

# Il rapporto al Direttore dell'ITL sull'ispezione

di Luigi Sposato [\*]



L'attività di vigilanza è una funzione amministrativa volta a verificare la corretta applicazione di un sistema di norme. La vigilanza in materia di rapporti di lavoro è quella particolare funzione amministrativa finalizzata a verificare la corretta applicazione delle norme (di legge o di contrattazione collettiva) che devono applicarsi, inderogabilmente, a ogni rapporto di lavoro.

L'attività di vigilanza in materia di rapporti di lavoro è un'attribuzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e si esercita anche in relazione alle norme che regolamentano i rapporti contributivi, e quelli assicurativi e previdenziali; si tratta di rapporti giuridici connessi al rapporto di lavoro.

La funzione di vigilanza sul lavoro si esercita, essenzialmente, attraverso un procedimento amministrativo di tipo ispettivo (c.d. "ispezione del lavoro").

Lo scopo di questo procedimento amministrativo ispettivo è di acquisire conoscenza in merito all'osservanza, da parte dell'azienda ispezionata, della normativa in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, legislazione sociale.

La conoscenza così acquisita può condurre all'irrogazione di una sanzione amministrativa, ma si tratta di un esito eventuale che non muta la natura del procedimento ispettivo.

L'ispezione del lavoro, dunque, non appartiene in senso stretto al diritto punitivo perché può aprirsi a esiti che escludono l'applicazione di sanzioni amministrative (o penali).

È il caso di un accertamento confluito nella sola diffida accertativa ex articolo 12 della legge n. 124/2004 (che è un titolo esecutivo a for-

mazione amministrativa) o nella sola disposizione ex articolo 14 della legge n. 124/2004 (che presuppone proprio l'accertamento di condotte per le quali non esiste sanzione amministrativa o penale).

La disciplina dell'ispezione del lavoro non è neppure collocata nella legge generale sul procedimento sanzionatorio – la legge n. 689/1981 – che regola, invece, solo la modalità mediante la quale si può utilizzare un certo tipo di accertamento – ossia un certo tipo di conoscenza acquisita dall'ispettore del lavoro – per irrogare una sanzione amministrativa.

E questa modalità è costituita essenzialmente dal rapporto al Direttore ex articolo 17 della l. n. 689/1981.

## Ispezione e irrogazione: due fasi o due procedimenti?

L'articolo 17 della L. n. 689/1981 prevede che l'organo accertatore faccia rapporto al Direttore "qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta".

L'organo accertatore, pertanto, ha il potere/dovere di fare rapporto solo in data successiva al decorso del termine per il suddetto pagamento in misura ridotta.

Con la trasmissione del rapporto "si conclude la fase del procedimento ispettivo" (così espressamente la circ. n. 6/2014 del MLPS) ed "è introdotta la fase finale del procedimento amministrativo di natura sanzionatoria" (così ancora la circolare).

Il "procedimento ispettivo" e il "procedimento di irrogazione della sanzione", dunque, dovrebbero essere due fasi nettamente distinte di un complessivo procedimento amministrativo.



Si deve considerare, però, quanto segue.

Il pagamento in misura ridotta è una misura di carattere premiale; in caso di pagamento, il procedimento ispettivo è archiviato senza redigere il rapporto.

Non si tratta dell'archiviazione disposta dal Direttore con ordinanza motivata, ai sensi dell'articolo 18 della l. n. 689/1981; si tratta di un'archiviazione, di certo vincolata al dato oggettivo del pagamento, ma nei fatti decisa direttamente dall'organo accertatore.

Organo accertatore che, sempre in piena autonomia, valuta anche l'effettiva regolarizzazione e il successivo pagamento nella misura minima per il caso di illeciti suscettibili di diffida a regolarizzare ex articolo 13 della legge n. 124/2004; provvedendo, anche in questo caso, direttamente all'archiviazione<sup>[1]</sup>.

Così è, in particolare, da quando le disposizioni organizzative dell'INL hanno superato la cd. procedimentalizzazione che imponeva una vera e propria "attività di verifica e controllo sull'operato dei funzionari ispettivi e sui conseguenti provvedimenti adottati, [...]" (così nel periodo di vigenza delle linee guida di cui alla circ. n. 8716/2009, poi superate a partire dalla circ. INL n. 2/2017).

Se consideriamo che i poteri ispettivi sono prerogative proprie dell'organo accertatore, dunque, e che quest'ultimo ha il potere di chiudere l'ispezione, una volta acclarato il pagamento in misura ridotta (o nella misura minima), allora, ne dovremmo inferire che la ricostruzione preferibile è quella per cui "ispezione" e "irrogazione" sono due distinti procedimenti amministrativi: del primo (l'ispezione) sarebbe dominus l'organo accertatore; del secondo (il procedimento di irrogazione della sanzione) sarebbe dominus il Direttore dell'ITL.

Non è un fatto neutro, in quest'ottica, che nel Regolamento per le posizioni organizzative dell'INL sia specificato che "Restano attribuite in via esclusiva al personale ispettivo, le specifiche responsabilità connesse alle funzioni di vigilanza".

A sostegno ulteriore di questa tesi, si consideri il caso in cui nel corso di un'ispezione del lavoro in materia di autotrasporto siano contestate dall'ispettore anche violazioni del codice della strada di interesse lavoristico, per le quali la competenza a emettere l'eventuale ordinanza-ingiunzione è della prefettura.

In questo caso, all'esito della contestazione anche di queste violazioni (contestazione che rientra nella competenza dell'Ispettore del lavoro), i rapporti redatti sono due e con due distinti destinatari<sup>[2]</sup>.

Qui si avverte plasticamente che l'irrogazione delle possibili sanzioni è il frutto di due procedimenti distinti tra loro, e distinti dall'ispezione: l'uno di competenza del Direttore, l'altro di competenza del Prefetto.

Al di là della ricostruzione proposta, però, ciò che è certo è che il procedimento di irrogazione può avere inizio (come fase o come procedimento autonomo) solo cronologicamente dopo il decorso del termine per il pagamento in misura ridotta, e solo una volta redatto e trasmesso il rapporto dell'organo accertatore (in caso di mancato pagamento). E che il rapporto al Direttore non è una mera nota di trasmissione ma un atto ineludibile e di centrale importanza.

## Il rapporto e le difese

L'articolo 18 della L. n. 689/1981 prevede che il soggetto destinatario del verbale unico possa presentare scritti difensivi e chiedere di essere



sentito “dall’autorità competente a ricevere il rapporto”.

Una lettura sistematica delle disposizioni (gli articoli 17 e 18 citati) rende palese che l’audizione è un atto necessariamente successivo alla trasmissione del rapporto poiché fino a quel momento il procedimento è nella fase ispettiva di cui il solo responsabile è l’organo accertatore.

È opportuno precisare che secondo la Corte di cassazione (si vedano le SU n. 1786/2010) l’audizione della parte non è un atto dovuto a pena di nullità dell’ordinanza-ingiunzione. La facoltatività dell’audizione, però, non vuol dire che il Direttore possa disporla o meno per proprio arbitrio.

L’audizione dovrebbe essere disposta laddove emerga dagli atti un’esigenza di approfondimento. E questa di esigenza di approfondimento non può che sorgere successivamente alla redazione del rapporto.

Sul punto, in dottrina si è scritto in maniera netta che l’autorità amministrativa “nemmeno potrà cominciare a valutare gli scritti eventualmente proposti o sentire l’interessato che abbia proposto istanza di audizione, prima che arrivi il rapporto che costituisce in nerbo dell’istruttoria di parte pubblica” (così G. Napolitano, *Manuale dell’illecito amministrativo*, p. 309, Maggioli, 2021).

La posizione della dottrina consegue alle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro già nell’immediatezza dell’entrata in vigore della L. n. 689/1981.

Per tutte le circolari che si sono susseguite nel tempo, difatti, “la redazione adeguata del rapporto consente il miglior esame della pratica da parte del Direttore [...] e una corretta definizione della stessa, anche e soprattutto ai fini dell’esame degli scritti difensivi [...] e dell’even-

tuale espletazione dell’audizione personale del trasgressore” (così P. Rausei, *Ispezioni: tempi del rapporto al Direttore, Diritto & Pratica del lavoro* n. 13/2010, sintetizza la posizione ministeriale già dalla circolare n. 70/1982).

E ancora: “neppure la presentazione degli scritti difensivi o della richiesta di audizione personale possono giustificare la redazione anticipata del rapporto [ndr: anticipata rispetto alla scadenza del termine di pagamento in misura ridotta], dovendosi, in ogni caso, attendere la decorrenza del termine anzidetto, dovendosi, peraltro, tenere conto degli eventuali argomenti difensivi proposti nella redazione del rapporto stesso” (Ibidem, *L’analisi di Rausei ha come proprio oggetto le circolari n. 70/1982, n. 146/1992, n. 3289/2010, antecedenti alla sintesi compiuta dalla citata circolare n. 6/2014*).

L’audizione, pertanto, non può consistere nel mero ascolto passivo: se così fosse, sarebbe una recitazione (pleonastica) degli scritti difensivi.

L’audizione presuppone, invece, che l’autorità competente a ricevere il rapporto sia pienamente informata; e la pienezza delle informazioni (secondo la circolare 6/2014 ma anche secondo ogni criterio di logica giuridica) si ha unicamente con la trasmissione del rapporto.

E difatti sempre la circolare 6/2014 prevede espressamente che “in caso di presentazione di scritti difensivi da parte del trasgressore, [NDR: il rapporto contenga] le possibili sintetiche osservazioni idonee a fornire elementi oggettivi per le successive determinazioni”.

Tra queste “successive determinazioni” vi è, naturalmente, anche la decisione di procedere con l’audizione del trasgressore; durante la quale audizione, peraltro, l’effettività del contraddittorio è garantita proprio dalla conoscenza da parte dell’autorità anche delle osservazioni sugli scritti difensivi del trasgressore redatte dall’organo accertatore.

Il rapporto, sotto questo profilo, non è un riassunto del verbale unico di accertamento e notificazione. Tutt’altro.

La motivazione del verbale unico di accertamento e notificazione dovrebbe essere priva di fronzoli e mantenere – per esprimersi con una semplificazione imprecisa ma utile ai nostri fini descrittivi – una struttura sillogistica, assimilabile a quella di una sentenza.

La struttura della motivazione dovrebbe essere costituita da una premessa minore in fatto (che narra i fatti storici oggetto di accertamento); da una premessa maggiore in diritto (che individua le norme in cui sussumere quei fatti); dalla contestazione dell’illecito (che è la conclusione ricavata dalle premesse).



Questa struttura è strettamente funzionale a garantire una chiara e concisa esposizione delle argomentazioni poste a base della contestazione, e tiene conto del fatto che il destinatario di questo particolare atto è il trasgressore (ed eventualmente l'obbligato solidale).

Il rapporto, al contrario, deve contenere tutti gli elementi della fattispecie concreta che è opportuno siano messi a conoscenza del Direttore ma che non era essenziale o opportuno inserire nella motivazione del verbale.

Questa diversa e più articolata struttura tiene conto dell'esigenza che il Direttore sia posto in condizione di percepire attraverso "le carte" quella complessa e articolata realtà di fatto con cui l'organo accertatore si è misurato.

Tanto ciò è vero che l'organo accertatore deve inserire nel rapporto gli elementi di cui all'articolo 11 della legge n. 689/1981, per il quale "nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche".

E deve fare ciò, tenendo conto che la gravità, in assenza di specificazioni normative, può essere valutata considerando i dati di cui all'art. 133 c.p. per cui essa è "desunta: 1° dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione; 2° dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato; 3° dalla intensità del dolo o dal grado della colpa".



## Conclusione

La funzione amministrativa di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro si esercita mediante quel particolare procedimento amministrativo che è il procedimento ispettivo. L'atto terminale dell'ispezione del lavoro può consistere in un atto di contestazione di un illecito amministrativo.

È preferibile ritenere che il procedimento ispettivo e il procedimento di irrogazione della sanzione siano due distinti (seppure strettamente correlati) procedimenti amministrativi.

La correlazione tra i due procedimenti è data dal rapporto che l'organo accertatore invia al Direttore dell'ITL.

Il rapporto è un atto complesso destinato a fotografare la realtà di fatto con cui l'ispettore, quale organo accertatore, si è misurato.

Prima della redazione del rapporto, non è possibile svolgere né l'audizione della parte né valutare gli scritti difensivi che si pongono in contraddittorio con il verbale unico e che, dunque, devono essere valutati prioritariamente dall'organo accertatore, con proprie deduzioni interne al rapporto. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> Per quanto la "chiusura della pratica" attraverso il filtro del responsabile di Team, rimane pur sempre una decisione di cui è responsabile l'organo accertatore: e se c'è responsabilità diretta, allora c'è il potere di decidere.

<sup>[2]</sup> Ai sensi dell'art. 203 del dlgs 285/1992 (codice della strada), il rapporto in senso stretto è redatto solo nel caso di ricorso poiché, laddove il ricorso non sia presentato e non ci sia stato il pagamento in misura ridotta, il verbale diventa titolo esecutivo;

è chiaro, però, che è sempre necessaria la trasmissione degli atti della fase ispettiva, allo scopo di curare l'esecuzione del verbale/titolo esecutivo. Le specificità di queste disposizioni non incidono, però, sugli esiti del nostro ragionamento.

---

[\*] Ispettore del lavoro in servizio presso l'ITL di Cosenza. Le opinioni e le valutazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'amministrazione di appartenenza – Ispettorato Nazionale del Lavoro.