



SPECIALI DELLA SETTIMANA

Semplificazione dei controlli e D.Lgs. 103/2024

di **Fabrizio Vazio**

Il D.Lgs. 103/2024 relativo alla semplificazione dei controlli si è guadagnato una particolare attenzione anche fuori dall'ambito degli addetti ai lavori: ispezioni con preavviso, sanzioni abbuonate, etc.. Vediamo qual è il reale impatto delle nuove norme nei confronti delle aziende e quali saranno i prossimi passaggi, visto che diverse norme richiedono decreti ministeriali e implementazioni informatiche prima di essere operative.

La norma

Il D.Lgs. 103/2024 ("Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118"^[1]) contiene significative novità per l'attività di controllo ispettivo delle Pubbliche Amministrazioni.

Invero, esso è stato oggetto di commento anche da parte di organi di stampa non strettamente specialistici, che ne hanno talora equivocato il contenuto.

Il decreto rappresenta l'ennesimo tentativo di rendere più fluida la materia dei controlli eseguiti dalle P.A., pur se contiene alcune (apparenti?) duplicazioni rispetto a norme già esistenti.

Vediamo le norme più significative che hanno rilievo per la materia lavoristica, previdenziale e assicurativa.

Verbali disponibili per tutte le P.A.. E il portale del sommerso?

Il decreto si applica ai controlli amministrativi sulle attività economiche svolti dalle P.A. di cui all'articolo 1, comma 2, D.Lgs. 165/2001, con poche eccezioni, fra cui spicca quella delle verifiche in materia fiscale.

La norma contiene l'ennesimo tentativo di far sì che ogni Amministrazione conosca l'esito dei controlli effettuati da altri organi di verifica per orientare la propria attività.

In particolare, l'articolo 4, D.Lgs. 103/2024, prevede che "al fine di rendere più efficienti e



coordinare i controlli sulle attività economiche ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché programmare l'attività ispettiva in ragione del profilo di rischio, le amministrazioni che svolgono funzioni di controllo, prima di avviare le attività di vigilanza consultano ed alimentano con gli esiti dei controlli il fascicolo informatico di impresa di seguito "fascicolo informatico", di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 29 dicembre 1993, n. 580".

Tale fascicolo è conservato presso le CCIAA, ma l'articolo 4 è, di fatto, non operativo, poiché prima occorre un D.M. che stabilisca le modalità di accesso da parte delle P.A..

A tale proposito, non può che rimarcarsi che in un ambito molto più ristretto (ovvero unicamente Inail, Inps, Guardia di finanza, INL e Carabinieri) è già stata prevista la nascita del Portale del sommerso.

In particolare, il D.L. 36/2022, convertito in L. 79/2022, prevede che "Al fine di una efficace programmazione dell'attività ispettiva nonché di monitorare il fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale, le risultanze dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dal personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso nonché in materia di lavoro e legislazione sociale confluiscono in un portale unico nazionale gestito dall'Ispettorato nazionale del lavoro denominato Portale nazionale del sommerso (PNS). Il Portale nazionale del sommerso sostituisce e integra le banche dati esistenti attraverso le quali l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'INPS e l'INAIL condividono le risultanze degli accertamenti ispettivi".

A proposito di verbali, similmente con quanto contenuto nel D.Lgs. 103/2024, la norma prevede anche che nel Portale del sommerso confluiscono *"i verbali ispettivi nonché ogni altro provvedimento consequenziale all'attività di vigilanza, ivi compresi tutti gli atti relativi ad eventuali contenziosi instaurati sul medesimo verbale"*.

Non può che rimarcarsi, peraltro, che tale portale ad oggi non è ancora operativo ed è presumibile che la nuova normativa andrà a sovrapporsi a quella precedente.

In tal caso, Inail, Inps, e INL (e anche la Guardia di finanza, ove il controllo non sia in materia fiscale, ma sulla regolarità del personale), una volta redatto un verbale dovranno:

- alimentare il fascicolo informatico di impresa tenuto presso le CCIAA;
- far confluire il verbale all'interno del Portale del sommerso, che peraltro (quando sarà operativo) dovrà contenere anche il "post verbale": provvedimenti, ricorsi, giudiziari e amministrativi e relativi esiti^[2].

Non sfugge, comunque, l'urgenza di coordinare meglio l'attività ispettiva, tenuto conto che il decreto legislativo in esame prevede, all'articolo 5, che *"non possono essere effettuate due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico contemporaneamente, a meno che le amministrazioni non si accordino preventivamente per svolgere una ispezione congiunta"*.



È lo stesso INL, nel primo commento a tale norma (nota n. 1357/2024, avente ad oggetto “Decreto legislativo 12 luglio 2024 n. 103 recante Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all’articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118” – prime indicazioni operative”), a ricordare come tale norma richieda “un più attento e capillare coordinamento con le altre amministrazioni che operano controlli in materia di lavoro e legislazione sociale, con particolare riferimento ad INPS, INAIL e Guardia di Finanza, per quanto concerne le verifiche in materia di lavoro sommerso”.

Si badi bene: ciò non cambia quanto previsto nella circolare INL n. 1/2019, ove si ricorda che, anche se l’ispezione è effettuata congiuntamente, “tali vigilanze devono caratterizzarsi per la piena condivisione, da parte del personale ispettivo che abbia preso parte alle attività di accertamento, di tutte le risultanze ispettive che, tuttavia, possono essere riportate in verbali separati rispettivamente per gli aspetti amministrativo-sanzionatori e contributivi”.

Ciò che conta, però, è che 2 Amministrazioni, se decidono entrambe di verificare lo stesso datore di lavoro nello stesso arco di tempo, lo facciano insieme^[3].

È evidente, tuttavia, che, poiché gli accordi devono essere “preventivi”, ancora una volta si dà per presupposto che ogni Amministrazione sappia dove va l’altra...

Esenzione dei controlli per le ditte regolari: la norma per INL c’era già

Un altro articolo del decreto si occupa di *white list*.

La norma in esame (articolo 5, comma 6, D.L. 103/2024) prevede che quando, all’esito del controllo, l’Amministrazione procedente accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, il soggetto controllato è esonerato dai medesimi controlli nei successivi 10 mesi, salvo il caso di richieste dell’Autorità giudiziaria o di circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici, nei casi previsti dal diritto dell’Unione Europea, nei casi di controlli per la sicurezza sui luoghi di lavoro e, comunque, ogni qual volta emergano situazioni di rischio.

La norma richiede evidentemente un *iter* applicativo assai complesso, poiché, fra l’altro, presuppone necessariamente l’attuazione di quanto previsto a proposito del fascicolo informatico d’impresa.

Essa, inoltre, sembra duplicare, con riferimento all’INL, quanto previsto a proposito di “*Lista di conformità INL*” dall’articolo 29, commi 7-9, D.L. 19/2024 (convertito dalla L. 56/2024).

Quest’ultima già prevede che, laddove all’esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, non emergano violazioni o irregolarità, l’INL rilasci un attestato e iscriva l’impresa, previo



assenso, in un elenco informatico, consultabile pubblicamente, denominato “*lista di conformità INL*”.

I datori di lavoro, per un periodo di 12 mesi dalla data di iscrizione, non saranno sottoposti a ulteriori verifiche nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica. In caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'INL provvede alla cancellazione del datore di lavoro dalla lista.

L'Ispettorato spiega, peraltro, nella nota citata, che la disciplina della lista di conformità, che prevede un esonero dai controlli per un periodo più lungo di quello stabilito nel D.Lgs. 103/2024, è da considerarsi norma speciale rispetto a quella oggi in esame.

Ad oggi, peraltro, la lista di conformità INL non è ancora operativa (e le aziende vi verranno inserite solo ove lo richiedano).

Ispezioni con preavviso? Non per Ispettorato e Inail (e nemmeno Inps)

Una norma particolarmente discussa è quella dell'articolo 5, comma 8, D.Lgs. 103/2024.

Esso prevede che “In attuazione del principio di trasparenza, salvo che ricorrano i casi di cui al comma 3 (richieste dell'Autorità giudiziaria o di circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici, nei casi previsti dal diritto dell'Unione europea, nei casi di controlli per la sicurezza sui luoghi di lavoro e, comunque, ogni qual volta emergano situazioni di rischio n.d.r.) o motivi di urgenza del controllo o esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisti o senza preavviso, l'amministrazione fornisce in formato elettronico, almeno dieci giorni prima del previsto accesso presso i locali dell'attività economica, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva”.

In sostanza, salvo nei casi indicati dalla norma, il datore di lavoro viene preavvisato dell'ispezione attraverso la richiesta documentale.

A tale proposito, risultava evidente fin da subito la non applicabilità dell'obbligo di preavviso alle ispezioni in ambito lavoristico, assicurativo e previdenziale e contributivo, tenuto conto che risulta intuibilmente difficile andare alla ricerca del lavoro irregolare preavvisando prima della verifica, e, proprio per questo, la norma prevede una specifica eccezione per ogni volta che vi sia l'esigenza di accedere senza preavviso.

A conferma di tale interpretazione è intervenuta la nota INL già citata, ove si legge che “*Non appare invece sostanzialmente applicabile agli accertamenti di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro la previsione secondo cui le amministrazioni sono tenute a fornire, prima di un*



accesso nei locali aziendali, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva. Da tale obbligo sono infatti esonerate tutte le iniziative avviate dalle amministrazioni che hanno esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisi o senza preavviso, esigenze che ricorrono pressoché ogni volta l'Ispettorato avvii una attività di vigilanza sia in materia lavoristica, sia in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”.

L'Ispettorato nota quanto precisato ora in premessa, cioè che *“l'eventuale richiesta di documentazione alle imprese prima di un qualsiasi accesso ispettivo vanificherebbe l'efficacia della tipologia di accertamenti di competenza di questo Ispettorato”.*

Anche l'Inail, con una propria nota interna del 1° agosto 2024, ha ribadito che l'esigenza di effettuare accessi senza preavviso ricorre anche per i controlli ispettivi svolti dall'Istituto, al di là dello specifico oggetto, in quanto presuppongono comunque il controllo della regolarità del personale occupato. Pertanto, le ispezioni in materia assicurativa devono essere avviate scegliendo il tempo e il luogo più idonei a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'accertamento ispettivo, accedendo - senza preavviso - nella sede lavorativa.

Tale nota risulta, peraltro, in continuità con la circolare fondamentale in materia di vigilanza dell'Istituto ovvero la n. 1/1999, ove si legge, fra l'altro, che *“l'ispezione deve essere avviata scegliendo il tempo ed il luogo più idonei, accedendo - senza preavviso - nella sede lavorativa”.*

La nota Inail del 1° agosto 2024 precisa anche che a nulla rileva se l'ispezione sia riferita, *in primis*, al rischio assicurato e all'inquadramento previdenziale: infatti, in ogni controllo eseguito dall'Inail viene comunque effettuata la verifica circa la regolarità del personale trovato al lavoro.

Pertanto, anche tutte le verifiche Inail sono esenti dall'obbligo di preavviso (*rectius*: non devono essere preavvisate).

Ad oggi non risultano interventi dell'Inps sulla materia, ma non vi è motivo di dubitare che anche alle ispezioni previdenziali si applichi quanto previsto per INL e Inail.

Le richieste documentali di Inail, INL e Inps continueranno, pertanto, ad essere effettuate nel verbale di primo accesso, a seguito di ispezione avvenuta senza preavviso.

Primo illecito amministrativo abbuonato? In pochi casi

Anche l'articolo 6, D.Lgs. 103/2024, è stato al centro di molte attenzioni.

Vediamo il testo normativo: *“Salvo che il fatto costituisca reato, per le violazioni per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo a 5.000 euro, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti, per la prima volta nell'arco di un*



quinquennio, l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a 20 giorni dalla data della notificazione dell'atto di diffida. In caso di ottemperanza alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate. L'istituto della diffida amministrativa di cui al presente decreto non si applica a violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro".

La norma tende a far sì che il datore di lavoro, attraverso un procedimento che vedremo tra poco, possa sanare eventuali illeciti senza subire sanzioni ma in realtà essa in ambito lavoristico, si riferisce a un numero assai ridotto di sanzioni.

Infatti, la norma non è applicabile alle sanzioni che nel massimo prevedono una sanzione superiore a 5.000 euro: a puro titolo di esempio, si può citare la sanzione per tardata denuncia di infortunio, che, ex articolo 53, D.P.R. 1124/1965, è pari nel massimo a 7.745.000 euro. Inoltre, laddove il personale ispettivo accerti che nei 5 anni antecedenti all'accesso ispettivo sia stata commessa la medesima o un'altra violazione in materia di lavoro e legislazione sociale soggetta a diffida, la diffida amministrativa non sarà applicabile rispetto alla violazione da ultimo accertata.

Inoltre, la violazione dev'essere sanabile, non dev'essere espressione dell'adempimento a "vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dal diritto internazionale" e non deve riguardare, nemmeno latamente, la materia della sicurezza sul lavoro.

Ove l'ispettore si avveda dell'esistenza di un illecito sanabile che presenti le caratteristiche indicate, sia riportato nell'elenco e abbia controllato che il datore di lavoro non abbia commesso altra violazione negli ultimi 5 anni, provvederà a diffidare il datore di lavoro a regolarizzare l'inadempimento entro 20 giorni.

Si badi bene: non si tratta della diffida obbligatoria ex articolo 13, D.Lgs. 124/2004; in tal caso, infatti, se si adempie la sanzione è quella minima.

Qui, invece, in caso di ottemperanza alla diffida, non viene contestata alcuna sanzione e il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate.

Ove non si ottemperi entro il termine indicato, il personale ispettivo procederà direttamente a contestare l'illecito entro 90 giorni dall'accertamento, ai sensi dell'articolo 14, L. 689/1981, tenendo conto che i termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione – rendendo nota al trasgressore la facoltà di estinguere la sanzione nella misura ridotta di cui all'articolo 16, L. 689/1981.

È evidente, quindi, che alla ditta conviene adempiere alla diffida, tenuto conto che in tal caso non pagherà nulla.



La norma ha certamente una finalità condivisibile, ovvero quella di evitare la comminazione di una sanzione amministrativa ove si tratti di violazioni bagatellari e il datore di lavoro non abbia commesso altre violazioni in passato.

In realtà, però, lo strumento utilizzato è soggetto a molte eccezioni, in gran parte, peraltro, condivisibili, e rischia di essere di modesto utilizzo.

Inoltre, la terminologia scelta dal Legislatore - "*diffida amministrativa*" - può essere foriera di equivoci anche per gli addetti ai lavori. Teniamo presente, ad esempio, che in ambito Inail con il termine "*diffida*" si indicano 4 atti diversi ovvero:

- la nuova diffida amministrativa
- la diffida obbligatoria ex articolo 13, D.Lgs. 124/2004, che, come si è visto, non va confusa con il nuovo strumento a disposizione del personale ispettivo;
- la diffida ex articolo 16, D.P.R. 1124/1965, emessa dalla sede territoriale ove vi siano soggetti non tutelati Inail ritenuti in obbligo assicurativo
- la diffida a denunciare i salari omessi in corso d'anno, ovvero l'invito normalmente rivolto dall'ispettore a inserire in autoliquidazione eventuali importi omessi rilevati prima della scadenza di legge^[4].

Conclusioni

Il giudizio complessivo sul nuovo decreto legislativo che ha l'ambizione, invero non nuovissima, di razionalizzare e migliorare il sistema dei controlli alle imprese resta, ad oggi, sospeso, nell'attesa di vedere l'effettivo impatto di alcuni articoli che richiedono l'adozione di vari atti normativi e amministrativi.

Non vi è dubbio, peraltro, che la razionalizzazione dei controlli per migliorare l'efficienza delle verifiche sia un obiettivo fondamentale: se sarà la volta buona, è da vedere.

[1] La norma è in vigore dal 2 agosto 2024, pur se, come si vedrà, molte disposizioni non sono ancora operative.

[2] Sull'importanza del Portale del sommerso non solo per le P.A. coinvolte, ma anche per i datori di lavoro, si veda F. Vazio, "*Nasce il Portale nazionale del sommerso: cambia molto per gli Enti. E per le aziende?*" in La circolare di lavoro e previdenza n. 21/2022. In tale sede veniva ricordato (e tale indicazione non muta a seguito del D.Lgs. 103/2024), peraltro, che nel Portale vi sarà una sezione riferita al contenzioso, "*ma ciò non implica alcuna modificazione nell'iter o nei soggetti coinvolti. I contenziosi amministrativi resteranno separati e quindi, ad esempio, un verbale Inail in materia di rischio assicurativo continuerà a non poter essere direttamente impugnato, mentre il ricorso dovrà essere Presentato al presidente dell'Istituto contro il provvedimento di liquidazione del verbale stesso. Parimenti, il fatto che ogni ente sia titolare del*



proprio credito comporterà che, ad esempio, a seguito di un accertamento Inps, sia solo quell'ente a dover essere convenuto in giudizio e, ove lo sia anche l'INL, esso richiederà l'estromissione”.

[3] Sul tema si veda F. Vazio “*Come si scrivono i verbali secondo l'Ispektorato e quanti sono*” in La circolare di lavoro e previdenza 3/2019.

[4] Non si tratta di un problema unicamente semantico, perché ad ogni diversa “diffida” corrispondono non solo finalità differenti, ma anche diversi strumenti di impugnazione.

Si segnala che l'articolo è tratto da “[La circolare di lavoro e previdenza](#)”

Master di specializzazione

Laboratorio Contratti di lavoro

Scopri di più