione del POS per la mera fornitura di calcestruzzo.

La mancata elaborazione del POS sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo.

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire il POS.

6. Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto

La sospensione trova applicazione esclusivamente quando risulti accertato (anche con l'acquisizione di dichiarazioni incrociate oltre che di documentazione) che non sono stati forniti al lavoratore i DPI contro le cadute dall'alto, fattispecie diversa dalle ipotesi in cui i lavoratori non li abbiano utilizzati.

7. Mancanza di protezioni verso il vuoto

La sospensione trova applicazione nelle ipotesi in cui le protezioni verso il vuoto risultino del tutto mancanti o talmente insufficienti da essere considerate sostanzialmente assenti.

8. Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno

La sospensione va adottata quando le armature di sostegno siano del tutto mancanti o siano talmente insufficienti da essere considerate sostanzialmente assenti. Resta salvo il contenuto delle prescrizioni disposte nella relazione tecnica di consistenza del terreno.

9. Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi

Si adotta la sospensione in presenza di lavori non elettrici effettuati in vicinanza di linee elettriche durante i quali i lavoratori operino a distanze inferiori ai limiti previsti dalla Tab. 1 dell'Allegato IX, in assenza di disposizioni organizzative e procedurali conformi alle specifiche norme tecniche CEI idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi.

10. Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi

Si adotta la sospensione in presenza di lavori non elettrici effettuati in vicinanza di impianti elettrici con parti attive non protette, durante i quali i lavoratori operino a distanze inferiori ai limiti previsti dalla Tab. 1 dell'Allegato IX, in assenza di disposizioni organizzative e procedurali conformi alle specifiche norme tecniche CEI idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi.

11. Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale)

Ai fini dell'adozione del provvedimento, rileva l'assenza degli elementi indicati (impianto di terra, magnetotermico, differenziale), ovvero il loro mancato funzionamento.

12. Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo

Si adotta il provvedimento di sospensione allorché si accerta la rimozione o la modifica dei dispositivi. La disposizione, in altri termini, consente di adottare il provvedimento di sospensione in base alla sola circostanza che sia stato rimosso o modificato il dispositivo di sicurezza, senza che sia necessario accertare anche a quale soggetto sia addebitabile la rimozione o la modifica.

Si ribadisce che per tutte le ipotesi di sospensione sopra elencate, il personale ispettivo provvederà altresì ad adottare i provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e ss. del d.lgs. 758/1994, salvo nei casi in cui gli illeciti non siano, in ragione della pena prevista, assoggettabili alla predetta procedura.

La revoca del provvedimento di sospensione sarà soggetta, salvo quanto previsto al punto 3, alla ottemperanza di tutte le prescrizioni impartite in riferimento all'allegato I, alla cui verifica dovrà procedersi con la massima tempestività.

In riferimento a quest'ultima esigenza, i Dirigenti e i responsabili delle articolazioni organizzative preordinate alla vigilanza dovranno tener conto di adeguate misure di flessibilità della programmazione e relativa attuazione degli accertamenti disposti.

In fase di prima applicazione, nelle more dell'evoluzione normativa e delle modalità operative della vigilanza, l'adozione del provvedimento di sospensione di cui alle ipotesi riportate nei punti 3 e dal 6 al 12 è da ricondurre esclusivamente al personale con specializzazione tecnica in base al profilo professionale di inquadramento.

Negli altri casi (punti 1, 2, 4 e 5), previo svolgimento di dedicati percorsi di aggiornamento professionale, l'adozione del provvedimento è rimessa anche agli ispettori del lavoro non appartenenti ai profili tecnici, ivi compreso il personale ispettivo INPS e INAIL.

Restano ferme le competenze alla adozione del provvedimento in caso di utilizzazione di personale "in nero" da parte del personale ispettivo "ordinario" e appartenente ai ruoli INPS e INAIL, così come del resto avveniva sulla base della nota prot. 5546 del 20 giugno 2017.

Nei casi di provvedimenti adottati per le violazioni di cui ai punti precedenti, attesa la sostanziale assenza di un sistema di sicurezza aziendale, andrà opportunamente valutata, successivamente alla revoca del provvedimento di sospensione, l'estensione dell'accertamento a tutti i profili di competenza e in particolare a quelli attinenti alla salute e sicurezza, attivando anche nuovi accessi ed avvalendosi, ove necessario, delle Unità di progetto Sicurezza già costituite ovvero delle opportune sinergie con le ASL.

Gli Uffici interregionali daranno corso ad apposite riunioni di coordinamento con i Dirigenti degli Ispettorati territoriali di riferimento, finalizzate alla puntuale ed uniforme attuazione delle indicazioni fornite, avendo cura di segnalare alla competente Direzione Centrale eventuali criticità applicative.

IL DIRETTORE DELL'ISPettorATO

Bruno Giordano





MAXISANZIONE PER LAVORO SOMMERSO

AMBITO DI APPLICAZIONE

a) soggettivo

Datori di lavoro privato, indipendentemente dal fatto che siano o meno organizzati in forma di impresa, ad esclusione del datore di lavoro domestico. Tale esclusione *“non opera nel caso in cui il datore di lavoro occupi il lavoratore assunto come domestico in altra attività imprenditoriale o professionale”* (cfr. ML circ. n. 38/2010).

In altre parole, il lavoratore assunto come domestico (quindi per finalità esclusivamente riferite alle necessità private e familiari del datore di lavoro in veste di privato cittadino) e rispetto al quale sono stati altresì posti in essere gli adempimenti di formalizzazione di un rapporto di lavoro domestico, ivi compresa la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, **resta comunque un lavoratore in “nero” nell’ipotesi in cui venga impiegato in attività d’impresa o professionale facente capo al medesimo datore di lavoro** (cfr. ML lett. circ. n. 8906/2007).

Sono compresi nel novero dei datori di lavoro privato anche gli enti pubblici economici tenuti alle comunicazioni ex art. 9 *bis* del D.L. n. 510/1996 secondo la tempistica ivi prevista.

I medesimi principi trovano applicazione anche con riferimento alle ipotesi di utilizzo di **prestazioni rese in regime di Libretto Famiglia** che non risultino conformi al disposto dell’art. 54-bis, comma 6 lett. a), del D.L. n. 50/2017. Secondo tale disposizione le persone fisiche che non esercitano attività d’impresa o professionale nonché le società sportive di cui alla L. n. 91/1981, tramite Libretto Famiglia, possono fare ricorso a prestazioni di lavoro occasionali entro determinati e tassativi limiti economici.

Mediante il Libretto Famiglia, ai sensi del comma 10 dell’art. 54-bis, l’utilizzatore può remunerare esclusivamente le prestazioni di lavoro occasionali rese in suo favore per:

- a) lavori domestici, inclusi i lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione;
- b) assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità;
- c) insegnamento privato supplementare;

c-bis) attività degli "steward" negli impianti sportivi, di cui al decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2007, limitatamente alle società sportive di cui alla L. n. 91/1981.

L'utilizzatore del Libretto di famiglia deve provvedere a comunicare i dati identificativi del prestatore, il compenso pattuito, il luogo di svolgimento e la durata della prestazione, nonché ogni altra informazione necessaria ai fini della gestione del rapporto, entro il terzo giorno del mese successivo a quello di svolgimento della prestazione.

Tanto premesso, la maxisanzione andrà applicata anche nelle ipotesi in cui il prestatore, impiegato mediante Libretto Famiglia – pur correttamente gestito mediante la piattaforma INPS – venga di fatto adibito in attività diverse da quelle previste dall'art. 54-bis non rientranti, quindi, in nessuna delle categorie che legittimano l'utilizzo del Libretto Famiglia.

b) oggettivo

L'illecito è integrato dai seguenti requisiti:

- **mancanza della comunicazione preventiva di assunzione:** il datore di lavoro deve aver omesso di effettuare la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro che, ai sensi dell'art. 9-bis del D.L. n. 510/1996, deve essere effettuata entro le ore 24 del giorno antecedente a quello di instaurazione del relativo rapporto;

- **subordinazione:** il rapporto di lavoro instaurato di fatto deve presentare i requisiti propri della subordinazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 2094 c.c.

Sono, pertanto, escluse dall'applicazione della maxisanzione le prestazioni lavorative che rientrano nell'ambito del rapporto societario ovvero di quello familiare, difettando di norma in tali casi l'essenziale requisito della subordinazione. Per tali figure (in particolare coniuge, parenti, affini, affiliati e affidati del datore di lavoro) che non sono soggette all'ordinaria comunicazione UNILAV, la legge prevede una comunicazione ex art. 23 del D.P.R. n. 1124/1965.

In termini generali e ad ulteriore precisazione di quanto affermato dal Ministero del lavoro con circ. n. 38/2010, occorre sottolineare che la maxisanzione non può trovare diretta applicazione per la sola omissione di detta comunicazione essendo comunque necessario verificare in concreto il requisito della subordinazione. Tale indice non può darsi per accertato ma va debitamente ed accuratamente dimostrato (cfr. ML circ. n. 38/2010 e lett. circ. n. 10478/2013).

MAXISAZIONE E COLLABORAZIONI OCCASIONALI EX ART. 2222 C.C.

Ai sensi dell'art. 2222 c.c., il contratto d'opera è quel contratto in forza del quale una persona si obbliga a compiere un'opera o un servizio, verso un corrispettivo, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente.

Tra le parti sorge un'obbligazione di risultato, posto che la causa contrattuale è insita nel legame sinallagmatico tra il compimento di un'opera o un servizio e un corrispettivo e pertanto, deve potersi agevolmente individuare un risultato concretamente apprezzabile, al cui raggiungimento mira il committente.

A tale fondamentale requisito si accompagna il rischio economico posto in capo al lavoratore autonomo del mancato raggiungimento dell'opera o del servizio richiesto. Solo ove tale risultato sia compiutamente raggiunto, secondo gli accordi precedentemente pattuiti, il lavoratore autonomo avrà diritto al proprio compenso, indipendentemente dall'impegno e dal lavoro comunque profuso.

Caratteri essenziali della collaborazione autonoma occasionale sono pertanto:

- a) prestazione di lavoro prevalentemente personale;
- b) assenza di vincolo di subordinazione;
- c) occasionalità della prestazione (carattere episodico della stessa);
- d) corresponsione di un corrispettivo.

La collaborazione genuina è legata, pertanto, all'accertamento in concreto dei suddetti requisiti, con particolare riguardo all'insussistenza dei tradizionali indici sintomatici della subordinazione e all'occasionalità della prestazione, intesa come assenza dei requisiti della professionalità e della prevalenza (INL nota n. 5546/2017). Tale verifica potrà fondarsi, oltre che sulla base della documentazione acquisita in corso di accesso, anche sulle dichiarazioni testimoniali "incrociate" raccolte nel corso delle indagini.

Esclusa la natura autonoma della prestazione e accertata l'esistenza tra le parti di un rapporto di lavoro subordinato, occorrerà verificare che la prestazione risulti sconosciuta alla P.A. dovendosi, in caso contrario, procedere alla riqualificazione del rapporto.

A tale riguardo assume peculiare rilevanza l'obbligo di comunicazione preventiva di tali prestazioni all'Ispettorato territoriale del lavoro competente per territorio, introdotta all'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2008 da parte dell'art. 13 del D.L. n. 146/2021 (conv. da L. n. 215/2021).

A fronte di tale novità, la **maxi-sanzione potrà trovare applicazione soltanto nel caso di prestazioni autonome occasionali che non siano state oggetto di preventiva comunicazione, sempreché la prestazione sia riconducibile nell'alveo del rapporto di lavoro subordinato e non siano stati già assolti, al momento dell'accertamento ispettivo, gli ulteriori obblighi di natura fiscale e previdenziale, ove previsti, idonei ad escludere la natura "sommersa" della prestazione.**

In tal senso occorrerà verificare, ad esempio, il versamento della ritenuta d'acconto del 20% mediante modello F24 ovvero la circostanza che la prestazione autonoma risulti indicata sul modello 770 del committente. **Tali adempimenti dovranno essere assolti preventivamente rispetto all'accertamento ispettivo e riconducibili alla prestazione oggetto di verifica.** (cfr. ML nota n. 16920/2014; circc. n. 33/2009 e n. 38/2010).

A tali documenti occorre aggiungere la Certificazione Unica, relativa ai compensi corrisposti per lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi che il committente, in veste di sostituto d'imposta, deve trasmettere annualmente all'Agenzia delle entrate, ex art. 4 del D.P.R. n. 322/1998. Va ricordato che la Comunicazione Unica, oltre ad essere trasmessa all'Agenzia delle entrate, deve altresì essere consegnata direttamente al lavoratore e, a differenza del 770, riporta i dati anagrafici del lavoratore, oltre ai compensi corrisposti e all'indicazione delle trattenute operate. Tali elementi risultano indispensabili per verificare che i versamenti fiscali siano stati effettivamente eseguiti a favore di quel determinato lavoratore.

Oltre agli adempimenti fiscali andranno verificati, eventualmente, anche quelli di natura previdenziale. Si ricorda, infatti, che con il superamento della soglia dei 5.000 euro annui, in relazione ai compensi superiori a tale soglia il committente è altresì tenuto al versamento della relativa contribuzione alla Gestione separata INPS.

L'assolvimento di uno o più di tali obblighi, anche in assenza di comunicazione preventiva, comporterà quindi la semplice riqualificazione del rapporto di lavoro con applicazione delle

conseguenti sanzioni e recuperi contributivi nonché con la eventuale adozione della diffida accertativa per la tutela della posizione retributiva del lavoratore.

In presenza della comunicazione preventiva, infine, è sempre esclusa l'applicazione della maxisanzione ricorrendo invece la sola riqualificazione del rapporto.

Le prestazioni rese da lavoratori autonomi iscritti nel Registro delle imprese o all'Albo delle imprese artigiane, adibiti nel settore dell'edilizia alle attività di manovalanza, muratura, carpenteria, rimozione amianto, posizionamento di ferri e ponti, addetti a macchine edili fornite dall'impresa committente o appaltatore e simili, per le quali sussistono i requisiti della subordinazione non sono soggette a maxisanzione per lavoro "nero" ma all'impianto sanzionatorio previsto nelle ipotesi di riqualificazione dei rapporti di lavoro (cfr. ML circ. n. 16/2012).

In tal caso, oltre ai recuperi contributivi a carico del committente, andranno applicate le sanzioni amministrative per mancata consegna della dichiarazione di assunzione (art. 4-bis, primo periodo, comma 2, D.Lgs. n. 181/2000), l'omessa comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (art. 9-bis, comma 2, 2-bis e 2-ter, D.L. n. 510/1996) nonché le omesse registrazioni sul libro unico del lavoro (art. 39, comma 7, D.L. 112/2008) trattandosi di prestazione di lavoro autonomo non soggetto "a priori" a registrazioni sul libro unico del committente. Inoltre, andranno applicate anche le sanzioni connesse agli illeciti riscontrabili in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro in materia di sorveglianza sanitaria e di mancata formazione ed informazione dei lavoratori, adottando apposito provvedimento di prescrizione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 758/1994.

Diversamente, laddove il lavoratore risulti iscritto nel Registro delle imprese o all'Albo delle imprese artigiane per un'attività estranea al settore dell'edilizia, non potendosi inquadrare il fenomeno nell'ambito di una riqualificazione, andrà applicata, oltre alle sanzioni in materia di salute e sicurezza, anche la maxisanzione per lavoro "nero", con esclusione, prevista dalla norma, delle sanzioni amministrative sopra richiamate, in materia di dichiarazione di assunzione, comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro e omesse registrazioni sul libro unico del lavoro.

Tale ultimo principio andrà applicato anche a settori diversi dall'edilizia, tutte le volte in cui un soggetto iscritto nel Registro delle imprese o all'Albo delle imprese artigiane venga impiegato quale lavoratore subordinato, senza comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, per un'attività non coerente a quella normalmente resa in forza della sua iscrizione.

NATURA DELL'ILLECITO

La condotta di impiego irregolare di lavoratori subordinati integra un illecito di natura permanente che si consuma nel momento in cui la condotta antiggiuridica cessa in seguito alla cessazione del rapporto o alla sua regolarizzazione (cfr. ML n. 26/2015).

Tale ricostruzione ha effetti sulla individuazione della legge da applicare nel caso di condotte illecite che si protraggano ricadendo nel periodo di vigenza di più norme succedutesi nel tempo. Poiché, infatti, la commissione dell'illecito coincide con la cessazione della condotta antiggiuridica, la disciplina da applicare, in virtù del principio del *tempus regit actum*, è quella vigente in quel momento, diversamente da quanto previsto per gli illeciti di rilevanza penale per i quali vige il principio del *favor rei* (cfr. ML circ. n. 29/2006).

SANZIONI

La sanzione, a seguito dell'intervento normativo del 2015, è stata graduata per fasce in base alla durata del comportamento illecito. La sanzione così determinata è stata inoltre aumentata del 20% ai sensi dell'art. 1, comma 445 lett. d), della L. n. 145/2018. Attualmente la sanzione è quindi determinata come di seguito:

- a) da euro 1.800 a euro 10.800 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a trenta giorni di effettivo lavoro;
- b) da euro 3.600 a euro 21.600 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da trentuno e sino a sessanta giorni di effettivo lavoro;
- c) da euro 7.200 a euro 43.200 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre sessanta giorni di effettivo lavoro.

In forza dell'art. 3, comma 3-quater, le sanzioni sono aumentate del 20% in caso di impiego di:

- lavoratori stranieri ai sensi dell'art. 22, comma 12, del D.Lgs. n. 286/1998;
- minori in età non lavorativa (cioè coloro che non possono far valere dieci anni di scuola dell'obbligo e il compimento dei sedici anni);
- percettori del reddito di cittadinanza di cui al D.L. n. 4/2019 (conv. da L. n. 26/2019).

La legge di bilancio 2019 ha altresì previsto, oltre alla maggiorazione del 20% degli importi dovuti a titolo di sanzione, il raddoppio di tali percentuali laddove il datore di lavoro, nei tre anni precedenti, sia stato destinatario di sanzioni amministrative o penali per i medesimi illeciti (c.d. recidiva).

Segue: casi di applicazione della maggiorazione per recidiva

Ai fini della verifica sulla sussistenza della "recidiva" occorre accertare che:

- a) il destinatario delle sanzioni corrisponda al soggetto che, nell'ambito della medesima impresa, ha rivestito la qualità di "trasgressore" persona fisica ex L. n. 689/1981 che agisce per conto della persona giuridica (generalmente coincidente con il legale rappresentante dell'impresa o persona delegata all'esercizio di tali poteri). Non si avrà, quindi, recidiva tutte le volte in cui, sebbene gli illeciti siano riferibili indirettamente alla medesima persona giuridica, siano commessi da trasgressori diversi; analogamente, in tutte le ipotesi in cui le violazioni siano commesse dalla medesima persona fisica per conto di persone giuridiche diverse (cfr. INL nota n. 1148/2019 e n. 2594/2019);
- b) il trasgressore sia stato destinatario delle medesime sanzioni irrogate con provvedimenti divenuti definitivi nel triennio precedente alla commissione del nuovo illecito per il quale va effettuato il calcolo della sanzione. L'arco triennale di riferimento deve essere inteso sia quale periodo in cui l'illecito è stato commesso, sia quale periodo in cui lo stesso è stato definitivamente accertato (cfr. INL nota n. 2594/2019).

Per illeciti definitivamente accertati, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza in riferimento all'art. 8-bis della L. n. 689/1981, devono intendersi quelli per i quali:

- sia decorso il termine per impugnare l'ordinanza-ingiunzione ex art. 18 L. n. 689/1981;
 - sia stata pagata la sanzione ingiunta;
-

- sia passata in giudicato la sentenza emessa a seguito di impugnazione della medesima ordinanza. Gli illeciti presi in considerazione (c.d. fondanti) sono anche quelli commessi prima dell'entrata in vigore della legge di bilancio (cfr. INL nota n. 2594/2019).

La maggiorazione per recidiva non si applica:

- nelle ipotesi di estinzione degli illeciti amministrativi contestati, qualora sia intervenuto il pagamento in misura ridotta ex art. 16 della L. n. 689/1981, ai sensi di quanto disposto espressamente dal comma 5 dell'art. 8-bis, cui va equiparato il pagamento ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004;
- con riferimento agli illeciti per i quali il contravventore abbia adempiuto alla prescrizione effettuando i relativi pagamenti ai sensi degli artt. 20 e 21 del D.Lgs. n. 758/1994 e dell'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004.

Segue: codici Tributo

A seguito dell'introduzione delle predette maggiorazioni con l'art. 1, comma 445 lett. d) ed e), della L. n. 145/2018 è stato istituito il **nuovo codice tributo "VAET"**. Pertanto:

1. per il versamento tramite F23 dei maggiori introiti derivanti dall'incremento delle sanzioni amministrative previsto dalla citata norma è da utilizzare il codice "VAET", denominato *"Maggiorazione sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale disposta dall'articolo 1, comma 445, lett. d) ed e), della legge 30 dicembre 2018, n. 145"* (cfr. Ag. Entrate ris. 7/E del 22 gennaio 2019 e INL nota n. 779/2019);
2. per effettuare l'iscrizione a ruolo delle sole somme dovute ai sensi dell'art. 1, comma 445 lett. d) ed e) e contraddistinte dal codice tributo VAET si utilizzano i codici:
 - 3U56 *"Sanzione in materia di lavoro e legislazione sociale art. 1, comma 445, lett. d) e), L. n. 145/2018"*;
 - 3U57 *"Maggiorazione materia di lavoro e legislazione sociale art. 1, comma 445, lett. d) e), L. n. 145/2018"*.

Come chiarito con nota INL n. 4502/2019, per le altre quote relative alle medesime sanzioni amministrative contraddistinte dai codici tributo 741T e 79AT, si utilizzeranno rispettivamente i codici:

- per il 741T: 5030 e 5031 per le maggiorazioni;
- per il 79AT: 2Y25 e 2Y26 per le maggiorazioni.

Segue: assorbimento altre sanzioni

La disposizione contenuta nell'art. 3, comma 3-quinquies, del D.L. n. 12/2002 e succ. mod. prevede in modo espresso, in caso di irrogazione della maxisanzione, la non applicazione delle sanzioni di cui all'art. 19, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 276/2003 relative alla comunicazione di instaurazione dei rapporti di lavoro e alla consegna della lettera di assunzione (cfr. ML lett. circ. n. 16494/2015), nonché delle sanzioni in materia di libro unico del lavoro di cui all'art. 39, comma 7, D.L. n. 112/2008 per omesse registrazioni.

Diversamente, laddove il datore di lavoro non abbia mai istituito il libro unico e sia tenuto a farlo in ragione del lavoratore in "nero", oggetto di accertamento, la sanzione per omessa istituzione,

prevista dal comma 6 del medesimo art. 39, non essendo espressamente richiamata nell'esclusione di cui all'art. 3, comma 3-quinques, andrà sempre applicata.

Segue: tracciabilità delle retribuzioni

La sanzione prevista per i pagamenti non effettuati con strumenti tracciabili, ai sensi dell'art. 1, comma 913, L. n. 205/2017, **può coesistere con la maxisanzione per lavoro "nero"**.

Il comma 910 della citata L. n. 205/2017 non consente più che la retribuzione sia versata in contanti ai lavoratori subordinati (nonché ai collaboratori coordinati e continuativi o ai soci di cooperativa con contratto di lavoro di qualsiasi tipo) in quanto la stessa norma impone, a fini di piena tracciabilità dei flussi retributivi ed a tutela dei lavoratori, di servirsi unicamente di alcuni strumenti di pagamento, individuati dal medesimo comma.

Nell'ipotesi di impiego irregolare di personale, generalmente retribuito in contanti o mediante gli strumenti di pagamento non ammessi dal citato comma 910, **troverà quindi applicazione sia la maxisanzione per lavoro "nero" sia la sanzione prevista dal l'art. 1, comma 913, della L. n. 205/2017.**

Inoltre, "stante il tenore letterale del comma 910, l'illecito si configura solo laddove sia accertata l'effettiva erogazione della retribuzione in contanti; peraltro, atteso che nelle ipotesi di lavoro "nero" la periodicità della erogazione della retribuzione può non seguire l'ordinaria corresponsione mensile, in ipotesi di accertata corresponsione giornaliera della retribuzione si potrebbero configurare tanti illeciti per quante giornate di lavoro in "nero" sono state effettuate" (cfr. INL nota n. 9294/2018).

Ciò vuol dire che **deve essere acquisita prova dell'effettiva erogazione delle somme**. Al riguardo, va altresì rammentato che l'ulteriore determinazione del compenso percepito è funzionale all'adozione della diffida accertativa in favore del lavoratore (usualmente sottopagato in rapporto al livello del CCNL applicato/applicabile) e alla comunicazione da inoltrare alla GdF e al competente Ufficio dell'Agenzie delle entrate in relazione alle somme percepite, e non denunciate al fisco.

DIFFIDA A REGOLARIZZARE

La novella del 2015 (art. 22, comma 3-ter, del D.Lgs. n. 151/2015) ha reintrodotta la diffidabilità della maxisanzione al fine di promuovere la regolarizzazione dei rapporti sommersi (cfr. ML circ. n. 26/2015).

Al riguardo, occorrerà distinguere 3 ipotesi:

1. regolarizzazione del rapporto di lavoro in "nero" per i lavoratori ancora in forza

Per ottemperare alla diffida – nel termine di **120 giorni dalla notifica del verbale unico** – devono realizzarsi le seguenti condizioni:

- a) instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato alternativamente con:**
 - contratto a tempo indeterminato, anche part-time con una riduzione oraria non superiore al 50%;
 - contratto a tempo pieno e determinato di durata non inferiore a tre mesi.
- b) mantenimento in servizio di tali lavoratori per un periodo non inferiore a tre mesi, cioè non inferiore a 90 giorni di calendario. Tale periodo va computato "al netto" del periodo**

di lavoro prestato in “nero”, il quale andrà comunque regolarizzato. In altri termini, il contratto decorrerà dal primo giorno di lavoro “nero” mentre il periodo di 3 mesi utile a configurare l’adempimento alla diffida andrà “conteggiato” dalla data dell’accesso ispettivo

Nei casi di interruzione del rapporto di lavoro non imputabili al datore di lavoro è possibile ottemperare alla diffida con un separato contratto, stipulato successivamente all’accesso ispettivo, che dovrà consentire il mantenimento del rapporto per almeno tre mesi.

In ogni caso, entro il 120° giorno dalla notifica del verbale deve trovare pieno compimento l’intero periodo di mantenimento in servizio del lavoratore (3 mesi).

Ai fini della dimostrazione dell’ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro dovrà dimostrare di aver:

- regolarizzato l’intero periodo di lavoro, con avvenuto pagamento anche dei contributi e premi;
- stipulato uno dei contratti di lavoro sopra indicati;
- mantenuto in servizio il lavoratore per almeno 3 mesi. Tale circostanza deve essere provata attraverso il pagamento delle retribuzioni, dei contributi e dei premi scaduti entro il termine per l’adempimento;
- pagato la sanzione nella misura minima.

Laddove il datore di lavoro abbia provveduto alla regolarizzazione del lavoratore attraverso una delle tipologie contrattuali sopra indicate, ma **prima della notifica del verbale unico**, sarà possibile adottare il provvedimento di diffida contenente il solo obbligo di mantenimento del lavoratore in servizio per 3 mesi e la richiesta del pagamento della sanzione in misura minima. Nella redazione del verbale unico si dovrà dare atto della intervenuta stipula del contratto.

Nell’ipotesi in cui, successivamente all’accesso ma prima della redazione del verbale unico, il datore abbia già fornito dimostrazione di tutti gli adempimenti richiesti dalla norma – ivi compreso il pagamento di contributi e premi ed il mantenimento in servizio per almeno 3 mesi – il personale ispettivo adotterà nei suoi confronti un provvedimento di **diffida ora per allora**, con la quale verrà ammesso al pagamento della sanzione amministrativa pari al minimo edittale, **nel termine di 120 giorni** dalla notifica del verbale.

In caso di **inottemperanza alla diffida entro il termine di 120 giorni**, il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli illeciti accertati nei confronti del trasgressore e dell’obbligato in solido ai sensi dell’art. 16 della L. n. 689/1981.

Nel parere INL n. 4441/2017 si è ribadito, in linea con il tenore letterale della norma e con quanto chiarito con la circ. n. 26/2015, che la diffida costituisce elemento oggettivo di applicabilità della sanzione in misura minima che, in qualche misura, bilancia gli oneri sostenuti dal datore di lavoro per il mantenimento del rapporto di lavoro. Pertanto, **non potrà ritenersi adempiuta nei casi di assenza di mantenimento effettivo del rapporto di lavoro per tre mesi nei 120 giorni dalla notifica del verbale, qualunque ne sia la ragione, anche per cause non imputabili al trasgressore.**

2. **Regolarizzazione del rapporto di lavoro per lavoratori regolarmente occupati per un periodo successivo a quello prestato in “nero” (ipotesi corrispondente alla precedente maxisanzione affievolita)**
-

La diffida ha ad oggetto esclusivamente la regolarizzazione del periodo di lavoro in "nero", con dimostrazione, **nel termine di 45 giorni**, di:

- rettifica della data di effettivo inizio del rapporto di lavoro;
- pagamento dei contributi e premi;
- pagamento delle sanzioni in misura minima.

3. Regolarizzazione di lavoratori in "nero" non in forza all'atto dell'accesso ispettivo

Anche in tale ipotesi, analogamente alla precedente, non trova applicazione l'obbligo del mantenimento in servizio "*per almeno tre mesi*", riservato dalla norma ai soli lavoratori irregolari ancora in forza all'atto dell'accesso ispettivo.

TERMINE PER IL PAGAMENTO DELLE SANZIONI E PER LA PRESENTAZIONE DEL RICORSO EX ART. 17, D.LGS. N. 124/2004 IN CASO DI PLURALITÀ DI ILLECITI

In caso di contestazione di una pluralità di illeciti diffidabili secondo termini diversi o non diffidabili, il termine per il pagamento della sanzione in misura ridotta (60 giorni ex art 16, L. n. 689/1981) **decorre dalla scadenza dei termini per l'adempimento alla diffida per la maxisanzione.**

Anche il termine di 30 giorni per la presentazione del ricorso ex art 17 del D.Lgs. n. 124/2004 decorre dalla scadenza dei 120 giorni per l'ottemperanza alla diffida per tutti gli illeciti contestati nel medesimo verbale unico (cfr. ML circ. n. 41/2010 e n. 26/2015).

REGOLARIZZAZIONE E TIPOLOGIE CONTRATTUALI

Contratto intermittente: tale tipologia **non è ammissibile** ai fini della regolarizzazione in quanto non assicura la necessaria continuità richiesta dalla norma per il previsto periodo di tre mesi.

Contratto a tempo determinato: la tipologia in esame è sottoposta ai limiti propri della disciplina tra cui, in particolare, le percentuali di contingentamento legale o contrattuale. Pertanto, la regolarizzazione con contratto a termine **non è ammissibile nei casi di superamento delle soglie** indicate.

Contratto di apprendistato: in quanto contratto subordinato a tempo indeterminato, esso può essere utilizzato ai fini della regolarizzazione dei lavoratori, laddove ricorrano i presupposti e ferma restando la valutazione in ordine alla concreta possibilità di recuperare il debito formativo accumulato durante il periodo di lavoro in "nero" (cfr. ML circ. n. 5/2013). Ai fini della regolarizzazione con contratto di apprendistato, occorre altresì la redazione di un piano formativo individuale con indicazione di tutti gli elementi previsti dalla legge e dal CCNL applicato.

ORGANI COMPETENTI A CONTESTARE LA MAXISANZIONE

L'art. 4 della L. n. 183/2010, sostituendo il comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 12/2002 (conv. da L. 73/2002), ha ampliato il novero dei soggetti abilitati a contestare l'illecito in questione attribuendo tale potere a **tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e**

previdenza, confermando, contestualmente, la competenza a ricevere il rapporto in capo agli Ispettorati territoriali ai sensi dell'art. 17 L. n. 689/1981.

Indicazioni puntuali in tal senso sono state fornite sia dal Ministero del lavoro con circ. n. 38/2010, sia dall'INAIL con circ. n. 36/2011.

FATTISPECIE PARTICOLARI

Si tratta delle fattispecie per le quali è prevista l'applicazione della maggiorazione del 20% della sanzione, ai sensi dell'art. 3, comma 3-quater, D.L. n. 12/2002 con esclusione della applicabilità della diffida.

1. Lavoratori extracomunitari clandestini

Nelle ipotesi di impiego irregolare di lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, la configurabilità del delitto di cui all'art. 22, comma 12, D.Lgs. n. 286/1998 non esclude la possibilità di contestare l'illecito amministrativo con conseguente irrogazione della massimizzazione.

Le due disposizioni, infatti, sono poste a presidio di beni giuridici diversi: l'una punisce la violazione di norme finalizzate a regolamentare i flussi migratori a tutela della pubblica sicurezza e l'altra l'impiego di lavoratori non regolarizzabili (cfr. ML n. 38/2010).

Ciò trova conferma nell'orientamento della Corte di Cassazione (sez. civ. n. 12936 del 25 maggio 2018) nella quale è stato evidenziato come, nell'ipotesi in cui un datore impieghi in "nero" lavoratori clandestini, scatti nei suoi confronti *"tanto la sanzione di carattere penale quanto quella amministrativa, senza per questo che sia integrata la violazione del principio ne bis in idem, a fronte della diversa natura dei beni giuridici offesi dalle condotte contestate e delle diverse finalità sottese all'irrogazione della sanzione penale e di quella amministrativa"*.

Ai fini della configurabilità della fattispecie di reato, all'assenza del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è equiparata l'ipotesi in cui il permesso sia scaduto e non sia stata presentata richiesta di rinnovo.

Per le fattispecie sopra descritte, ferma restando la configurabilità dell'ipotesi di reato di cui all'art. 22, comma 12, del D.Lgs. n. 286/1998 e la contestazione della fattispecie aggravata di massimizzazione (art. 3, comma 3-quater, D.L. n. 12/2002), va esclusa l'operatività della diffida atteso che il lavoratore straniero non può essere considerato "occupabile".

Diversamente, l'art. 5, comma 9-bis, TUI consente al soggetto richiedente il permesso per lavoro subordinato, di svolgere temporaneamente l'attività lavorativa per la quale è stato autorizzato il suo ingresso nelle more del suo rilascio o del rinnovo sempre che:

- la domanda di rilascio sia stata presentata entro 8 giorni dall'ingresso sul territorio italiano, all'atto della stipula del contratto di soggiorno presso lo Sportello unico per l'immigrazione (art. 35 D.P.R. n. 394/1999) oppure, in caso di rinnovo, prima della scadenza del permesso;

- il richiedente sia in possesso del modulo di richiesta del permesso di soggiorno (cfr. art. 36 del D.P.R. n. 394/1999) e della ricevuta rilasciata dal competente ufficio attestante la presentazione della domanda (cfr. ML e INL nota prot. n. 4079 del 7 maggio 2018).

Pertanto, nell'ipotesi in cui il cittadino straniero risulti in possesso della documentazione sopra indicata non potrà ritenersi integrata la fattispecie penale di cui all'art. 22, comma 12, D.Lgs. n. 286/1998, ma sarà pur sempre applicabile la maxisanzione qualora ne ricorrano i presupposti.

Con riferimento alle prestazioni lavorative rese dai lavoratori richiedenti protezione internazionale ed asilo politico, i quali possono invece essere impiegati previo rilascio della ricevuta attestante la verbalizzazione della domanda, dal quale decorrono i sessanta giorni richiesti dalla norma per l'espletamento dell'attività lavorativa, si rinvia ai chiarimenti forniti con parere ML 26 luglio 2016, prot. n. 14751.

Nello specifico, va evidenziato che ai sensi dell'art. 22, D.Lgs. n. 142/2015, la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale, rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda costituisce permesso di soggiorno provvisorio; il permesso di soggiorno per richiesta di asilo consente al richiedente protezione internazionale di espletare attività lavorativa decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione laddove il relativo procedimento non si sia concluso ed il ritardo non sia ascrivibile al richiedente.

Con riferimento alla **procedura di emersione** di cui all'art. 103, D.L. n. 34/2020, l'impiego senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro dei lavoratori subordinati stranieri che hanno presentato l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2, del medesimo articolo è punito con il raddoppio delle sanzioni previste dall'art. 3, comma 3, del D.L. n. 12/2002.

Tale previsione trova applicazione con riguardo a tutti gli stranieri che, per aver presentato la domanda, sono coinvolti nella procedura di emersione e alla ricerca di un contratto di lavoro subordinato regolare, a prescindere dal fatto che abbiano o meno ottenuto già un permesso provvisorio (cfr. INL parere n. 1118 del 15 dicembre 2020).

L'aggravante in questione, quindi, trova applicazione nei soli confronti di lavoratori che abbiano presentato, ai sensi del comma 16 del citato art. 103, istanza volta all'ottenimento del permesso di soggiorno temporaneo, in ragione della quale viene rilasciata apposita attestazione che consente all'interessato di svolgere lavoro subordinato per un massimo di sei mesi entro i quali, peraltro, è previsto il rilascio del permesso temporaneo richiesto.

Il permesso temporaneo consente, quindi, l'impiego del lavoratore durante il periodo di validità del permesso unicamente nei settori interessati dalla procedura di emersione come specificati dall'allegato 1 al D.M. 27 maggio 2020.

Pertanto, laddove venga riscontrato l'impiego di detti lavoratori in settori differenti, non avendo gli stessi un valido titolo per svolgere attività lavorativa, andrà applicata l'ipotesi aggravata di cui al comma 3-quater dell'art. 3 del D.L. n. 12/2002, senza la possibilità di applicare la procedura di diffida ex art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

Si ricorda che in tali ipotesi, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, è necessario procedere alla regolarizzazione delle prestazioni esclusivamente sotto il profilo contributivo.

2. Minori

La non diffidabilità e la maggiorazione del 20% della sanzione è prevista anche nei casi in cui siano impiegati lavoratori minori, bambini e adolescenti privi dei requisiti legalmente stabiliti per l'ammissione al lavoro (L. n. 977/1967, come modificata dal D.Lgs. n. 345/1999), ad esclusione quindi di coloro che possono far valere i dieci anni di scuola dell'obbligo con il compimento dei sedici anni.

Per inciso va ricordato che ai fini della revoca del provvedimento di sospensione è necessario procedere alla regolarizzazione delle prestazioni esclusivamente sotto il profilo contributivo.

3. Percettori reddito di cittadinanza

L'art. 7, comma 15-bis, del D.L. n. 4/2019 (conv. da L. n. 26/2019) prevede l'applicazione dell'aumento del 20% degli importi della maxisanzione anche in caso di impiego di lavoratori beneficiari del reddito di cittadinanza. Ai fini dell'applicazione dell'aggravante è tuttavia necessario che sia accertato il godimento del Rdc da parte del nucleo familiare di appartenenza del lavoratore.

Il richiamo all'art. 3, comma 3-quater, del citato D.L. n. 12/2002 comporta la non diffidabilità dell'illecito. Si evidenzia che, in tale ipotesi, diversamente dalle precedenti, non sussistendo l'impossibilità giuridica all'assunzione del lavoratore percettore del beneficio, il datore di lavoro dovrà procedere alla regolarizzazione amministrativa e contributiva del periodo lavorativo in "nero" accertato ai fini della revoca del provvedimento di sospensione dell'attività ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008.

4. Maxisanzione nel settore marittimo

Il settore marittimo si caratterizza per il necessario adempimento di obblighi specifici fissati e sanzionati ai sensi del codice della navigazione, tra i quali la sottoscrizione della convenzione di arruolamento, la sua registrazione sui documenti di bordo (ruolo/licenza), nonché sul libretto di navigazione del marittimo, presidiati da una specifica sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma variabile da euro 154 a 1.559 (art. 1178, R.D. 30 marzo 1942, n. 327).

Per quanto concerne le modalità per l'assunzione del personale iscritto alle matricole della gente di mare, nonché per coloro che prestano ad ogni modo servizio a bordo delle imbarcazioni è prevista una apposita procedura di comunicazione attraverso il modello "UniMare" da effettuarsi entro il ventesimo giorno successivo alla data di imbarco. Tale adempimento rappresenta il presupposto utile ai fini della conoscibilità nei confronti della P.A. dei lavoratori marittimi impiegati, analogamente alla funzione assolta dalla comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro utilizzabile per la generalità dei lavoratori da effettuarsi entro le ore 24 del giorno antecedente all'assunzione.

L'unico *discrimen* tra le due tipologie di comunicazioni riguarda, quindi, la tempistica per effettuarle; si ritiene dunque che fino alla decorrenza dei venti giorni fruibili dal datore di lavoro per la comunicazione mediante il modello UniMare, pur in assenza degli ulteriori adempimenti documentali sopra evidenziati, non sia possibile adottare il provvedimento di maxisanzione per lavoro "nero". Resta salva, comunque, la possibilità di irrogare la sanzione specifica di cui al citato art. 1178.

Laddove sia decorso il termine di venti giorni consentito senza che sia stata effettuata la specifica comunicazione UniMare e siano stati tuttavia adempiuti gli obblighi documentali previsti per il settore marittimo, non troverà applicazione la maxisanzione per lavoro "nero", in quanto l'osservanza di tali annotazioni obbligatorie attesta la volontà di non occultare il rapporto, costituendo quindi una ipotesi di scriminante al pari degli adempimenti di carattere contributivo (cfr. ML circ. n. 38/2010 e n. 26/2015).

Nell'ipotesi in cui si accerti l'assenza della comunicazione ed anche la mancata registrazione sui documenti di bordo, in considerazione del fatto che la violazione di cui all'art. 1178 non è annoverata tra quelle assorbite ai sensi del comma 3-quinquies dell'art. 3, del D.L. n. 12/2002 si ritiene che debbano essere contestati entrambi gli illeciti.

CASI DI ESCLUSIONE DELLA MAXISANZIONE: SCRIMINANTI

In forza dell'art. 3, comma 4, del D.L. n. 12/2002, la sanzione di cui al comma 3 non trova applicazione tutte le volte in cui, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia la volontà del datore di lavoro di non occultare il rapporto di lavoro, anche laddove si tratti di una differente qualificazione dello stesso (cfr. ML circ. n. 38/2010).

Conseguentemente, il personale ispettivo non adotterà la maxisanzione nei casi di:

- **intervenuta regolarizzazione spontanea ed integrale** del rapporto di lavoro originariamente in "nero", prima di qualsiasi accertamento da parte di organismi di vigilanza in materia giuslavoristica, previdenziale o fiscale o prima dell'eventuale convocazione per espletamento del tentativo di conciliazione monocratica;
- **differente qualificazione del rapporto di lavoro.**

Per intervenuta regolarizzazione si intendono i casi in cui:

- a. il datore di lavoro abbia proceduto ad effettuare entro la **scadenza del primo adempimento contributivo** (cioè fino al giorno 16 del mese successivo a quello di inizio del rapporto di lavoro) anche la sola comunicazione di assunzione, dalla quale risulti la data di effettiva instaurazione del rapporto di lavoro. Restano fermi i successivi e i conseguenti adempimenti previdenziali e la piena sanzionabilità anche della tardiva comunicazione;
- b. il datore di lavoro - **nel caso sia scaduto il termine del primo adempimento contributivo** - abbia denunciato spontaneamente la propria situazione debitoria entro 12 mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o dei premi dovuti agli Istituti previdenziali ed abbia effettuato il versamento degli interi importi dei contributi o premi dovuti per tutto il periodo di irregolare occupazione entro trenta giorni dalla denuncia, unitamente al pagamento della sanzione civile prevista dall'art. 116, comma 8 lett. b), della L. n. 388/2000, previa comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da cui risulti la data di effettivo inizio della prestazione.

INFORTUNIO

In caso di accertamenti connessi all'erogazione di prestazioni economiche (indennità di inabilità temporanea assoluta, rendita diretta o a superstiti, ecc.) o ad eventi infortunistici con esiti mortali, ai fini di una corretta valutazione della spontaneità della regolarizzazione del lavoratore in "nero"

assume rilievo anche la data dell'evento. Pertanto, in tutti i casi in cui, anche laddove la regolarizzazione del lavoratore infortunato/deceduto sia intervenuta prima dell'accesso ispettivo, non si potrà ritenere "spontanea" laddove la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro non sia stata effettuata **almeno 24 ore prima** dell'evento infortunistico e non sia provata, da parte del datore di lavoro, la volontà di non occultare il rapporto di lavoro (cfr. INAIL circ. n. 36/2011).

UNIURG E MAXISANZIONE

La maxisanzione non opera nei casi di impossibilità per il datore di lavoro di effettuare la comunicazione del rapporto di lavoro a causa della chiusura, anche per ferie, dello studio di consulenza o associazione di categoria cui il datore di lavoro ha affidato la gestione degli adempimenti in materia di lavoro (cfr. ML circ. n. 20/2008 e n. 38/2010).

In tal caso, in sede di accesso ispettivo, occorre verificare:

- l'affidamento degli adempimenti in materia di lavoro al soggetto abilitato e la effettiva chiusura dello studio o ufficio;
- l'invio a mezzo fax mediante modello UniUrg della comunicazione preventiva di assunzione.

Resta fermo l'obbligo di comunicare l'assunzione attraverso la modalità ordinaria il primo giorno utile dalla riapertura dello studio o dell'ufficio.

Non si applica la maxisanzione in tutti i casi in cui il datore di lavoro, con l'esercizio dell'ordinaria diligenza, a causa dell'imprevedibilità dell'evento e dell'improcrastinabilità dell'assunzione, non avrebbe potuto prevederla ed è quindi nell'impossibilità di conoscere numero e nominativi del personale da assumere (cfr. ML note n. 440/2007, n. 4746/2007 e circ. n. 38/2010).

Nelle suddette ipotesi, il personale ispettivo deve dare atto nel verbale di primo accesso delle giustificazioni addotte circa la mancata comunicazione preventiva e l'oggettiva impossibilità di conoscere anticipatamente tale circostanza e i dati dei lavoratori.

MAXISANZIONE E PROSECUZIONE DEL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO

Particolare attenzione richiede l'analisi e la verifica di quelle situazioni nelle quali la prestazione di lavoro sia proseguita oltre il termine fissato dalle parti con un contratto di lavoro a tempo determinato. In tale ipotesi, infatti, la maxisanzione può trovare applicazione unicamente dopo il decorso dei cosiddetti periodi "cuscinetto" (30 giorni in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi ovvero 50 giorni negli altri casi).

L'art. 22, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015 prevede che, qualora il rapporto di lavoro continui oltre tali periodi, il contratto si trasformi in contratto a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini. Pertanto, i periodi compresi nei 30 o 50 giorni successivi alla scadenza sono coperti *ex lege* dall'iniziale comunicazione di assunzione e la maxisanzione potrà essere applicata solo a partire dal 31° o 51° giorno successivo alla scadenza ove, evidentemente, il rapporto sia proseguito oltre i periodi cuscinetto (cfr. vademecum L. n. 92/2012 e ML note n. 7258/2013 e n. 6689/2009).

Si rammenta, in proposito, che ai sensi del comma 1 del citato art. 22, se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto pari al 20% fino al decimo giorno successivo e al 40% per ciascun giorno ulteriore. Pertanto, all'interno dei periodi "cuscinetto", ove il personale ispettivo accerti la mancata corresponsione delle predette maggiorazioni, potrà essere adottata diffida accertativa.

Va ricordato che, affinché sia applicabile il regime dell'art. 22, comma 2, è necessario che il personale ispettivo accerti di essere in presenza di una prosecuzione di fatto del rapporto di lavoro a tempo determinato. In altri termini, alla scadenza del contratto il lavoratore deve aver svolto l'attività lavorativa dopo la scadenza del contratto per tutto il periodo "cuscinetto" e successivamente senza alcuna interruzione.

Laddove, invece, sia accertata l'interruzione della prestazione lavorativa, la sua ripresa configura un nuovo e distinto rapporto di lavoro rispetto al quale, ove difetti la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, la maxisanzione risulterà applicabile sin dal primo giorno del relativo impiego. Tuttavia, in sede di regolarizzazione mediante diffida, si dovrà tenere conto di quanto previsto dall'art. 21, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015 secondo il quale, qualora il lavoratore sia riassunto a tempo determinato entro dieci giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi, ovvero venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore a sei mesi, il secondo contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato. Pertanto, ove il nuovo rapporto irregolare sia iniziato entro 10 o 20 giorni dalla data di scadenza del precedente contratto a tempo determinato, l'eventuale diffida impartita in relazione ai lavoratori irregolari ancora in forza presso il datore di lavoro dovrà prevedere esclusivamente la stipula di un contratto a tempo indeterminato.

MAXISANZIONE E CONTRATTO DI PRESTAZIONE OCCASIONALE (ART. 54-BIS D.L. N. 50/2017)

Secondo l'art. 54-bis, comma 6 lett. b), del D.L. n. 50/2017 il contratto di prestazione occasionale è uno strumento mediante il quale determinati soggetti – diversi dalle persone fisiche che non esercitano attività d'impresa o professionale – acquisiscono, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro determinati e tassativi limiti economici (5.000 euro per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori; 5.000 euro per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori; 2.500 euro per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore).

In tale ambito, la maxisanzione troverà applicazione nelle ipotesi in cui la prestazione rivesta i caratteri della subordinazione e risulti, altresì, sconosciuta alla P.A. in riferimento agli adempimenti previsti dal citato art. 54-bis, in particolare ai commi 9 e 17-19, che disciplinano la corretta attivazione e gestione di tale contratto.

Il comma 9 prevede che tali adempimenti siano effettuati – anche tramite un intermediario di cui alla L. n. 12/1979 – all'interno di un'apposita piattaforma informatica, gestita dall'INPS, previa registrazione dell'utilizzatore e del prestatore. Ai sensi del comma 17, l'utilizzatore deve trasmettere, almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, attraverso la suddetta piattaforma informatica ovvero avvalendosi dei servizi di contact center messi a disposizione dall'INPS, una dichiarazione contenente, tra l'altro, le seguenti informazioni:

- a) i dati anagrafici e identificativi del prestatore;
- b) il luogo di svolgimento della prestazione;
- c) l'oggetto della prestazione;
- d) la data e l'ora di inizio e di termine della prestazione ovvero, se imprenditore agricolo, la durata della prestazione con riferimento a un arco temporale non superiore a tre giorni;
- e) il compenso pattuito per la prestazione, in misura non inferiore a 36 euro, per prestazioni di durata non superiore a quattro ore continuative nell'arco della giornata, fatto salvo quanto stabilito per il settore agricolo ai sensi del comma 16.

Il rapporto di lavoro potrà quindi ritenersi sconosciuto alla P.A. – con la conseguente possibilità di contestare l'impiego di lavoratori in "nero" in presenza di tutti gli indici di subordinazione – **nei casi di mancata trasmissione della comunicazione preventiva secondo le modalità sopra riepilogate ovvero nei casi di invio della stessa nel corso dell'accesso ispettivo o ancora laddove l'utilizzatore abbia proceduto alla revoca della comunicazione a fronte di una prestazione di lavoro giornaliera effettivamente svolta.**

Si precisa che la mera registrazione del lavoratore sulla piattaforma predisposta dall'Istituto non costituisce di per sé elemento sufficiente ad escludere l'applicazione della maxisanzione, non essendo adempimento idoneo a rendere noto e, quindi, non sommerso il rapporto intercorrente tra prestatore ed utilizzatore.

Diversamente, pur in assenza della comunicazione preventiva, la maxisanzione non troverà applicazione ove si accerti la **contestuale** sussistenza delle seguenti condizioni:

- la prestazione sia comunque possibile in ragione del mancato superamento dei limiti economici e temporali (280 ore) previsti dallo stesso art. 54-bis;
- la prestazione possa effettivamente considerarsi occasionale in ragione di precedenti analoghe prestazioni lavorative correttamente gestite, così da potersi configurare una mera violazione dell'obbligo di comunicazione. Al riguardo appare ragionevole ritenere che ricorra la mera violazione dell'obbligo comunicazionale di cui all'art. 54-bis, comma 20 – con conseguente applicazione della specifica misura sanzionatoria – nel caso in cui l'omissione della comunicazione preventiva riguardi una singola prestazione giornaliera a fronte di una pluralità di prestazioni occasionali regolarmente comunicate nel corso del medesimo mese (cfr. INL circ. n. 5/2017 e INPS circ. n. 107/2017).

MAXISANZIONE APPALTO, DISTACCO E SOMMINISTRAZIONE

Le fattispecie di lavoro "nero" e di intermediazione illecita di manodopera, derivante tanto da pseudo-appalto, quanto da distacco privo dei requisiti di legge, richiedono un necessario coordinamento in ragione della posizione del lavoratore interessato.

a. Lavoratore regolarmente assunto dall'appaltatore/distaccante/somministratore

Nei casi in cui l'appalto, il distacco o la somministrazione risultano illeciti, **trovano applicazione esclusivamente le sanzioni previste dall'art. 18, comma 1 e 5-bis, del D.Lgs. n. 276/2003** e non quella per lavoro sommerso. Il rapporto di lavoro infatti è regolarmente costituito in capo al datore di lavoro distaccante, appaltatore o somministratore il quale assolve ai connessi adempimenti

retributivi e contributivi (vedi ML interpello n. 27/2014). Peraltro, tali adempimenti ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. n. 81/2015 e dell'art. 30, comma 4-bis, del D.Lgs. n. 276/2003 restano in ogni caso salvi anche per il soggetto utilizzatore a seguito dell'iniziativa giudiziale intrapresa dal lavoratore, intesa a costituire il rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 414 c.p.c.

b. Lavoratore non regolarmente assunto dall'appaltatore/distaccante/somministratore

Nel caso in cui il lavoratore sia stato impiegato senza regolare assunzione occorre distinguere le fattispecie lecite di appalto, distacco o somministrazione dalle ipotesi illecite.

In caso di fattispecie lecite, l'impiego dei lavoratori non regolarmente assunti presso l'utilizzatore è riconducibile ad un interesse proprio dell'appaltatore (in ragione dell'appalto), del distaccante o del somministratore, che pertanto dispongono della prestazione lavorativa per perseguire una propria utilità. Per tale motivo la contestazione dell'impiego in "nero" del lavoratore non potrà essere rivolta all'utilizzatore che abbia regolato il proprio rapporto commerciale attraverso il ricorso ad uno schema tipico e lecito. Quest'ultimo, tuttavia, risponderà degli eventuali adempimenti retributivi e contributivi secondo i principi della responsabilità solidale ai sensi degli artt. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003 e 35, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015.

In caso di fattispecie illecite, al contrario, la non corrispondenza dello schema negoziale tipico rispetto agli elementi di fatto riscontrati, comporta che l'impiego in "nero" del lavoratore andrà ricondotto in capo al soggetto utilizzatore quale effettivo beneficiario della prestazione lavorativa con conseguente contestazione della maxisanzione nei suoi confronti. In tal caso, infatti, attesa la natura sommersa del rapporto di lavoro, risultano del tutto assenti gli adempimenti che consentono di ricondurre, almeno su un piano meramente formale, il rapporto di lavoro in capo all'appaltatore/distaccante/somministratore.

Nel contempo non potranno trovare applicazione le sanzioni previste dall'art. 18, comma 1 primo periodo o del comma 5-bis, atteso che l'assenza di formalizzazione del rapporto, impedisce di ricostruire la fattispecie nell'ambito di una somministrazione, di un appalto o di un distacco, seppure illecite. Diversamente l'intera vicenda, ricorrendone i presupposti di fatto, potrebbe essere ricondotta nell'ambito di un'ipotesi di intermediazione illecita posta in essere dal soggetto pseudo appaltatore/distaccante/somministratore.

A ben vedere, infatti, lo pseudo appaltatore, il distaccante o la stessa agenzia di somministrazione si limitano a fare da tramite tra l'utilizzatore (effettivo datore di lavoro) ed il lavoratore, senza prima inserire quest'ultimo, almeno formalmente, nel proprio organico e creare, quindi, con lo stesso un legame datoriale. Ciò realizza una vera e propria attività di "intermediazione" non autorizzata con la possibile applicazione della sanzione prevista dall'art. 18, comma 1 secondo periodo, che punisce tale fattispecie con l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda da euro 1.800 a euro 9.000 o, se non vi è scopo di lucro, con la sanzione amministrativa da euro 6.000 a euro 12.000.

LAVORATORI IN DISTACCO TRANSNAZIONALE

I lavoratori dipendenti di una società stabilita in uno Stato Membro (o anche extra UE) possono essere impiegati nell'ambito di una "prestazioni di servizi" da eseguire in Italia. La disciplina del

distacco transnazionale dei lavoratori è contenuta, come noto, nel D.Lgs. n. 136/2016 che prevede un articolato quadro sanzionatorio per le ipotesi di distacco non autentico, in cui non siano rispettati i requisiti previsti dall'art. 3.

La fattispecie illecita in questione risulta incompatibile con l'applicazione della maxisanzione. Ciò in quanto, il presupposto per avviare i lavoratori in distacco è che gli stessi siano dipendenti delle imprese estere distaccanti. La sussistenza di tale presupposto è verificabile consultando la documentazione che il referente nel nostro Paese nominato dal distaccante ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto, deve conservare per esibirla agli organi di controllo, ove richiesto.

In particolare, nel novero della documentazione deve risultare il Mod. A1 attestante l'iscrizione del lavoratore presso il sistema di sicurezza sociale del paese di provenienza.

Va inoltre considerato che la comunicazione preventiva di distacco non risulta preordinata all'assunzione quanto, piuttosto, alla tracciabilità del loro impiego in Italia, per cui la sua assenza non può essere trattata alla stregua della mancata comunicazione obbligatoria di assunzione.

Pertanto, l'eventuale impiego in "nero" di manodopera proveniente da uno SM **potrà configurarsi soltanto quando l'operazione commerciale non sia in alcun modo associabile ad una prestazione transnazionale di servizi** dovendosi altrimenti valutare tutti gli elementi raccolti alla stregua di quanto previsto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 136/2016 ai fini dell'eventuale illiceità del distacco.

In particolare, così come chiarito nelle Linee guida sul distacco transnazionale (v. nota n. 622/2018), si dovrà riscontare:

1. l'assenza di qualsiasi documento (Mod. A1, comunicazioni e documenti concernenti il rapporto di lavoro di cui all'art. 10, D.Lgs. n. 136/2016);
2. il sostanziale "stabilimento" del lavoratore in Italia (residenza, famiglia ecc.).

Ai fini dell'individuazione del destinatario della maxisanzione, occorre distinguere le due seguenti ipotesi:

- a) nel caso in cui l'utilizzatore stabilito in Italia abbia provveduto ad ingaggiare il lavoratore ed eserciti altresì il potere direttivo, la maxisanzione sarà contestata a quest'ultimo;
- b) qualora, invece, risulti che sia stata l'impresa straniera ad ingaggiare il lavoratore e ad esercitare il potere direttivo, è possibile che si sia in presenza di una "esterovestizione". Pertanto, si dovrà procedere ad effettuare una segnalazione alla GdF e all'Agenzia delle entrate, nonché alla contestazione della maxisanzione esclusivamente nei confronti del titolare/legale rappresentante della "sedicente/presunta" impresa straniera.

Troverà applicazione la maxisanzione, infine, in tutti i casi in cui, nonostante la prestazione di servizi abbia avuto termine (si pensi ad un contratto di appalto del tutto eseguito) il lavoratore distaccato continui a rendere la propria prestazione lavorativa nei confronti del soggetto distaccatario.

In proposito assume rilievo anche la data di cessazione del distacco rilevabile dalla comunicazione UNIdistaccoUE cui non sia seguita una eventuale comunicazione in variazione del termine finale del distacco.

CAPORALATO E MAXISANZIONE

La sanzione per lavoro "nero" risulta compatibile con il reato di sfruttamento della manodopera, punito ai sensi dell'art. 603 bis c.p., atteso che le due fattispecie tutelano beni giuridici differenti.

La presenza, infatti, del reato di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera non esclude l'applicabilità delle sanzioni amministrative per lavoro "nero", che andranno sempre rivolte nei confronti del soggetto utilizzatore, difettando qualunque forma di pregressa formalizzazione del rapporto di lavoro.

In tali ipotesi, la procedura di diffida ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004, finalizzata alla regolarizzazione della posizione dei lavoratori in capo al soggetto utilizzatore, dovrà prestare particolare attenzione nell'imporre la corresponsione di trattamenti economici e normativi in linea con quelli previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In presenza di lavoratori privi di permesso di soggiorno, si configura peraltro anche la fattispecie di reato di cui all'art. 22, comma 12, D.Lgs. n. 286/1998.

MAXISANZIONE E TIROCINIO

Il tirocinio extracurricolare è una figura che non rientra tecnicamente nel novero delle forme tipiche di rapporto di lavoro ma costituisce un periodo di orientamento al lavoro di durata limitata con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare.

Pur non costituendo una forma di rapporto di lavoro, il tirocinio va comunicato al Centro per l'impiego tramite il sistema CO a cura del soggetto ospitante o, in sua vece, anche dal soggetto promotore, peraltro già tenuto a provvedere alle assicurazioni obbligatorie. Tale onere comunicazionale appare particolarmente rilevante nelle ipotesi in cui il rapporto di tirocinio difetti dei requisiti tipici e risulti, pertanto, non genuino. Infatti, **ove la prestazione sia stata correttamente comunicata al Centro per l'impiego ma ricorrano gli indici della subordinazione, essa potrà essere solo oggetto di disconoscimento e riqualificazione in termini di rapporto di lavoro subordinato, non potendo trovare applicazione la maxisanzione per lavoro "nero".**

Diversamente, potrà trovare applicazione la maxisanzione in caso di omessa comunicazione di instaurazione del tirocinio e ricostruzione del rapporto in termini di lavoro subordinato.

Una particolare fattispecie può aversi nel caso in cui, pur essendo stato correttamente comunicato, il rapporto, al suo termine, prosegua oltre il periodo massimo fissato dalla legge regionale di riferimento, senza che ciò risulti dall'originaria comunicazione al Centro per l'impiego o sia oggetto di comunicazione di proroga. In tali casi, ferma restando la verifica della sussistenza della subordinazione, la sanzione andrà applicata con decorrenza dal predetto "sforamento" (cfr. INL circ. n. 8/2018).

Un ulteriore punto sul quale occorre porre attenzione è dato dalle conseguenze che possono derivare sull'intero rapporto di tirocinio da un pregresso periodo di lavoro sommerso.

Innanzitutto, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro, nelle more dell'espletamento di tutte le formalità per la corretta attivazione del tirocinio, decida di impiegare ugualmente il futuro tirocinante in attività lavorativa in "nero", troverà applicazione la maxisanzione. In tal caso, infatti, mancando qualsiasi ufficiale formalizzazione, il rapporto di tirocinio è del tutto inesistente e il lavoratore impiegato in attività lavorativa subordinata, senza regolare assunzione, non può che essere considerato a tutti gli effetti un lavoratore in "nero".

Altra situazione si può avere nell'ipotesi in cui il personale ispettivo, nella verifica della regolarità di un tirocinio correttamente formalizzato, accerti che il tirocinante è stato impiegato in attività lavorativa sommersa antecedentemente all'instaurazione del rapporto di tirocinio.

In tal caso occorrerà preliminarmente verificare che la legge regionale di riferimento, in linea con quanto previsto dalle linee guida in materia di tirocini extracurricolari, diramate il 25 maggio 2017 dalla Conferenza permanente Stato Regioni, ritenga l'attivazione del tirocinio incompatibile con un precedente rapporto di lavoro subordinato o una collaborazione coordinata e continuativa, intrattenuti con il soggetto ospitante negli ultimi due anni.
