



**“ISPEZIONI IN MATERIA DI LAVORO
Sistema sanzionatorio e strumenti di
difesa del datore di lavoro”**

**A cura del Gruppo di
Lavoro Rapporto di
Lavoro Subordinato e
Previdenza – Area
Commercialista del
Lavoro**

CONSIGLIERE DELEGATO
Vito Jacono

PRESIDENTE
Lorenzo Di Pace

COORDINATORE
Cinzia Brunazzo

COMPONENTI
Patrizia Argentesi
Liborio Calcagno
Domenico D'Agostino
Nicola Del Piano
Gianluca Silicani

RICERCATORE
Jessica Nespoli

Indice

1. Il sistema delle ispezioni in materia di lavoro	5
1.1. Definizione	5
1.2. Finalità	5
1.3. Evoluzione storica (cenni).....	5
1.4. I soggetti	5
1.5. Funzioni e compiti ispettivi.....	6
1.6. Le funzioni di polizia giudiziaria	8
1.7. Coordinamento	9
1.8. Programmazione	9
1.9. Procedimentalizzazione.....	10
1.10. Codice di comportamento	10
1.11. Progetto trasparenza.....	10
1.12. Il ruolo del professionista.....	11
2. Le fasi procedurali dell'ispezione	12
2.1. Premessa.....	12
2.2. Tipologie di ispezione	12
2.3. Attività propedeutiche	12
2.4. Accesso Ispettivo.....	13
2.5. Verbalizzazione	14
2.6. Rapporto ispettivo.....	15
2.7. L' Ordinanza Ingiunzione (OI).....	15
2.8. Le procedure di riscossione coattiva.....	16
3. Il sistema sanzionatorio in caso di lavoro irregolare e nelle ipotesi di violazione delle norme di salute	18
3.1. Premessa.....	18
3.2. L'evoluzione della normativa	18
3.3. Apparato sanzionatorio	18
3.4. Il Testo Unico sulla Sicurezza del lavoro	19
4. Gli strumenti di deflazione del contenzioso giudiziario e quelli di difesa del datore di lavoro	22
4.1. La certificazione dei contratti di lavoro	22
4.2. La conciliazione monocratica	23
4.3. La diffida accertativa per crediti patrimoniali.....	23
5. Gli strumenti di difesa amministrativa e giurisdizionale del datore di lavoro	26

5.1.	Premessa.....	26
5.2.	Gli atti impugnabili del procedimento ispettivo in materia di lavoro.....	26
5.3.	La difesa amministrativa	26
5.3.1.	Gli scritti difensivi e la richiesta di audizione.....	27
5.3.2.	Ricorsi al Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro (DTL)	27
5.3.3.	Ricorsi alla Direzione Interregionale del Lavoro (DIL)	28
5.3.4.	Ricorsi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro (CRRL)	28
5.3.5.	Novità introdotte dal d.lgs. 149/2015	29
5.3.6.	Ulteriori forme di difesa amministrativa- Istanze	29
5.4.	Il ricorso giudiziario avverso l'ordinanza ingiunzione	30

1. Il sistema delle ispezioni in materia di lavoro

1.1. Definizione

L'ispezione del lavoro, che contempla anche quelle in materia di previdenza sociale e di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, dal punto di vista pratico costituisce un importante strumento di tutela diretta dei lavoratori e di tutela indiretta delle imprese sane che operano nel rispetto delle norme di legge.

L'attività del professionista che assiste il datore di lavoro oltre ad essere importante per il rispetto della legalità, contribuisce anche alla salvaguardia delle condizioni di libera concorrenza e leale competizione delle imprese sul mercato, mediante la prevenzione di comportamenti elusivi o, comunque sia, irregolari.

1.2. Finalità

L'ispezione del lavoro è un procedimento amministrativo di natura istruttoria, che si caratterizza per l'esercizio di una potestà riconosciuta dall'ordinamento giuridico ai soggetti preposti ai controlli, finalizzato ad acquisire elementi oggettivi e valutativi e che si conclude con l'adozione di specifici provvedimenti, non necessariamente sanzionatori.

1.3. Evoluzione storica (cenni)

L'introduzione del concetto di vigilanza sui rapporti di lavoro risale ai primi anni del novecento ed il procedimento di organizzazione a livello periferico delle strutture delegate alla vigilanza sul lavoro si realizzò nel 1912, con l'istituzione del "Corpo degli Ispettori del Lavoro e dell'Industria". L'evoluzione dell'ispezione del lavoro è proseguita con varie riforme il cui ciclo più recente, passando dal 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"*, dalla direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008 meglio nota come "Direttiva Sacconi" con la quale sono state dettate precise disposizioni per il personale ispettivo, attinenti alle modalità di programmazione e svolgimento dell'attività di vigilanza ispettiva con il massimo livello di uniformità e trasparenza, per giungere al 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), che regola la costituzione dell'Agenzia Unica per l'Ispezione.

1.4. I soggetti

Il sistema delle ispezioni del lavoro è piuttosto articolato e si basa sull'attività di una pluralità di soggetti (personale ispettivo del Ministero del lavoro, degli Enti previdenziali, degli SPISAL ovvero dei Servizi di Prevenzione, Igiene e Sicurezza Ambienti di Lavoro incardinati presso le Aziende Sanitarie Locali, dell'Agenzia delle entrate, della Guardia di finanza, del Gruppo Carabinieri per la tutela del lavoro operante all'interno delle Direzioni Territoriali del Lavoro) con funzioni ispettive/accertative tendenzialmente differenti ma talvolta sovrapposte.

Novità introdotte dal D.Lgs.149/2015

Al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, il D.Lgs. 149/2015 ha disposto l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.

L'Ispettorato ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

Attualmente si sta completando l'iter di approvazione dello Statuto dell'Ispettorato, condizione necessaria per l'avvio della nuova attività.

1.5. Funzioni e compiti ispettivi

Il Servizio Ispezioni del Lavoro, strutturato presso le Direzioni Interregionali e Territoriali del Lavoro, rappresenta il soggetto principale del complesso sistema al quale, in base al D.Lgs. 124/2004 è conferito il controllo della corretta applicazione della legislazione in materia di lavoro, previdenza e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso *"la vigilanza sulla regolarità della instaurazione e svolgimento dei rapporti di lavoro, la vigilanza sul rispetto dei diritti civili e sociali, la prevenzione e la promozione"*.

Al personale ispettivo sono attribuite funzioni ispettive in senso stretto, accertative e/o sanzionatorie. La riforma dei servizi ispettivi iniziata nel 2004 che ha introdotto nuove norme sui poteri ispettivi, sulla programmazione e sul coordinamento dell'attività di vigilanza, è proseguita negli anni successivi con la emanazione di molteplici norme di legge e di disposizioni ministeriali, apportando profonde modifiche all'ispezione del lavoro sia in termini di approccio metodologico che di semplificazione dei controlli alle imprese.

Novità introdotte dal D.Lgs.149/2015

L'Ispettorato svolge, in particolare, le seguenti funzioni:

- a. esercita e coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro, e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi;
- b. emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo parere conforme del Ministero del lavoro, nonché direttive operative rivolte al personale ispettivo;
- c. propone, sulla base di direttive del Ministro del lavoro, gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettua il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- d. cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, ivi compreso quello di INPS e INAIL;

-
- e. svolge le attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare;
 - f. esercita e coordina le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e cura la gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
 - g. svolge attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza;
 - h. gestisce le risorse assegnate ai sensi dell'articolo 8, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
 - i. svolge ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, ad esso demandata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
 - j. riferisce al Ministero del lavoro all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle predette amministrazioni;
 - k. ferme restando le rispettive competenze, si coordina con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi.

L'organo dell'Ispettorato, che resta in carica per tre anni rinnovabili per una sola volta, è composto:

1. dal Direttore;
2. dal Consiglio di amministrazione;
3. dal Collegio dei revisori.

In particolare, il Direttore ha la rappresentanza legale dell'Ispettorato, provvede all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il consiglio di amministrazione e approvate dal Ministro del lavoro e presenta al Consiglio di amministrazione il bilancio preventivo e il conto consuntivo.

Al Direttore sono assegnati i poteri e la responsabilità della gestione dell'Ispettorato, nonché la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal Ministro del lavoro nell'ambito, ove possibile, di massimali di spesa predeterminati dal bilancio o, nell'ambito di questo, dal Ministro stesso. È inoltre facoltà del Direttore proporre all'approvazione del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modifiche ai regolamenti interni di contabilità adottati.

Il Consiglio di amministrazione, convocato dal componente che svolge le funzioni di presidente, coadiuva il Direttore nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite, delibera il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento.

Il Collegio dei revisori svolge il controllo sull'attività dell'Ispettorato nonché, in quanto applicabili, degli articoli da 2397 a 2409 del Codice civile.

Con decreti del presidente del consiglio dei ministri saranno rideterminate in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL, in considerazione delle esigenze di utilizzo abituale del mezzo proprio per lo svolgimento della ordinaria attività istituzionale che comporta, il trasporto di strumenti informatici, fotocamere e altre attrezzature di lavoro, sulla base dei seguenti criteri:

1. mantenimento della misura dell'indennità chilometrica di cui al primo comma dell'articolo 15 della Legge 18 dicembre 1973, n. 836 come rideterminata dall'articolo 8 della Legge 26 luglio 1978, n. 417;
2. previsione di una specifica indennità volta a favorire la messa a disposizione del mezzo proprio;
3. previsione di coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'INAIL.

La dotazione organica dell'Ispettorato, non superiore a 6357 unità ripartite tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non, è definita con apposito decreto. Nell'ambito della predetta dotazione organica, nella quale sono previste due posizioni di livello dirigenziale generale e 88 posizioni dirigenziali di livello non generale, sono ricomprese le unità di personale già in servizio presso le direzioni interregionali e territoriali del lavoro e presso la direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro.

A partire dal 2017, in relazione ai risparmi di spesa, la dotazione organica dell'Ispettorato sarà incrementata, ogni tre anni, di un numero di posti corrispondente alle facoltà di assumere previste dalle disposizioni in materia di turn-over del personale, con conseguente assegnazione delle relative risorse finanziarie da parte dell'INPS e dell'INAIL in relazione al contratto collettivo applicato dall'Ispettorato.

Il Ministro del lavoro è tenuto a nominare un comitato operativo presieduto dal Direttore dell'Ispettorato e formato da un esperto dei ruoli del Ministero del lavoro, uno dell'INPS e uno dell'INAIL. Il Comitato svolge in particolare le seguenti funzioni:

1. coadiuva il Direttore dell'Ispettorato nella definizione degli atti di indirizzo dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale da sottoporre alla Commissione centrale di coordinamento;
2. assicura ogni utile coordinamento tra l'Ispettorato, il Ministero del lavoro, l'INPS e l'INAIL, sia ai fini di una corretta ed efficace gestione del personale ispettivo che della definizione degli obiettivi in relazione ai complessivi piani di attività delle stesse amministrazioni;
3. adotta, in raccordo con il Direttore, misure finalizzate ad una più efficace uniformità dell'attività di vigilanza, ivi comprese misure di carattere economico e gestionale;
4. monitora le attività dell'Ispettorato, trascorsi 12 mesi dalla sua istituzione, al fine di valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione.

1.6. Le funzioni di polizia giudiziaria

Gli ispettori del lavoro, nei limiti del servizio a cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti, sono Ufficiali di Polizia Giudiziaria e, in quanto tali, al pari degli altri soggetti a cui è riconosciuta la stessa qualifica (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza) rivestono un ampio potere nell'ambito dell'attività investigativa. Inoltre, per tale motivo l'ispezione del lavoro trova una rilevante collocazione nel nostro sistema giudiziario con l'ispettore che, ai sensi dell'art. 109 della Costituzione, è posto nella diretta disponibilità della Procura della Repubblica presso il Tribunale territorialmente competente, a supporto della sezione di Polizia Giudiziaria, per indagini ed accertamenti inerenti alle competenze specifiche dell'ispettore stesso.

Gli ispettori degli Enti Previdenziali, nell'ambito dell'attività istituzionale espletata, rivestono la qualifica di Ufficiali di Polizia Giudiziaria con poteri differenti rispetto ai colleghi del Ministero del Lavoro.

Relativamente ai poteri procedurali dell'ispettore del lavoro, fermo restando quello di accesso in tutti i luoghi di lavoro (DPR 520/1955) e il potere di accertamento, gli ulteriori poteri conferiti al personale ispettivo del Ministero del lavoro possono essere conglobati in ambito amministrativo e in ambito penale precisando che taluni poteri sono estesi anche al personale ispettivo appartenente ad altri Organi di vigilanza.

- Nell'ambito amministrativo sono compresi il potere di riqualificazione (art.7 D.Lgs. 124/2004), il potere sanzionatorio attraverso la 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).
- Nell'ambito penale, nei casi in cui si ravvisino estremi di reato, l'ispettore del lavoro procede in qualità di Ufficiale di Polizia Giudiziaria esercitando i suoi poteri attraverso 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).

1.7. Coordinamento

Con la riforma dei servizi ispettivi varata con il D.Lgs. 124/2004, è stata definita - per la prima volta - una politica della vigilanza nei luoghi di lavoro secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione centrale seguendo una logica di coordinamento di tipo verticale che assicuri un indirizzo unitario per tutti gli Organi di vigilanza in ordine alle priorità da perseguire e gli obiettivi da realizzare.

Il coordinamento viene esercitato a "cascata" dalla Commissione di Coordinamento Centrale (art.3 D.Lgs. 124/2004), dalla Commissione di Coordinamento Interregionale (art. 15 comma 1 lettera a) DPCM del 14 febbraio 2014) e dalle Direzioni Territoriali del Lavoro (art. 16 comma 1 lettera a) del DPCM 121/2014 e del DM 4 novembre 2014 MdL).

1.8. Programmazione

La programmazione dell'attività di vigilanza è in capo al Ministro del lavoro ed al Direttore Generale della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva ed a livello centrale costituisce il momento determinante per l'impostazione di un'azione mirata su obiettivi concreti di prevenzione e di repressione nei casi di violazione delle leggi sociali.

A seguito delle recenti disposizioni ministeriali, la programmazione viene formulata sulla base delle risultanze delle indicazioni provenienti dalle strutture periferiche (DTL) riguardanti pertanto le singole realtà

territoriali, che sono sostanzialmente diverse, a loro volta acquisite anche in sede di CLES (Comitato per il Lavoro e per l'Emersione del Sommerso) che è un organo collegiale con 18 componenti di nomina prefettizia, operante a livello provinciale con il compito di fornire indicazioni sulle maggiori criticità riscontrate in materia di lavoro delle quali si terrà conto in sede di programmazione annuale dell'attività di vigilanza.

1.9. Procedimentalizzazione

A garanzia della correttezza tecnico-giuridica e dell'uniformità dei comportamenti tenuti dal personale ispettivo su tutto il territorio nazionale ed allo scopo di prevenire fenomeni "distorsivi" nell'applicazione delle norme vigenti, la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva ha impartito precise disposizioni per il personale di vigilanza, in ordine alle linee metodologiche ed operative da seguire fase per fase dalla programmazione dell'attività ispettiva fino alla emissione dei provvedimenti, utilizzando la modulistica ministeriale appositamente predisposta per ciascun atto.

1.10. Codice di comportamento

In proposito, per conferire maggiore incisività alle direttive impartite, il Ministro del lavoro con Decreto del 15 gennaio 2014 ha approvato ed emesso il "*Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro*" che, rivisitando quello del 2006 precedentemente adottato, costituisce un indirizzo deontologico per il personale ispettivo ed un vero e proprio vademecum per il corretto svolgimento dell'attività di vigilanza nelle sue varie fasi procedurali. Il Codice, nell'ambito dei profili deontologici della funzione ispettiva, richiama i valori fondamentali che la stessa assume nell'interesse pubblico e della tutela sociale del lavoro e che si concretizzano nell'imparzialità, nell'obiettività, nella riservatezza professionale, nella trasparenza, nell'onestà e nell'integrità.

1.11. Progetto trasparenza

La trasparenza e l'uniformità dell'azione ispettiva, oltre a rappresentare un preciso dovere nei confronti dei soggetti ispezionati, costituiscono elementi imprescindibili per sostenere la correttezza dell'azione amministrativa di controllo, al fine di renderla più efficace e credibile e che incide sui comportamenti degli operatori economici nonché dei professionisti che li assistono. Per assicurare tali elementi, l'Amministrazione centrale oltre che a procedimentalizzare l'azione ispettiva, ha varato il "progetto trasparenza" all'interno del quale ha individuato una serie di "interlocutori qualificati" (Presidenti dei Consigli Provinciali degli Ordini Professionali, Presidenti Provinciali delle Organizzazioni datoriali, Segretari provinciali delle OOSS più rappresentative) i quali, al di fuori delle procedure contenziose ordinarie, possono segnalare, alla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, eventuali comportamenti in contrasto con il codice etico/deontologico assunti dall'ispettore o inosservanze commesse dagli stessi rispetto alle procedure previste dalla legge o dalle disposizioni ministeriali.

1.12. Il ruolo del professionista

L'assistenza che il professionista abilitato ex legge 12/1979 può fornire al datore di lavoro nell'ispezione, è da ritenere indispensabile e fondamentale, in considerazione della complessità della procedura e degli effetti sanzionatori che ne possono derivare. Non a caso, recenti disposizioni di legge prevedono espressamente che l'ispettore, in sede di primo accesso ispettivo subito dopo la sua presentazione in azienda, debba obbligatoriamente informare il datore di lavoro o il diverso interlocutore presente che ne fa le veci, del suo diritto a farsi assistere dal professionista delegato, nel corso dell'ispezione che si accinge ad iniziare.

Il ruolo del professionista è rilevante anche nelle fasi successive nel caso in cui si renda necessario attivare gli strumenti di difesa più adatti alla circostanza.

2. Le fasi procedurali dell'ispezione

2.1. Premessa

La direttiva “Sacconi” del 2008 stabilisce che allo scopo di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici ed i loro consulenti è necessario che l'attività di vigilanza venga diretta essenzialmente a prevenire gli abusi ed a sanzionare i casi di irregolarità sostanziale, tralasciando ogni residua impostazione di carattere puramente formale che, nel concreto, non apporta alcun contributo alla tutela del lavoratore ed al processo di modernizzazione del mercato del lavoro, “... *il tutto in una logica di servizio e non di mero esercizio di potere secondo parametri di correttezza, trasparenza ed uniformità*”..... In tale ottica la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, con un successivo documento ministeriale interno pone le basi per un'attività di vigilanza attenta alla qualità ed efficacia dell'azione ispettiva varando il “progetto qualità” da intendere come strumento di valutazione dell'attività svolta dai Servizi Ispezione del Lavoro delle DTL e dai singoli ispettori, dove il valore qualitativo dell'ispezione viene rilevato in ragione di tre indicatori che, interconnessi tra loro forniscono un indicatore complessivo dell'azione ispettiva.

2.2. Tipologie di ispezione

L'attività di vigilanza può essere svolta con “visite di iniziativa programmata” dalla Direzione Territoriale del Lavoro, con accertamenti su “richiesta di intervento” programmati su denuncia del lavoratore, su richiesta delle OOSS o dell'Autorità Giudiziaria ed, infine con una “vigilanza a vista” che è limitata alle ipotesi in cui non sia possibile identificare a priori il soggetto destinatario dell'accertamento (mercati, fiere, ecc.) e non rappresenta il criterio ordinario di pianificazione della vigilanza.

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

2.3. Attività propedeutiche

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

La pianificazione riguarda in genere, l'attivazione dell'azione ispettiva attraverso un primo accesso presso l'azienda da sottoporre al controllo, ma anche le c.d. “rivisite” ai cantieri edili ai quali sono state impartite prescrizioni obbligatorie, o gli accessi successivi che si rendono necessari presso aziende già ispezionate, sono oggetto di programmazione direttoriale ancorché concordata preventivamente con l'ispettore interessato.

Spesso l'intervento ispettivo viene preceduto dall'assunzione di tutte le notizie utili all'accertamento riguardanti il soggetto da controllare (attività svolta, CCNL applicato, situazione contributiva e assicurativa

ecc.) attraverso la consultazione delle banche dati disponibili, il tutto per agevolare e velocizzare l'ispezione stessa.

2.4. Accesso Ispettivo

Il personale ispettivo, al momento dell'accesso sul luogo di lavoro, ferma restando la necessità di non vanificare l'effetto sorpresa, ha l'obbligo di qualificarsi ed esibire la tessera di riconoscimento rilasciata dall'Amministrazione. In mancanza della tessera, l'ispezione non può aver luogo.

- L'ispettore deve adottare ogni cautela finalizzata a tener riservato l'accertamento in corso nei casi in cui sono presenti soggetti estranei all'attività produttiva (clienti, fornitori etc..) ed inoltre l'accesso deve svolgersi con modalità tali da interferire il meno possibile con l'attività lavorativa del soggetto ispezionato .
- Il personale informa il datore di lavoro o chi al momento ne fa le veci, della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'ispezione, da un professionista abilitato a curare gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale (art. 1 L. 12/79).
- L'attività del personale ispettivo sul luogo di lavoro che, a seconda delle finalità dell'accertamento, consiste essenzialmente nell'individuazione, in tutto o in parte, dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nell'acquisizione della documentazione strettamente lavoristica aziendale se tenuta in azienda, nell'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, oppure se si tratta di attività di vigilanza "tecnica" operata nei cantieri edili, consiste anche nella verifica del rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro, deve protrarsi per il solo tempo necessario all'accertamento. Inoltre la sua durata complessiva, dal primo accesso alla conclusione dell'indagine, deve essere contenuta in tempi ragionevoli.
- Ai sensi del disposto di cui all'art. 8 del D.Lgs. 124/2004, il personale ispettivo in sede di accesso, sia di propria iniziativa che su espressa richiesta del soggetto interessato (datore di lavoro, lavoratore, professionista) fornisce ogni chiarimento utile sulla inosservanza o non corretta applicazione delle norme lavoristiche e previdenziali eventualmente riscontrate dalle quali deriveranno l'adozione di sanzioni penali o amministrative. Le informazioni, in quanto rilasciate da un organo dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni, devono essere chiare, complete e, soprattutto corrispondenti alle indicazioni ministeriali.
- Oltre alla documentazione in materia di lavoro tenuta in azienda, l'ispettore può chiedere l'esibizione di documenti conservati altrove (sede legale dell'azienda, studio del professionista delegato, ecc.) previa specifica indicazione riportata sul verbale di primo accesso consegnato al datore di lavoro o ad altra persona presente all'ispezione, dando un congruo margine di tempo. La documentazione richiesta può essere consegnata presso la DTL oppure acquisita presso lo studio del professionista delegato all'assistenza. L'esame della documentazione deve essere effettuato con la massima scrupolosità allo scopo di ricostruire un quadro completo ed obiettivo della situazione aziendale e della regolarità degli adempimenti previsti dalla legge.

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

2.5. Verbalizzazione

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

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

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

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

2.6. Rapporto ispettivo

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

2.7. L' Ordinanza Ingiunzione (OI)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.8. Le procedure di riscossione coattiva

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

Il ruolo è definito dalla legge come "l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute, formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario" pertanto trattasi in sostanza di una lista di debitori,

contenente le somme spettanti all'Ente creditore (che lo redige e lo rende esecutivo), a titolo di imposte, sanzioni, interessi, maggiorazioni.

Esso costituisce un titolo esecutivo e legittima il concessionario a riscuotere i crediti e ad agire sui beni del debitore.

Il ruolo reca un numero identificativo univoco a livello nazionale e deve riportare una serie di dati predeterminata.

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

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

Quando si ritiene che la partita debitoria non sia dovuta (in tutto o in parte), il debitore può inoltrare domanda di sgravio parziale ovvero di annullamento del debito all'Ente impositore.

Per ottenere lo sgravio è possibile fare anche ricorso all'autorità giudiziaria competente territorialmente, secondo le modalità riportate sul documento da impugnare.

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

3. Il sistema sanzionatorio in caso di lavoro irregolare e nelle ipotesi di violazione delle norme di salute

3.1. Premessa

È considerato lavoro irregolare (c.d. lavoro nero) l'utilizzo di lavoratori subordinati per i quali non si è provveduto all'invio al Centro per l'Impiego della comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro prima dell'inizio della prestazione.

Le strategie adottate dall'Italia nell'ultimo decennio per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e/o irregolare in progressiva e preoccupante espansione sono state numerose e diversificate e sono state caratterizzate da tre differenti tipologie di intervento: preventiva-promozionale (Legge 383/2001), premiale (Legge 296/2006), repressiva/sanzionatoria D.Lgs. 81/2008 e Legge 9/2014).

3.2. L'evoluzione della normativa

Ha ricalcato le suddette strategie per cui l'introduzione delle misure di contrasto più incisive è iniziata con il D.L. 22 febbraio 2002 n. 12 convertito nella Legge 73/2002 (disposizioni urgenti per l'emersione del lavoro irregolare) per completarsi con il D.L. 23 dicembre 2013 convertito nella Legge 9/2014 con il quale sono state sensibilmente inasprite le sanzioni previste per lavoro nero.

3.3. Apparato sanzionatorio

Il quadro sanzionatorio per lavoro sommerso è alquanto articolato e prevede una serie di sanzioni che possono essere così riepilogate: la maxi sanzione, le sanzioni ordinarie per le inadempienze correlate al lavoro nero, la sospensione dell'attività imprenditoriale e le sanzioni civili previdenziali.

- La maxi sanzione, trova applicazione nei casi di prestazioni di lavoro subordinato non formalizzate attraverso la comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro ed è da considerare una misura sanzionatoria aggiuntiva che va a sommarsi alle altre sanzioni previste per il lavoro irregolare. Il campo di applicazione prevede l'esclusione della maxi sanzione nel lavoro domestico e nella Pubblica Amministrazione. Sono contemplati casi di maggiorazione in caso di impiego di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno o con permesso di soggiorno scaduto e del quale non sia stato richiesto il rinnovo o di minori in età non lavorativa. Il novero dei soggetti legittimati ad irrogare la maxi sanzione è stato considerevolmente ampliato con la L. 183/2010 per rendere più efficace la lotta al sommerso.
- In aggiunta alla maxi sanzione maggiorata, in caso di lavoro nero, trovano applicazione anche le sanzioni ordinarie previste per le inadempienze correlate ovvero per la mancata consegna al lavoratore della lettera di assunzione e l'omessa o infedele registrazione dei lavoratori subordinati sul libro unico del lavoro.
- La sospensione dell'attività imprenditoriale prevista dall'art. 14 del D.Lgs. 81/2008 e s.m.i., rappresenta un ulteriore provvedimento sanzionatorio che sebbene finalizzato alla tutela della salute e sicurezza dei

lavoratori trova applicazione anche nel caso di utilizzo di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell'ispezione. Il provvedimento riveste carattere discrezionale in quanto le disposizioni ministeriali prevedono che "di norma possa essere adottato ogni qualvolta ne siano accertati i presupposti, salvo a valutare circostanze particolari che suggeriscono, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottarlo".

- La sospensione non si applica nelle cd micro imprese, ovvero nei casi in cui il lavoratore in nero risulti l'unico occupato nell'azienda, fatto salvo l'allontanamento del lavoratore fino alla regolarizzazione del rapporto di lavoro.
- Contrariamente alla maxi sanzione, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale per lavoro nero, può essere adottato solo dal personale ispettivo del Ministero del lavoro,
- È prevista la possibilità di richiedere la revoca del provvedimento prima dell'inizio della sua efficacia (di norma differita di 24 ore dall'accesso) o di ricorrere alla Direzione Interregionale del Lavoro secondo modalità prestabilite.
- Le sanzioni civili e previdenziali trovano applicazione solo nel caso in cui al momento dell'accesso ispettivo siano scaduti i termini per il pagamento dei contributi e dei premi riferiti al periodo di lavoro in nero accertato ed attualmente la norma prevede che esse vadano calcolate secondo la disciplina di cui all'art. 116 della L. 388/2000 con il relativo importo maggiorato del 50%.

3.4. Il Testo Unico sulla Sicurezza del lavoro

In attuazione alla legge delega ricevuta (Legge 123/2007) il Governo ha emanato il D.Lgs. 81/2008 con il quale si è provveduto alla riforma ed al riassetto di tutte le disposizioni vigenti in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che sono state inserite in un Testo Unico nell'ottica di un riordino ed unificazione della intera disciplina. Il Testo, corretto e modificato con il successivo D.Lgs. 106/2009 ed avente valenza codicistica, consta di 306 articoli e 51 allegati, con un ambito di applicazione che si estende in ogni settore di attività sia privato che pubblico e che riguarda tutti coloro che prestano un'attività lavorativa, anche a titolo gratuito con la sola esclusione degli addetti ai servizi domestici e familiari.

L'art. 13 del Testo Unico attribuisce la competenza generale e le funzioni di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, alle Aziende Sanitarie Locali tuttavia, per particolari settori di attività lavorative, permangono competenze specifiche e differenziate in capo ad altri Organi di Vigilanza quali le Direzioni Territoriali del Lavoro, i Vigili del Fuoco, l'ISPELS, le Autorità Marittime, I Servizi Sanitari e Tecnici delle Forze Armate, Forze di Polizia.

Nel capitolo della Gestione e Prevenzione nei Luoghi di Lavoro sono ben specificati gli obblighi del datore di lavoro e/o del dirigente alcuni dei quali (la valutazione e redazione del documento di valutazione dei rischi e la designazione del RSPP – art.17) altri, indicati nell'art.18 e che sono numerosissimi, vanno dalla nomina del medico competente fino alla vigilanza sull'utilizzo dei lavoratori nelle mansioni per le quali, nell'ambito della sorveglianza sanitaria, è stato espresso il giudizio di idoneità.

Il Testo Unico individua nel datore di lavoro il soggetto su cui ricadono maggiori obblighi e responsabilità, tuttavia responsabilità sono a carico di altri soggetti che gli art. dal 19 al 25 individuano nel dirigente, nel preposto, nei lavoratori, nel medico competente, nei progettisti, nei fabbricanti, nei fornitori, installatori ecc. Il D.Lgs. 106/2009 meglio noto come correttivo, ha introdotto sostanziali modifiche al sistema sanzionatorio preesistente rivisitando il sistema delle sanzioni che diventano applicabili a tutti i soggetti della sicurezza ivi compresi i lavoratori. Vengono così punite con maggiore rigore le inadempienze commesse in realtà lavorative caratterizzate da particolare pericolosità.

Il quadro sanzionatorio nel suo complesso presenta 28 articoli dedicati alla previsione di illeciti penali ed amministrativi a carico dei vari soggetti della sicurezza per un totale di ben 284 ipotesi di illeciti penali e amministrativi. Questi ultimi, in materia di sicurezza, sono relativamente pochi e riguardano essenzialmente la violazione di obblighi documentali, mentre i reati sono costituiti in larga prevalenza da contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

La prescrizione obbligatoria è il provvedimento con il quale il personale ispettivo dell'Organo di Vigilanza, una volta accertata la violazione di natura contravvenzionale, nella sua qualità di UPG, prescrive al contravventore, termini di tempo e condizioni per l'eliminazione che hanno determinato l'illecito.

L'Organo stesso è obbligato a riferire all'Autorità Giudiziaria inviando al Pubblico Ministero del Tribunale competente per territorio, la notizia di reato (art 347 c.p.p.) per l'apertura del relativo fascicolo penale. Il procedimento rimane tuttavia sospeso in attesa dell'esito della prescrizione. Se entro i termini di tempo prestabiliti il contravventore adempie alla prescrizione ripristinando le condizioni di sicurezza e pagando l'ammenda comminata, il reato si estingue ed il PM avuta informazione dall'ispettore, chiude il procedimento archiviando il fascicolo.

La sospensione dell'attività imprenditoriale per gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza sul lavoro è uno degli istituti di maggiore rilevanza previsti dal nostro Ordinamento in materia sanzionatoria la cui incisività è dovuta sia alla entità delle sanzioni amministrative correlate che agli aspetti penali che si configurano nei casi di inottemperanza alla sospensione stessa.

- I soggetti affidatari del potere di adozione del provvedimento sono gli Organi di Vigilanza delle ASL, gli Ispettori Tecnici del Ministero del Lavoro limitatamente agli ambiti di competenza ad essi affidati e i Vigili Del Fuoco nei casi di violazione delle norme di prevenzione incendi.
- La sospensione è un provvedimento amministrativo di natura cautelare in quanto finalizzata "*a far cessare il pericolo per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro...*", ma non ha carattere assoluto di obbligatorietà dal momento che in alcuni casi ben individuati dal Ministero del Lavoro, può non essere adottato. La revoca della sospensione è subordinata al ripristino delle condizioni di sicurezza sul luogo di lavoro, al pagamento delle sanzioni irrogate ed al pagamento della somma aggiuntiva (3250 euro) prevista dall'art.14 del T.U. modificato dalla L.9/2014.
- Avverso il provvedimento è possibile ricorrere alla Direzione Interregionale del Lavoro, se è stato adottato da personale delle DTL, oppure al Presidente della Giunta Regionale se adottato da personale ispettivo delle ASL.

Nel settore dell'edilizia, qualora nel corso dell'ispezione emergano particolari esigenze cautelari in tema di incolumità e sicurezza dei lavoratori, la sospensione dell'attività imprenditoriale è sostituita dal sequestro penale di cui agli art. 354 e 355 del c.p.p. che prevede un iter procedurale alquanto articolato ed oneroso che spesso può comportare il fermo dei lavori per un lungo periodo di tempo.

4. Gli strumenti di deflazione del contenzioso giudiziario e quelli di difesa del datore di lavoro

4.1. La certificazione dei contratti di lavoro

Rappresenta un atto amministrativo introdotto dal D.Lgs. 276/2003 per deflazionare il contenzioso nelle controversie di lavoro, per contribuire a dare più certezza alle regole del mercato del lavoro attraverso un corretto utilizzo delle fattispecie giuridiche e contrattuali e per favorire la corretta applicazione delle tipologie contrattuali previste dalla cd “legge Biagi”.

Trattasi di una procedura gratuita, volontaria e consensuale tra le Parti finalizzata alla verifica della conformità della tipologia contrattuale prescelta al rapporto di lavoro che in concreto si intende instaurare che, se si conclude positivamente, prevede l'emissione di un atto di certificazione il quale conferisce un'efficacia rafforzata della qualificazione contrattuale.

La certificazione è applicabile per tutte le fattispecie contrattuali riferite a rapporti di lavoro di natura subordinata, parasubordinata e autonoma ad eccezione dei contratti della P.A. e degli Enti Pubblici.

In base al disposto di cui al D.Lgs. 276/2003 e dal Decreto attuativo del Ministro del lavoro del 21/7/2004, sono chiamate ad operare nell'ambito della certificazione, le DTL, le Province, gli Enti Bilaterali, le Università Pubbliche e Private comprese le Fondazioni Universitarie, gli Ordini Provinciali dei consulenti del Lavoro, la Direzione generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro del Ministero del Lavoro.

La composizione delle rispettive Commissioni è stabilita dal legislatore.

Possono essere certificati sia contratti di lavoro già in essere e sia i contratti sottoscritti il cui rapporto non è ancora iniziato.

L'iter procedurale prevede nelle sue varie fasi, una istruttoria accurata della istanza, una seduta della Commissione con relazione del funzionario responsabile del procedimento, con la convocazione e l'audizione delle Parti, infine con l'emissione del provvedimento.

La certificazione ha “piena forza di legge” e rende inefficace fino a sentenza di merito, qualsiasi atto, anche ispettivo, che presupponga una qualificazione diversa da quella certificata.

Tuttavia la certificazione non blocca l'ispezione del lavoro, ma non possono essere emessi atti o provvedimenti per un'accertata differente qualificazione del rapporto di lavoro rispetto a quella certificata, fino a quando la certificazione non venga superata dal contrario accertamento giudiziale.

In base all'art. 80 del D.Lgs. 276/2003 è possibile esperire ricorso al giudice del lavoro avverso la certificazione nei casi di discordanza tra il programma negoziale e la sua effettiva attuazione, per errata qualificazione del rapporto di lavoro e per vizi del consenso.

È possibile ottenere anche l'annullamento dell'atto certificatorio senza incidere sul contratto di lavoro cui è riferito, previo ricorso al TAR nei casi di violazione del procedimento o eccesso di potere della Commissione certificatrice.

4.2. La conciliazione monocratica

Trattasi di un istituto introdotto dall'art 11 del D.Lgs. 124/2004 con lo scopo precipuo di deflazionare il contenzioso giudiziale derivante da controversie di lavoro e consiste in una procedura conciliativa volontaria che si svolge dinanzi ad un singolo funzionario, anche ispettivo, della DTL competente per territorio nel corso della quale le Parti, se vi aderiscono, possono trovare un accordo su rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro intercorso a qualsiasi titolo tra le Parti medesime.

La norma prevede due forme distinte di conciliazione monocratica, "preventiva" (art.11 comma 1 e "contestuale" art.11 comma 6)

Quella "preventiva" che può essere attivata dalla DTL sulla base di una richiesta di intervento ispettivo avanzata dal lavoratore o dall'organizzazione sindacale di appartenenza nei casi in cui dalla stessa emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia "purché non si configurino aspetti di rilevanza penale e che la rivendicazione attenga a diritti patrimoniali del lavoratore interessato.

Il funzionario designato dal Direttore della DTL provvede a convocare le parti in causa per tentare la conciliazione senza alcuna forzatura. Se viene raggiunto l'accordo, i termini vengono riportati su un verbale redatto e sottoscritto dalle Parti che acquisisce piena efficacia con effetto immediato nei confronti del procedimento ispettivo che si sospende e che si estingue con il pagamento integrale delle spettanze del lavoratore concordate nonché con il versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi riferiti al periodo riconosciuto dalle parti in sede conciliativa.

In caso di mancato accordo ovvero in assenza di una o entrambe le Parti, il funzionario conciliatore redigerà ugualmente il verbale di mancato accordo con il quale si riattiva il procedimento ispettivo.

Viene definita "contestuale" la conciliazione che l'ispettore del lavoro, in sede di accesso ispettivo operato nell'ambito della normale attività di vigilanza di iniziativa programmata, promuove nel caso in cui non risultino ancora acquisiti elementi certi ed obiettivi di prova in ordine a corrispondenti violazioni amministrative, ma emergano profili per una soluzione conciliativa della possibile controversia attinenti esclusivamente a diritti patrimoniali del lavoratore.

Nella circostanza l'ispettore provvede ad acquisire il consenso delle parti a conciliare e ad relazionare il tutto alla DTL per l'attivazione della procedura conciliativa.

4.3. La diffida accertativa per crediti patrimoniali

La semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti da lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica ed extragiudiziale, configurata dalla legge delega per la riforma dei servizi ispettivi del 2003, trova una importante applicazione con la diffida accertativa per crediti patrimoniali introdotta con l'art 12 del D.Lgs. 124/2004 il quale prevede che qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza emergano inosservanze della disciplina contrattuale da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore del lavoratore, il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, può diffidare il datore di lavoro a corrispondere al lavoratore gli importi risultanti dall'accertamento. Trattasi di un potere conferito solo al personale ispettivo in servizio presso le strutture del suddetto Ministero ed a quello funzionalmente equiparato allo stesso,

ovvero ai Carabinieri del Gruppo Tutela Del Lavoro in servizio presso Le Direzioni Interregionali e Territoriali del Lavoro.

In ossequio al principio costituzionale per il quale lo Stato tutela il lavoro in tutte le sue forme la diffida accertativa è applicabile sia nell'area del lavoro subordinato che nelle altre tipologie contrattuali di natura parasubordinata o autonoma aventi per oggetto una prestazione prevalentemente personale.

L'Organo di Vigilanza potrà procedere a diffidare il datore di lavoro solo quando avrà acquisito elementi obiettivi certi ed idonei alla esatta determinazione delle spettanze patrimoniali del lavoratore attraverso una attenta e prudente valutazione di tutte le circostanze del caso operate sulla base di elementi oggettivi di fatto e di diritto rilevati e acquisiti nel corso dell'accertamento.

In caso di avvenuta diffida, il datore di lavoro può ottemperare ed il procedimento si estingue, oppure, entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento, può richiedere alla DTL competente per territorio un tentativo di conciliazione monocratica per comporre la vertenza insorta.

La DTL attiverà la conciliazione che verrà effettuata secondo le modalità previste dalla norma (art 11 D.Lgs. 124/2004) alla quale il lavoratore non è obbligato ad aderire, pertanto se il lavoratore si presenta ed accetta le condizioni offerte dal datore di lavoro o stabilite dal funzionario conciliatore viene verbalizzato l'accordo ed il procedimento ispettivo, in subordine all'avvenuta liquidazione delle spettanze al lavoratore ed al versamento dei contributi riferiti al periodo di lavoro accertato, si estingue.

Qualora, invece, il datore di lavoro non ottempera alla diffida, non richiede la conciliazione monocratica oppure, se richiesta ed effettuata, la conciliazione si conclude con un mancato accordo, l'ispettore invia il fascicolo al Direttore Territoriale del Lavoro, il quale dopo una accurata verifica della sussistenza dei presupposti e della correttezza della diffida stessa, provvede alla sua validazione con la quale il provvedimento acquisisce il carattere giuridico di accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo che può consentire al lavoratore di attivare le procedure di riscossione coattiva del credito previste dall'Ordinamento.

La diffida accertativa validata con provvedimento autonomo del Direttore della DTL può essere impugnata previo ricorso amministrativo al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro presso le DIL oppure con ricorso giudiziale.

Le varie forme di difesa "preventiva" del datore di lavoro:

- **Interpello:** il diritto di interpello per ottenere dagli Organi Ministeriali chiarimenti o interpretazioni su norme di legge inerenti al diritto del lavoro e legislazione sociale è stato introdotto con l'art 9 del D.Lgs. 124/2004. L'interpello, pertanto, è da considerare un istituto di rilevante importanza che consente al datore di lavoro di inoltrare, per il tramite di interlocutori legittimati ed individuati esclusivamente nelle Associazioni di Categoria e negli Ordini Professionali a livello di vertici centrali, quesiti di ordine generale per una corretta interpretazione ed applicazione della normativa vigente in materia di lavoro e come tale in pratica può rappresentare una forma di difesa "anticipata" del datore di lavoro stesso. L'efficacia dell'interpello ha valenza generale e non solo per il soggetto interpellante.

-
- **Certificazione del contratto di lavoro:** la certificazione, già trattata ampiamente in precedenza come strumento di deflazione giudiziaria del contenzioso lavoristico, è finalizzata anche alla difesa preventiva del datore di lavoro atta a prevenire possibili controversie di lavoro.
 - **Conciliazione monocratica:** lo stesso ragionamento vale per le varie forme di conciliazione monocratica precedentemente descritte (preventiva, contestuale e a seguito di diffida accertativa) che oltre ad essere finalizzate alla deflazione del contenzioso giudiziario rappresentano strumenti di difesa "contestuali" al procedimento ispettivo che possono risultare vantaggiosi per il lavoratore per il datore di lavoro e per il sistema.
 - **Accesso agli atti ispettivi:** l'acquisizione di tutta la documentazione ispettiva da parte del datore di lavoro, consentita dalle norme in vigore, è uno strumento di fondamentale importanza per l'impostazione delle linee di difesa amministrativa o giudiziaria rispetto agli illeciti contestati o notificati dall'ispettore ed alla irrogazione delle relative sanzioni. Non tutta la documentazione ispettiva è comunque accessibile in quanto il Ministero del Lavoro con il DM 4 novembre 1994 n. 757 ha elencato in maniera analitica i documenti ispettivi sottratti all'accesso prevedendo l'esclusione di tutti gli atti riportanti "*notizie o fatti dalla cui divulgazione possono derivare azioni discriminatorie, indebite pressioni o pregiudizi a carico dei lavoratori o di terzi*".

5. Gli strumenti di difesa amministrativa e giurisdizionale del datore di lavoro

5.1. Premessa

L'esercizio di difesa da parte del datore di lavoro avverso i provvedimenti sanzionatori in materia di lavoro e di legislazione sociale emanati dagli Organi di Vigilanza può concretizzarsi attraverso la forma amministrativa mediante scritti difensivi, ricorsi gerarchici oppure la forma giudiziaria con ricorsi giudiziari in opposizione secondo le modalità previste dall'art. 22 della L. 689/81 così come modificato dall'art. 6 del D.Lgs. 150/2011.

5.2. Gli atti impugnabili del procedimento ispettivo in materia di lavoro

- ❖ Atti endoprocedimentali non impugnabili autonomamente:
 - Verbale di primo accesso
 - Verbale interlocutorio
 - Diffida obbligatoria
 - Rapporto al direttore
- ❖ Atti impugnabili in sede amministrativa:
 - Verbale unico di accertamento e notificazione di illecito amministrativo
 - Ordinanza ingiunzione
 - Diffida accertativa validata
 - Disposizione
 - Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale
- ❖ Atti non impugnabili in sede amministrativa:
 - Prescrizione obbligatoria
 - Sequestro penale preventivo nei cantieri edili.

5.3. La difesa amministrativa

La previsione di un sistema di composizione in sede extragiudiziale delle controversie di lavoro nell'ambito dell'Amministrazione che ha emesso il provvedimento amministrativo sanzionatorio, è finalizzato essenzialmente alla deflazione del carico giudiziario e, contestualmente ad un contenimento dei tempi di conclusione delle controversie tenuto conto della conoscenza dei fatti da parte dell'autorità amministrativa chiamata a decidere.

Il ricorso amministrativo se da una parte costituisce una forma di difesa attivabile dalla parte sanzionata, dall'altra consente all'Amministrazione di procedere ad una rivalutazione del proprio operato al di fuori della sede giudiziaria, con eventuale riforma del provvedimento amministrativo, esercitando, se ne ricorrono i presupposti, il potere di autotutela.

Il ricorso amministrativo può essere presentato dai soggetti legittimati (persone fisiche o giuridiche) che abbiano un interesse attuale, diretto, sostanziale o procedurale all'accoglimento dello stesso, ovvero dal soggetto che si ritiene leso in un proprio diritto e pertanto possa trarre un vantaggio dall'annullamento o dalla riforma dell'atto amministrativo impugnato (artt.1 e 8 DPR 1199/71).

I ricorsi amministrativi in materia di lavoro sono esenti da bollo e tasse di qualsiasi tipo (art.10 L. 53/73 e circolare M.d.L 102/1988) ed hanno termini di presentazione perentori stante l'esigenza di certezza e celerità del procedimento.

5.3.1. Gli scritti difensivi e la richiesta di audizione

Il verbale di accertamento e notificazione di illecito amministrativo redatto nelle forme previste dall'art. 33 della L. 183/2010 che, in coerenza con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa, ne prevedono un contenuto chiaro e completo riportante l'esito dettagliato dell'accertamento ispettivo, le violazioni riscontrate, le fonti di prova, la diffida a regolarizzare gli eventuali illeciti sanabili e gli strumenti di difesa attivabili, costituisce il provvedimento basilare per l'impostazione delle strategie di difesa amministrativa.

La fase difensiva vera e propria, può avere inizio con la presentazione degli scritti difensivi da far pervenire entro il termine perentorio di 30 gg dalla notifica del provvedimento al Direttore della DTL competente a ricevere il rapporto ispettivo di cui all'art. 17 della L. 689/81.

Alla memoria difensiva possono essere allegati documenti a supporto delle tesi difensive esposte e può essere avanzata espressamente la richiesta di audizione personale.

Gli scritti difensivi con la eventuale richiesta di essere sentiti personalmente, pertanto, rappresentano una forma di difesa che si inserisce nel procedimento sanzionatorio amministrativo prima della emissione dell'ordinanza conclusiva che può essere ingiuntiva o di archiviazione.

La facoltà di essere sentiti personalmente nel corso di un'audizione alla quale può presenziare anche il professionista delegato che assiste il trasgressore, è prevista dall'art. 18 della L. 689/81 e pertanto la DTL è obbligata a convocare la Parte. Tuttavia l'eventuale rifiuto o l'omissione non inficia il successivo procedimento sanzionatorio definitivo che si conclude con l'Ordinanza Ingiunzione così come stabilito dalla Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza 28 gennaio 2010 n. 1786.

Va precisato che l'audizione non può comportare in alcun modo la ripresa di ulteriori accertamenti ispettivi, né è possibile per il trasgressore richiedere che in sede di audizione vengano ascoltati testimoni a proprio carico.

5.3.2. Ricorsi al Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro (DTL)

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 del Ministero del Lavoro. Avverso la disposizione che è un provvedimento esecutivo, è possibile presentare ricorso al Direttore della DTL di appartenenza dell'ispettore che ha formato l'atto.

Il ricorso deve essere inoltrato entro 15 gg dalla notifica della disposizione e la DTL si deve pronunciare entro 15 gg dal ricevimento del ricorso e nel caso di mancata decisione opera il silenzio rigetto ed il ricorso è da intendersi respinto.

5.3.3. Ricorsi alla Direzione Interregionale del Lavoro (DIL)

Si premette che con la soppressione delle Direzioni Regionale del Lavoro (DRL) avvenuta nell'ambito del processo di riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ad opera del DPCM 14 febbraio 2014 n°121 e dal successivo decreto attuativo del Ministro del Lavoro del 4 novembre 2014, le competenze in materia di ricorsi amministrativi ex art. 16 del D.Lgs. 124/2004, passano alle neo istituite Direzioni Interregionali del Lavoro (DIL) che sono 4 su tutto il territorio nazionale e rappresentano attualmente l'autorità amministrativa gerarchicamente sovraordinata alle DTL insistenti nell'ambito territoriale della DIL medesima.

Gli atti impugnabili presso le DIL sono l'Ordinanza Ingiunzione (se emessa per motivi non attinente alla qualificazione o sussistenza del rapporto di lavoro) e il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Il ricorso avverso l'O.I. ha carattere impugnatorio, e non preclude di adire successivamente all'A.G., va presentato entro il termine perentorio di 30 gg dalla notifica dell'ordinanza pena l'irricevibilità e con esso è possibile chiedere l'annullamento totale o parziale dell'atto oppure la riforma dello stesso.

Il ricorso non sospende l'esecutività dell'O.I. salvo che la DIL su richiesta del ricorrente ed accogliendone le motivazioni, non ne disponga la sospensione.

La decisione deve avvenire entro 60 gg dal ricevimento del ricorso, in mancanza di un pronunciamento espresso il ricorso si intende respinto.

Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale può essere adottato per utilizzo di manodopera in nero o per reiterate gravi violazioni alle norme di sicurezza sul lavoro (art. 14 D.Lgs. 81/2008).

Se adottato da personale ispettivo del Ministero del Lavoro, il provvedimento può essere impugnato mediante ricorso alla DIL, mentre se adottato da personale delle ASL, mediante ricorso al Presidente della Giunta Regionale competente territorialmente.

Il ricorso deve essere presentato entro 30 gg dalla notifica del provvedimento e l'Organo destinatario è chiamato a pronunciarsi entro 15 gg dal ricevimento del ricorso stesso, in mancanza il ricorso si intende accolto e il provvedimento perde efficacia (cd silenzio incidente).

5.3.4. Ricorsi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro (CRRL)

Il CRRL è un Organo collegiale tecnico istituito ai sensi dell'art.17 del D.Lgs. 124/2004 già operante presso le DRL, dal 22 gennaio 2015 a seguito dell'avvenuta riorganizzazione degli Uffici del MdL, è attualmente incardinato presso le DIL.

Gli atti impugnabili presso il CRRL sono:

- ❖ L'ordinanza ingiunzione (se emessa per motivi inerenti alla qualificazione o la sussistenza del rapporto di lavoro)
- ❖ La diffida accertativa per crediti patrimoniali validata
- ❖ Le ordinanze ingiunzione
- ❖ I verbali unici di contestazione/notificazione di illeciti amministrativi
- ❖ I verbali ispettivi degli Enti Previdenziali
- ❖ I dinieghi dell'INPS relativi ad istanze di pensionamento anticipato per gli addetti ai lavori usuranti.

5.3.5. Novità introdotte dal d.lgs. 149/2015

L'art. 11 del D.Lgs. 149/2015 ha sostituito come segue gli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 124/2004:

Art. 16. D.Lgs.124/2004 – Ricorso al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato

Viene disciplinato il ricorso al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato (in luogo di quello attualmente previsto alla direzione regionale del lavoro). Le principali novità rispetto all'attuale disciplina consistono nel fatto che 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. I termini entro cui il ricorso va inoltrato e deciso rimangono inalterati (rispettivamente, 30 giorni dalla notifica dell'accertamento della violazione e 60 giorni dal ricevimento del ricorso stesso).

Art. 17 del D.Lgs.124/2004 – Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro

Da una parte viene ampliato il novero dei Comitati per i Rapporti di Lavoro (ex Comitati Regionali per i Rapporti di Lavoro) che vengono costituiti presso le 80 sedi di Ispettorato territoriali, dall'altra sarà possibile ricorrere a tale Organo solo avverso gli atti di accertamento che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro e non già avverso alle ordinanze ingiunzione per le quali è possibile ricorrere solo in sede giudiziaria con buona pace della deflazione del carico giudiziario e della semplificazione del procedimento. I ricorsi sono inoltrati entro 30 giorni dalla notifica degli atti di accertamento alla sede territoriale competente dell'Ispettorato e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 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.

5.3.6. Ulteriori forme di difesa amministrativa- Istanze

Con riferimento ai procedimenti ispettivi ed ai provvedimenti che da essi traggono origine, spesso sorge la necessità di produrre istanze per ottenere revoche o condizioni che possono rientrare in un concetto più ampio delle difese attivabili da parte del datore di lavoro debitamente assistito da un professionista in considerazione della complessità degli atti e delle procedure.

Le istanze più ricorrenti correlate all'ispezione 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'O.I. e delle cartelle esattoriali;
- l'istanza di recupero di somme indebitamente versate.

5.4. Il ricorso giudiziario avverso l'ordinanza ingiunzione

Il ricorso in opposizione all'O.I. trova i propri riferimenti normativi negli artt. 18 e 22 della L. 689/81 (quest'ultimo modificato dall'art. 34 del D.Lgs. 150/2011) e negli artt. 2, 5 e 6 del richiamato decreto.

La competenza in materia è attribuita al Giudice Unico di Tribunale, in composizione monocratica che dirige e svolge il processo secondo le modalità prestabilite dall'art.6 del D.Lgs. 150/2011 integrato dalle disposizioni del rito del lavoro.

Il ricorso in opposizione, contro la DTL che ha emesso l'O.I. e che ha irrogato la sanzione va proposto davanti al giudice del luogo dove è stata commessa la violazione e deve essere presentato entro il termine perentorio di 30 gg (60 per i residenti all'estero) anche a mezzo di posta raccomandata.

Relativamente alla capacità di stare in giudizio in primo grado, le norme vigenti consentono all'opponente di stare in giudizio di persona difendendosi personalmente senza l'obbligo di avvalersi di un patrocinio tecnico. In questo caso è consigliabile comunque, di farsi assistere dal professionista delegato sia nella fase di predisposizione del ricorso e sia nella fase processuale alle cui udienze il professionista potrà presenziare in qualità di "rappresentante processuale volontario" (art. 77 comma 1 c.p.c.). Su quest'ultimo punto risulta utile evidenziare che spesso viene sollevata la questione di illegittimità sulla capacità di stare in giudizio del procuratore in quanto munito della sola rappresentanza processuale mentre deve sussistere, sempre in capo al procuratore, anche la rappresentanza sostanziale (v. sentenza Corte di Cassazione 23 ottobre 1990 n.10287).

Con il ricorso si può chiedere l'annullamento totale o parziale dell'O.I. o la modifica della stessa con la rideterminazione delle sanzioni ingiunte. L'opponente può chiedere anche la sospensione della esecutività dell'O.I..

Avverso la sentenza di primo grado, la parte soccombente può proporre ricorso alla Corte di Appello del Distretto di appartenenza del Tribunale che ha emesso il pronunciamento.

L'impugnabilità della Prescrizione Obbligatoria e del sequestro preventivo nei cantieri In considerazione del carattere penale che rivestono sia la prescrizione obbligatoria impartita dal personale ispettivo nella qualità di Ufficiale di Polizia Giudiziaria ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 124/2004 e dell'art. 20 del D.Lgs. 758/94 e sia il sequestro preventivo nei cantieri edili operato ai sensi degli artt. 354 e 355 c.p.p., non consentono di esercitare una difesa in sede amministrativa, per cui il trasgressore può rappresentare le proprie ragioni solo nell'ambito del relativo procedimento penale.

La nuova organizzazione degli uffici periferici del Ministero del Lavoro

Il DPCM 14 febbraio 2014 n.121 attuato con decreto del Ministro del Lavoro del 4 novembre 2014 ed entrato in vigore il 22 gennaio u.s. stabilisce il nuovo assetto territoriale delle strutture periferiche del M d L. e P.S.

Tra le altre disposizioni, vengono soppresse le DRL ed istituite le DIL con l'assetto territoriale seguente:

- ❖ DIL Milano: Liguria, Lombardia, Piemonte e Val D'Aosta
- ❖ DIL Venezia: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Veneto
- ❖ DIL Roma: Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana ed Umbria
- ❖ DIL Napoli: Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia.

Con lettera circolare del 21/1/2015, la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva ha attribuito alle DIL competenze e funzione per la trattazione dei ricorsi amministrativi.

Sono state altresì soppresse e/o accorpate ad altre Direzioni le ex direzioni provinciali di Lodi, Biella, Verbania C.O., Cesena, Gorizia, Massa Carrara, Chieti, Terni, Isernia, Matera, ed Oristano.

L'istituzione dell'Agenzia Unica per le Ispezioni del lavoro

Nell'ambito della riforma del lavoro prevista dalla Legge Delega 183/2014 ed in fase di attuazione con l'emissione dei primi decreti attuativi del Jobs Act, è prevista l'istituzione, a decorrere dall'1/1/2016, di una Agenzia Unica Nazionale per le Ispezioni del Lavoro allo scopo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

Il relativo decreto di attuazione di imminente emanazione ma già divulgato, salvo le modifiche che verranno apportate fino alla conclusione dell'iter parlamentare, prevede la soppressione di tutte le DTL e la costituzione di un Ente di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa e contabile con sede in Roma e 18 sedi territoriali, appunto l'Agenzia, presso la quale confluirà tutto il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e degli Enti Previdenziali (INPS e INAIL).

In merito è ragionevole prevedere sostanziali novità riguardanti il procedimento ispettivo e la trattazione in sede conciliativa delle controversie di lavoro che rientra attualmente nelle competenze delle DTL.