



VADEMECUM

ISPEZIONI

---

---

## **INDICE**

- **PREMESSA**
  - **ISPEZIONI LAVORO**
  - **VERIFICHE FISCALI**
  - **VERIFICHE IGIENICO-SANITARIE**
-

## Premessa

*Il rispetto della normativa che governa i Pubblici Esercizi è oltre che un obbligo per ogni impresa, un'esigenza fortemente sentita dal consumatore, perché in tal modo si realizzano condizioni ideali di sicurezza alimentare, del lavoro e di regolarità contributiva, in un mercato di libera e corretta concorrenza.*

*L'impegno della categoria si esprime con l'acquisizione delle nozioni fondamentali circa leggi e regolamenti che governano la vita delle imprese, attraverso una formazione che sempre di più sta assumendo le caratteristiche di continuità e di regolarità.*

*Modifiche sempre più frequenti della normativa sotto la pressione di legislatori nazionali ed europei stanno rendendo più difficile il rispetto (e il controllo) delle regole a causa di difficoltà interpretative che conducono non di rado a episodi di conflittualità tra controllori e controllati, che non aiutano né gli operatori adibiti al controllo né gli imprenditori tenuti al rispetto delle leggi.*

*Per ovviare, almeno nei comportamenti, a queste difficoltà, abbiamo realizzato, in collaborazione con le Istituzioni interessate, il presente Vademecum che, basandosi sull'esperienza "sul campo" e sui disciplinari esistenti, ha voluto mettere in luce quelli che sono i Diritti e i Doveri non solo dei controllori ma anche dei controllati.*

*L'auspicio è che entrambi trovino nelle pagine che seguono l'ispirazione per svolgere meglio, con più rispetto e collaborazione reciproci, i propri compiti, nell'interesse del consumatore e del cittadino.*

*Il Presidente  
Lino Enrico Stoppani*

**SOMMARIO**

**Introduzione**  
**Le regole di comportamento degli ispettori**  
**L'accesso agli atti dell'ispezione del lavoro**  
**Chi può fare le ispezioni**  
**I poteri ispettivi**  
**L'ispezione**  
**I verbali**  
**La conciliazione**  
**Le comunicazioni obbligatorie**  
**Le sanzioni sul libro unico del lavoro**

a cura di  
Silvio Moretti  
e Federico Salis

## Introduzione

La verifica del rispetto della legislazione in materia di lavoro e previdenza sociale è affidata dalla legge alla struttura organizzativa dipendente dal Ministero del lavoro, attraverso soprattutto le sedi periferiche e in particolare attraverso le direzioni provinciali del lavoro (DPL).

Analogo compito è delegato agli ispettori degli enti previdenziali (INPS - INAIL - ENPALS) relativamente all'accertamento delle violazioni che impediscono il corretto adempimento degli obblighi contributivi.

A tale scopo la legge concede al personale ispettivo alcuni poteri da esercitare nei confronti dei privati sia per consentire i controlli e le verifiche, sia per assumere i relativi provvedimenti di competenza oppure per segnalare all'organismo competente le irregolarità riscontrate. La verifica ispettiva può essere realizzata o su richiesta di terzi oppure può essere intrapresa direttamente dall'ufficio ispettivo.

Con la L. 30/2003 (riforma del mercato del lavoro) e col successivo D.Lgs n. 124 del 2004 di attuazione è stata riformulata la disciplina in materia di ispezioni sul lavoro ed a seguito delle novità introdotte con il decreto-legge n. 112/2008, come convertito dalla legge n. 133/2008, nonché sulla base dei contenuti della Circolare n. 20/2008, il Ministero del Lavoro ha diramato una direttiva al fine di uniformare e conformare il comportamento di tutto il personale ispettivo

La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dall'Azienda Sanitaria Locale competente per territorio e, per quanto di specifica competenza, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

### Le regole di comportamento degli ispettori



Il primo aspetto che caratterizza l'attività ispettiva è la **fase di accesso in azienda**, la raccolta delle informazioni, i colloqui e la chiusura dell'accertamento con la redazione del verbale. Ognuna di queste fasi è basata sul rispetto di regole precise da parte degli ispettori, contenute nel **Codice di comportamento** approvato dal Ministero del Lavoro (Ministero del lavoro circolare 20 aprile 2006. n. 13).

Le principali regole che il funzionario ispettivo deve seguire nel corso dell'accertamento ispettivo sono le seguenti :

Obbligo di svolgere con cura l'ispezione al fine di acquisire tutte le prove utili per l'accertamento oggettivo dei fatti e delle eventuali violazioni;

Obbligo di qualificarsi e di esibire la carta di riconoscimento al titolare dell'azienda o al suo rappresentante;

Obbligo di conferire innanzitutto col datore di lavoro o di chi ne fa le veci e informarlo della facoltà di farsi assistere durante l'attività ispettiva da un professionista abilitato.

L'esame della documentazione può avvenire presso la sede dell'azienda o presso la DPL o presso lo studio professionale del consulente o degli altri professionisti abilitati.

**Durante l'ispezione** il funzionario ispettivo può interrogare i lavoratori e sentire i rappresentanti sindacali. I lavoratori devono essere sentiti individualmente e separatamente dagli altri lavoratori e il datore di lavoro non deve essere presente alla loro audizione. Il datore di lavoro, oltre a non essere presente all'interrogatorio, non può avere accesso al verbale delle dichiarazioni spontanee rese dal lavoratore medesimo. I lavoratori possono essere sentiti anche al di fuori del posto di lavoro purché col loro consenso. I lavoratori possono rifiutarsi di fare dichiarazioni e in tale caso l'ispettore dovrà farne menzione nel verbale. Le dichiarazioni devono essere lette e sottoscritte dagli interessati.

### L'accesso agli atti dell'ispezione del lavoro



Nella controversa questione dei **limiti all'accesso agli atti delle ispezioni del lavoro ed in particolare ai verbali delle dichiarazioni rese dai lavoratori**, si registra un recente orientamento giurisprudenziale, che, pur riconoscendo la prevalenza del diritto di difesa sulle esigenze di riservatezza, salvo il segreto istruttorio, sposta l'attenzione sulla verifica dell'effettiva necessità per il datore di lavoro ispezionato di conoscere le dichiarazioni rese dai propri dipendenti, in quanto la motivazione degli atti di contestazione può risultare già sufficiente ad articolare le proprie difese, facendo venir meno la necessaria attualità e concretezza dell'interesse sotteso all'istanza di accesso agli atti.

### Chi può fare le ispezioni



Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte :

- dal **personale ispettivo in forza presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro** che opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria. Tale qualifica deve essere attribuita a tutto il personale ispettivo, compresi gli addetti alla vigilanza.

Il personale ispettivo ministeriale (DRL e DPL), ha il compito di vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale nonché assistenziale e previdenziale e sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro.

Svolge l'attività di prevenzione e promozione (attraverso informazione ed aggiornamento) presso i datori di lavoro su questioni di ordine generale.

- dal **Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro**.

Al personale dell'Arma sono attribuiti i compiti di controllo e verifica affidati al Ministero del lavoro su tutto il territorio nazionale ed estero. Particolare attenzione è data all'attività di contrasto dei fenomeni che sfociano in illeciti di rilevanza;

- dal **personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS** e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi.

A tale personale, nell'esercizio delle funzioni indicate, non compete la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria.

Al personale ispettivo dell'INPS e dell'ENPALS sono riconosciute funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale. Il personale ispettivo dell'INAIL provvede principalmente:

- alla verifica della regolarità assicurativa;
- alla classificazione e tassazione delle attività lavorative;
- cause e circostanze degli eventi infortunistici ed eventuali responsabilità.

La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta :

- dall'**azienda sanitaria locale** competente per territorio e, per quanto di specifica competenza dal **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**;
- dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che può, in alcuni casi, esercitare l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, informandone preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio.

Restano ovviamente ferme le competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attribuite dalle disposizioni vigenti agli uffici di sanità aerea e marittima ed alle autorità marittime, portuali ed aeroportuali, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale.

## I poteri ispettivi



### **Potere di ispezione e di accesso**

Gli Ispettori possono procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata abitazione o dal luogo in cui una persona fisica adempie ai bisogni elementari della sua esistenza.

### **Potere di accertamento**

Il potere di accertamento consiste nell'attività di osservazione, di ricerca di notizie e prove per verificare l'esistenza dei presupposti del rapporto assicurativo, l'esistenza dell'obbligazione contributiva e delle prestazioni e il regolare svolgimento del procedimento amministrativo di riscossione dei contributi anche nei suoi aspetti formali (adempimenti del datore di lavoro e/o del lavoratore).

Si realizza attraverso l'assunzione di dichiarazioni e notizie, in forma scritta, che possono essere richieste ai datori di lavoro, ai lavoratori, alle rappresentanze sindacali e agli Istituti di Patronato.

### **Potere di contestazione**

Il potere di contestazione consiste nella comunicazione dell'infrazione al trasgressore da parte dell'Ispettore che ha proceduto all'accertamento, attraverso la notifica del verbale di accertamento.

### **Potere di diffida**

Il potere di diffida si realizza mediante un provvedimento ispettivo (che può essere emesso anche dal personale degli enti previdenziali nei limiti delle loro competenze). Con esso il funzionario diffida il datore di lavoro a regolarizzare inosservanze sanabili fissando un certo termine per la loro regolarizzazione.

Il personale ispettivo può diffidare il datore di lavoro a corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultino accertate, quali crediti retributivi derivanti dalla corretta applicazione dei contratti individuali e collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (**Diffida accertativa per crediti patrimoniali**).

Il personale ispettivo che durante un accertamento constata inadempimenti cui la legge ricollega sanzioni amministrative, nel verbale di ispezione deve provvedere a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine (**Diffida per le sanzioni amministrative**).

### **Potere di sequestro**

Gli organi addetti al controllo possono altresì procedere al sequestro cautelare limitatamente alle cose che costituiscono la prova dell'illecito amministrativo previdenziale. Il sequestro andrà rigorosamente limitato, nei soli casi di effettiva necessità, ai documenti.

L'ispezione :



**PRIMA**

Il personale ispettivo raccoglie le informazioni inerenti il soggetto da ispezionare: motivazioni che portano all'accesso; attività svolta dal soggetto ispezionato; CCNL applicato; comportamento "contributivo" ed eventuali precedenti a carico del soggetto.

**DURANTE**

L'ispezione può essere svolta: nella sede legale; nelle sedi secondarie e luoghi di lavoro; nello studio del consulente del soggetto ispezionato o nell'ufficio di appartenenza del personale ispettivo.

Nel momento dell'accesso il personale ispettivo deve qualificarsi ed **esibire la tessera di riconoscimento** (in mancanza della tessera di riconoscimento l'ispezione non può avere luogo).

Nel dare inizio all'attività ispettiva il personale ispettivo conferisce, innanzitutto, con il datore di lavoro o di chi ne fa le veci, qualora ciò sia compatibile con le finalità dell'accertamento ispettivo.

L'ispezione deve essere condotta **in modo da arrecare la minore turbativa possibile all'attività produttiva**.

Il rapporto tra personale ispettivo e le imprese sono improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco. Il personale ispettivo fornisce tutti i chiarimenti e le informazioni sulla corretta applicazione delle norme che sostengono l'azione (funzione di consulenza, prevenzione e promozione).

Con l'istituzione del libro unico e l'abrogazione dei libri paga e matricola l'elemento principale di verifica dell'esistenza del rapporto di lavoro è dato dall'adempimento dell'obbligo di comunicazione telematica preventiva di assunzione.

Il personale ispettivo effettua :

- identificazione della società;
- identificazione del responsabile aziendale;
- identificazione della persona presente all'atto dell'accesso ispettivo;
- identificazione dei lavoratori;
- inserimento del numero dei lavoratori trovati intenti al lavoro e del numero delle dichiarazioni acquisite nel corso dell'accesso;
- verifica immediata della regolare occupazione del personale presente, mediante richiesta al datore di lavoro e ai lavoratori interessati di esibire copia della comunicazione preventiva di instaurazione dei rapporti di lavoro;

Nel corso dell'ispezione il soggetto ispezionato può essere assistito da un professionista abilitato (Consulente del lavoro, ecc.) affinché presenzi alle attività di controllo e verifica (l'assenza del professionista non è di ostacolo alla prosecuzione dell'attività ispettiva).

**I VERBALI**

I quattro nuovi moduli unificati predisposti dal Ministero **avranno carattere sperimentale fino al 31 marzo 2009**, momento in cui si valuteranno le correzioni o implementazioni considerate necessarie

**VERBALE DI PRIMO ACCESSO ISPETTIVO** che deve essere consegnato al datore di lavoro o al suo delegato al termine del primo giorno di verifica ispettiva. Il modello contiene i dati del datore di lavoro ispezionato, quelli del consulente abilitato. l'elenco delle persone trovate sul posto di lavoro, i documenti visionati e l'elenco dei documenti che dovranno essere presentati agli ispettori per i successivi accertamenti di competenza.

**VERBALE INTERLOCUTORIO** contiene una serie di informazioni relativamente all'oggetto della verifica e da conto di ciò che gli ispettori hanno fatto dal primo accesso. E una forma di garanzia per il suggello ispezionato.

**VERBALE DI CONTESTAZIONE DEGLI ILLECITI AMMINISTRATIVI** con il quale l'ispettore spiega le risultanze ispettive, fornendo tutte le informazioni necessarie per comprendere le motivazioni che hanno portato a sanzionare il datore di lavoro. Il modello contiene una parte generale e una serie di allegati che saranno utilizzati all'occorrenza dagli organi di vigilanza in relazione alla tipologia delle violazioni contestate.

**allegato A** — per le violazioni sanabili contiene la Diffida (art.13 del D.Lgs. N.124/04) e la notificazione illecito amministrativo

**allegato B** — per le violazioni sanabili contiene la Diffida ora per allora per l'ammissione al pagamento in misura minima

**allegato C** — per le violazioni NON sanabili contiene la notificazione illecito amministrativo

**allegato D** — contiene la "disposizione" ex art.14 del D.Lgs. N.124/04

**allegato E** — per le violazioni di natura penale contiene la "prescrizione"

**allegato F** — per le violazioni di natura penale contiene l'autonomo adempimento degli obblighi di legge di natura penale ed ammissione al pagamento in sede amministrativa

**allegato G** — contiene il verbale unico contributivo

**allegato H** — contiene i reati accertati in materia di assistenza e previdenza obbligatorie

**VERBALE DI SOSPENSIONE ATTIVITA' IMPRENDITORIALE** da utilizzare nel caso in cui ricorra la sospensione ex art.14 del d.lgs.n.81/2008

L'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008 ha rivisto l'iter procedimentale per l'irrogazione del provvedimento di sospensione dell'attività.

Il T.U. introduce quindi una disciplina unitaria del provvedimento che il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle aziende sanitarie locali (AA.SS.LL.) può adottare in presenza di determinate violazioni di legge.

Gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale possono adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, qualora riscontrino:

a) l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;

b) gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La  
conciliazione



La procedura di conciliazione cosiddetta "monocratica", introdotta dall'art. 11 del D.Lgs. 124/2004, può intervenire nell'ambito di un procedimento ispettivo da parte delle D.P.L. e può essere:

- **preventiva**, quando c'è una richiesta d'intervento ispettivo da parte del lavoratore o dell'organizzazione sindacale che lo rappresenta;
- **contestuale**, quando si verifica nel corso dell'espletamento di un accesso ispettivo, nell'ambito dell'attività di vigilanza (qualora si verifichi la sussistenza dei presupposti giuridici per una conciliazione tra le parti).

La Conciliazione è attivabile solo nel caso in cui :

a) non siano immediatamente riscontrabili sanzioni penali e le questioni rilevate non contengano elementi oggettivi e certi, atti a dimostrare la sussistenza di illeciti amministrativi;

b) sia acquisito il consenso preventivo delle parti alla conciliazione.

Sono conciliabili solo i diritti patrimoniali del lavoratore (o del collaboratore), ma non quelli normativi (es. inquadramento superiore).

#### **Accordo**

In caso di accordo deve essere redatto il verbale di conciliazione in cui deve essere indicato il termine entro cui il datore di lavoro deve pagare le somme concordate, nonché le somme che devono essere versate all'INPS e all'INAIL a titolo di contributi e premi nel rispetto del minimale legale e l'accordo conciliativo fa sì che non trovi più applicazione la disciplina dell'art. 2113 del cod. civ. in materia di impugnazione di rinunce e transazioni.

#### **Mancato accordo**

In caso di mancato accordo o di assenza di una o di entrambe le parti il procedimento ispettivo ha luogo normalmente e i termini del procedimento amministrativo in corso (art. 14 L. 689/1981) riprenderanno a decorrere dall'inizio, termini che riguardano la contestazione dell'illecito che deve avvenire entro 90 giorni.

**Le  
comunicazioni  
obbligatorie**



Con l'introduzione del Libro unico del lavoro e vista la nuova finalità di quest'ultimo, assume notevole importanza l'esatto adempimento della **comunicazione preventiva di assunzione** da effettuarsi telepaticamente.

Il termine per inviare la comunicazione di assunzione scade alle ore 24 del giorno precedente l'inizio del rapporto di lavoro.

Si prevedono due ipotesi derogatorie alla comunicazione preventiva:

a) **assunzione d'urgenza per esigenze produttive**: in questo caso il datore di lavoro può comunicare l'assunzione entro i cinque giorni successivi, salvo l'invio entro il giorno antecedente della comunicazione sintetica provvisoria;

b) **assunzione per cause di "forza maggiore"**: in questo caso il datore di lavoro può comunicare l'assunzione il primo giorno utile successivo senza neppure l'obbligo di una preventiva comunicazione sintetica. Ciò in quanto l'evento è di tale natura imprevedibile da rendere non solo improcrastinabile l'assunzione, ma anche impossibile la sua previsione nel giorno precedente.

**MODELLO UNIFICATO-LAV**

- instaurazione di rapporto di lavoro ( entro il giorno antecedente);
- proroga di rapporto di lavoro (entro 5 giorni);
- trasformazione di rapporto di lavoro ( entro 5 giorni);
- distacco (entro 5 giorni);
- trasferimento del lavoratore ( entro 5 giorni);
- cessazione del rapporto di lavoro(entro 5 giorni).

**MODELLO UNIFICATO-URG**

In caso di urgenza la comunicazione può essere effettuata entro 5 giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente al Servizio competente, mediante comunicazione avente data certa di trasmissione, la data di inizio della prestazione, le generalità del lavoratore e del datore di lavoro.

A partire dal 1 marzo 2008 l'obbligo di comunicazione al Servizio competente dovrà essere assolto esclusivamente per il tramite dei servizi informatici. Non sarà quindi più possibile trasmettere le comunicazioni anche con gli strumenti tradizionali (modelli cartacei).

## LE SANZIONI SUL LIBRO UNICO DEL LAVORO

### Istituzione e tenuta

La mancata istituzione del LUL o la messa in uso del LUL senza rispettare le modalità di tenuta previste dall'art. 1 comma 1 del D.M. 9 luglio 2008 è punita con la **sanzione amministrativa da € 500 ad € 2.500**.

DIFFIDA OBBLIGATORIA : SI

Nel caso in cui l'adempimento avvenga entro il termine assegnato, il datore di lavoro è ammesso al **pagamento della sanzione amministrativa in misura minima pari ad € 500**;

Nel caso in cui l'adempimento NON avvenga entro il termine assegnato, ai sensi dell'art. 16 della L. 689/81 al datore di lavoro è notificato un **illecito amministrativo dell'importo pari ad € 833,33**.

### Omessa esibizione

L'omessa esibizione, da parte del datore di lavoro, agli organi di vigilanza del LUL è punita con la **sanzione amministrativa da € 200 ad € 2.000**.

### datore di lavoro

DIFFIDA OBBLIGATORIA : NO

sanzione in misura ridotta ex art. 16 della L. 689/81 = **€ 400**.

### associazione di categoria

L'omessa esibizione del LUL senza giustificato motivo, entro 15 giorni dalla richiesta degli organi di vigilanza, da parte dei servizi o centri di assistenza fiscale istituiti dalle rispettive **associazioni di categoria** delle imprese artigiane e delle altre piccole imprese, anche in forma cooperativa - le quali possono tenere presso i loro uffici il LUL per conto del datore di lavoro - è punita con la **sanzione amministrativa da € 250 ad € 2.000**. In caso di recidiva la sanzione varia da € 500 ad € 3.000.

DIFFIDA OBBLIGATORIA : NO

sanzione ridotta ex art. 16 della legge n. 689/81 = **€ 500** nell'ipotesi base e ad **€ 1.000** nel caso di recidiva.

### consulenti del lavoro

L'omessa esibizione senza giustificato motivo, entro quindici giorni dalla richiesta degli organi di vigilanza, da parte dei **consulenti del lavoro** o professionisti abilitati - non solo del LUL, ma anche di tutta la documentazione in loro possesso è punita con la **sanzione amministrativa va da € 100 ad € 1.000**.

DIFFIDA OBBLIGATORIA : NO

la sanzione ridotta ex art. 16 della legge n. 689/81 = è pari ad **€ 200**.

In caso di recidiva non varia la sanzione ma è prevista tempestiva informazione al Consiglio provinciale dell'Ordine professionale di appartenenza per eventuali provvedimenti disciplinari.

**Omessa ed infedele registrazione**

L'omessa e l'infedele registrazione dei dati sul LUL è sanzionabile solo nel caso in cui ciò influisca sui trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali e salvo i casi di mero errore materiale, con la **sanzione amministrativa da € 150 ad € 1.500**.

Nel caso in cui la violazione si riferisca a più di 10 lavoratori la **sanzione va da € 500 ad € 3.000**.

DIFFIDA OBBLIGATORIA nei casi di omessa registrazione: NO

la sanzione ridotta ex art. 16 della legge n. 689/81 = è pari ad **€ 300** nell'ipotesi base e ad **€ 1.000** nel caso in cui la violazione si riferisca a più di 10 lavoratori.

DIFFIDA OBBLIGATORIA nei casi di infedele registrazione: SI

in caso di tempestivo adempimento alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pagamento della **sanzione minima pari ad € 150** oppure **€ 500** (nel caso in cui la violazione si riferisca al almeno 11 lavoratori).

**Ritardata registrazione**

La ritardata registrazione dei dati oltre il giorno 16 del mese successivo a quello di riferimento è punita con la **sanzione amministrativa da € 100 ad € 600**; se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori la sanzione va da **€ 150 ad € 1.500**.

DIFFIDA OBBLIGATORIA : SI

In caso di adempimento entro il termine assegnato, il datore di lavoro è ammesso al pagamento della **sanzione in misura minima pari ad € 100** fino a 10 lavoratori **ed € 150** se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori.

In caso di adempimento oltre il termine assegnato la sanzione ridotta ex art. 16 della legge n. 689/81 è pari ad **€200** nel primo caso ed **€300** nel secondo caso (almeno 11 lavoratori)

**omessa esibizione elenchi riepilogativi**

L'omessa esibizione degli elenchi riepilogativi mensili di cui all'art. 4, comma 1 del Decreto del Ministero del Lavoro **non è direttamente sanzionabile**, tuttavia, il personale ispettivo potrà applicare **l'istituto della disposizione ex art. 14 del D.Lgs. n. 124/04 che continua ad essere soggetta alla sanzione prevista dall'art. 11 del D.P.R. n. 520/1955**.

La violazione dell'obbligo di conservazione per 5 anni dalla data dell'ultima registrazione, è punita con la **sanzione amministrativa da € 100 ad € 600**.

**violazione obbligo Conservazione**

DIFFIDA OBBLIGATORIA : NO

la sanzione ridotta ex art. 16 della legge n. 689/81 = è pari ad **€ 200**

**Sospensione  
dell'attività**



Gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale possono adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, qualora riscontrino:

- a) **l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;**
- b) **gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;**

La verifica avviene al primo accesso mediante richiesta al datore di lavoro e ai lavoratori interessati di esibire copia della comunicazione preventiva di instaurazione dei rapporti di lavoro (per gli assunti dal 1.01.2007) ovvero di un qualsiasi documento attestante la regolare instaurazione dei rapporti di lavoro (per gli assunti fino al 31.12.2006).

In mancanza si procederà con separato provvedimento alla contestazione immediata della **maxisanzione contro il lavoro sommerso** e l'azienda andrà avvertita che il provvedimento sanzionatorio sarà annullato ove tempestivamente si dia dimostrazione ai verbalizzanti che la comunicazione obbligatoria, non esibita all'atto dell'accesso ispettivo, risulta invece debitamente effettuata prima dell'immissione al lavoro;

Nei casi di assunzione per forza maggiore o eventi straordinari, secondo le direttive della Circolare n. 20/2008, occorre verificare caso per caso se le omesse comunicazioni preventive riguardano prestazioni lavorative effettivamente riconducibili alla causale invocata.

Sussistendo i requisiti di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008 (quando per almeno un quinto del personale trovato presente al lavoro non è stata dimostrata la regolare occupazione), si procede con separato provvedimento alla **sospensione dell'impresa, la quale dovrà essere adottata normalmente con decorrenza dalle ore 12 del giorno successivo**, salvo che non vi sia pericolo imminente o grave rischio per la salute dei lavoratori o di terzi e in tal caso l'ordine di sospensione dovrà essere impartito con decorrenza immediata.

#### Revoca del provvedimento

Il provvedimento di sospensione può essere revocato dall'organo di vigilanza che lo ha emesso previa:

- regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture contabili o da altra documentazione obbligatoria;
- accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a € 2.500 che integra la dotazione del fondo per l'occupazione.

**SOMMARIO**

**INTRODUZIONE**

**LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE E L'ATTIVITA' DI VERIFICA  
DIRITTI E GARANZIE DEL CONTRIBUENTE NEL CORSO DELLE  
VERIFICHE FISCALI**

1. DIRITTO DEL CONTRIBUENTE AL REGOLARE SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ
2. DIRITTO DEL CONTRIBUENTE AD ESSERE INFORMATO
3. DIRITTO ALL'EFFETTUAZIONE DELL'ESAME DELLA DOCUMENTAZIONE  
FUORI DALLA SEDE AZIENDALE
4. DIRITTO A FORMULARE OSSERVAZIONI E RILIEVI DA INSERIRE NEL VERBALE
5. LIMITAZIONE TEMPORALE DELLA PERMANENZA DEI VERIFICATORI IN AZIENDA
6. GARANTE DEL CONTRIBUENTE
7. DIRITTO DI COMUNICARE OSSERVAZIONI E RICHIESTE
8. CHI PUÒ EFFETTUARE LE VERIFICHE

**I POTERI DELLA SIAE**

a cura di  
Marcello Fiore

## Introduzione

La “verifica fiscale” ha storicamente costituito per i contribuenti italiani un passaggio estremamente delicato, attesa la traumaticità di tale evento – al pari del complesso dei rapporti fisco/ contribuenti - nella normale vita dell’impresa.

Per fornire al cittadino - contribuente la tutela di posizioni soggettive ed un rapporto più equilibrato con l’apparato fiscale è stata approvata – soprattutto su pressione delle organizzazioni degli imprenditori e dei professionisti - la legge 27 luglio 2000 n. 212, recante “ **Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente** ”

Lo Statuto dà attuazione ai principi costituzionali di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alle leggi, di riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali, di capacità contributiva e progressività del sistema tributario, di buon andamento ed imparzialità dell’Amministrazione.

Al fine di contribuire a migliorare il rapporto Fisco/ Cittadino, conferendo maggiore democraticità e trasparenza al sistema impositivo, nello statuto sono contenute norme sulla modalità di redazione delle disposizioni tributarie ( chiarezza e trasparenza delle disposizioni e razionalità delle fonti ) , sull’informazione, sulla semplificazione e sulla chiarezza e motivazione degli atti sui diritti e le garanzie a tutela dei contribuenti ( tutela patrimoniale, remissione nei termini, tutela della buona fede, non vessatorietà delle ispezioni e delle verifiche fiscali, diritto di interpello, garante del contribuente).

Ai contribuenti lo Statuto attribuisce strumenti di tutela e garanzia nei confronti dell’amministrazione finanziaria, sia in materia di conoscibilità del sistema normativo tributario, sia nell’ambito dell’attività di accertamento e riscossione esercitate dagli uffici fiscali.

## LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE E L'ATTIVITA' DI VERIFICA

Tra i diritti che lo statuto riconosce al contribuente ( articoli da 10 a 15 ) viene rimarcato il contenuto dell'articolo 12 rubricato " *Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali* "

In sintesi tale articolo prevede che :

- Gli accessi presso i locali destinati all'esercizio dell' attività di impresa debbano essere motivati da " **esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo** " e, salvo casi eccezionali, urgenti ed adeguatamente documentati, devono svolgersi **durante l'orario di esercizio dell'attività** e con **modalità tali da comportare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività stesse nonché alle relazioni commerciali o professionali del contribuente.**
- All'inizio della verifica il contribuente abbia diritto di essere informato delle ragioni che l'abbiano giustificata e dell'oggetto che la riguarda , della facoltà di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa davanti agli organi di giustizia tributaria, nonché dei diritti che gli devono essere riconosciuti e degli obblighi di cui è soggetto.
- L'esame dei documenti amministrativi e contabili, su richiesta del controllato, possa esser effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista che lo assiste o rappresenta.
- Delle osservazioni e dei rilievi del contribuente o del professionista che lo assiste deve darsi atto nel processo verbale delle operazioni di verifica.
- La permanenza presso la sede del contribuente " non possa superare i trenta giorni lavorativi, prorogabili di ulteriori trenta giorni nei casi di particolare complessità dell'indagine individuati e motivati dal dirigente dell'ufficio".
- Facoltà per il soggetto controllato di rivolgersi al Garante del Contribuente qualora ritenga che i verificatori procedano con modalità non conformi alla legge
- Possibilità del contribuente di comunicare , entro i 60 giorni successivi al rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni, osservazioni e richieste.

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

Il **Garante del contribuente**, con un ufficio in ogni regione o provincia autonoma, interviene nei confronti degli uffici finanziari e della Guardia di finanza rivolgendo richieste di documenti e chiarimenti ai quali gli uffici devono rispondere entro 30 giorni ed attiva le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente. Il contribuente per attivare l'azione del Garante può effettuare segnalazioni per iscritto lamentando disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione finanziaria.

**In particolare il Garante richiama gli uffici al rispetto di quanto previsto dall'articolo 12 della legge in materia di diritti del contribuente sottoposto a verifica.**

Lo Statuto prevede inoltre all' articolo 15 che il Ministro delle Finanze, sentiti i direttori generali del Ministero delle finanze ed il Comandante generale della Guardia di finanza, **emani un codice di comportamento che regoli le attività del personale addetto alle verifiche tributarie.**

Dalla data di entrata in vigore della legge ( 1° agosto 2000 ) ad oggi il Ministro delle Finanze non ha emanato il Codice di comportamento degli addetti alle verifiche fiscali.

A tale riguardo l'Agenzia delle Entrate – in relazione allegata alla nota 2006/141554 del 22.09.2006 trasmessa alla Corte dei Conti – riferisce , comunque, che " *al di là della auspicata emanazione del codice di comportamento il personale dell'Agenzia, impegnato in attività di controllo effettuate con l'ausilio di modalità istruttorie esterne, nella prassi si attiene scrupolosamente alla normativa vigente ed in particolare alle disposizioni contenute nello statuto* ".

Tali affermazioni sono comunque contraddette, almeno in parte, dall'esistenza di contenzioso avverso avvisi di accertamento emanati prima della scadenza dei sessanta giorni successivi alla conclusione della verifica.

Pertanto per costruire un codice di comportamento per gli addetti alle verifiche occorre dare contenuti specifici ai diritti dei contribuenti dichiarati nello Statuto.

## DIRITTI E GARANZIE DEL CONTRIBUENTE NEL CORSO DELLE VERIFICHE FISCALI

### 1. *Diritto del contribuente al regolare svolgimento dell'attività*

**E' questo per i pubblici esercizi uno degli aspetti più problematici dell'attività di verifica non essendo infrequenti i casi di interruzione del servizio per attività di controllo.**

L'articolo 12 dello Statuto prevede che le verifiche fiscali si svolgano, salvo casi eccezionali ed urgenti, *"durante l'orario di esercizio dell'attività e con modalità tali da comportare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività stesse nonché alle relazioni commerciali o professionali del contribuente"*.

Di particolare pregio, al riguardo, le istruzioni diramate dal Comando Generale della Guardia di Finanza con circolare n. 9800 del 15 marzo 2002 che si riportano di seguito:

*" La casistica delle situazioni riscontrabili in concreto durante l'attività di servizio è talmente ampia e variegata da non consentire di fissare delle procedure operative puntuali ed esaustive, che rischierebbero d'irrigidire la capacità del personale di adattare la propria condotta alle condizioni oggettive e soggettive peculiari di ciascun intervento.*

*Tuttavia, è possibile tracciare alcuni principi guida che i verificatori terranno presenti come orientamenti di fondo, con l'obiettivo di assicurare:*

- *La massima riservatezza e discrezione dell'ispezione, nonché*
- *le migliori condizioni per lo sviluppo del dialogo con i contribuenti.*

*Riguardo al primo aspetto, la presenza dei verificatori nelle sedi aziendali deve essere discreta, non traumatica né appariscente, in modo da non attirare l'attenzione dell'ambiente esterno, al di là di quanto inevitabilmente accade per effetto indiretto dell'ispezione.*

*A tal proposito, i militari impiegati nei servizi di verifica – siano essi generali, parziali o specifici, compresi i controlli strumentali in materia di ricevute e scontrini fiscali – vestono normalmente l'abito civile, come stabilito dai regolamenti in vigore.*

*Solo in casi eccezionali, allorquando le condizioni particolari di tempo e di luogo inducano a ritenere che la presentazione di personale in divisa sia opportuna per agevolare il*

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

*riconoscimento della qualifica degli operanti nonché come tutela preventiva della loro sicurezza personale, il Comandante di Reparto può disporre l'accompagnamento dei verificatori con uno o più militari in uniforme.*

*In definitiva, le unità operative potranno in essere tutti gli accorgimenti utili per ridurre al massimo gli effetti pregiudizievoli della verifica rispetto al normale andamento delle relazioni dei contribuenti con i propri fornitori, con i clienti, con gli enti finanziari e con gli altri soggetti, compatibilmente con la tipologia dei controlli da effettuare.*

*Per quanto attiene al secondo aspetto, il principio della "minore turbativa" richiede che la verifica venga eseguita nel luogo che risulti più indicato ai fini della instaurazione di efficaci rapporti di collaborazione con il contribuente, così da agevolare il dialogo ed il contraddittorio in sede di analisi e di chiarimenti degli elementi desumibili dall'ispezione della documentazione.*

*Ne consegue che, di norma, l'esame delle scritture viene svolto presso la sede del contribuente, eccetto i casi in cui:*

- *lo stesso contribuente richieda che l'ispezione contabile sia effettuata nell'ufficio dei verificatori o del professionista che lo assiste o rappresenta, sempre che, sia i primi che il secondo, siano in grado di poter aderire all'istanza;*
- *il personale operante ravvisi la necessità che l'ispezione e la conservazione delle scritture contabili avvengano nel proprio ufficio (ad esempio, nel caso in cui i soggetti sottoposti a verifica abbiano cessato l'attività o non dispongano di una sede sufficientemente ampia, ovvero se le scritture acquisite debbano essere cautelate con particolare prudenza).*

L'articolo 12 prevede anche che gli accessi presso i locali destinati all'esercizio dei attività di impresa devono essere motivati da " **esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo**".

Appare chiaro come il legislatore impone di limitare le verifiche con accesso sul luogo di svolgimento dell'attività del contribuente solo in presenza di effettive esigenze e ciò proprio allo scopo di evitare l'intralcio delle normali attività aziendali che, di regola, sono connotate dalla presenza della clientela nei locali.

Le "effettive esigenze" ricorrono in tutti i casi nei quali l'intervento ispettivo :

- implichi la necessità di procedere a **ricerche di documentazione contabile od extracontabile**

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

- imponga l'effettuazione di **rilevamenti materiali** che possono eseguirsi solo presso il contribuente come è il caso delle:
  - verificazioni dirette , finalizzate a:
    1. controllare l'esistenza beni strumentali
    2. quantificare le giacenze di magazzino
    3. riscontrare ed identificare i lavoratori dipendenti
    4. effettuare ogni altro riscontro avendo quali punti di riferimento e confronto , da un lato , i documenti e le scritture contabili, dall'altro la realtà fattuale dell'impresa
  - altre rilevazioni , quali:
    1. misurazione del consumo delle fonti energetiche impegnate per la produzione
    2. resa lavorativa media del personale impiegato
    3. rilevazione listini prezzi
    4. calcolo consumi materie prime
    5. rilevazione dei dati strutturali posti a base degli studi di settore.

Qualora non ricorrano le citate condizioni, le finalità ispettive **dovranno** essere perseguite facendo ricorso agli altri poteri istruttori conferiti dalle legge di imposta (art. 32 DPR 600/73 e 51 DPR 633/72) che non comportano l'effettuazione di accessi presso il contribuente (convocazioni in ufficio, invio di questionari, inviti a trasmettere atti o documenti fiscalmente rilevanti, ecc) .

Sul verbale redatto il primo giorno di verifica devono risultare sia le " effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo" che giustificano l'accesso nel locale , che gli eventuali motivi di " eccezionalità ed urgenza" che devono giustificare gli interventi operati al di fuori degli orari ordinari di esercizio dell'attività .

## ***2. Diritto del contribuente ad essere informato***

Il comma 2 dell'articolo 12 dispone che il contribuente , al momento di inizio della verifica, ha il diritto di essere informato delle ragioni che l'abbiano giustificata e dell'oggetto che la riguarda, della facoltà di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa dinanzi agli organi di giustizia tributaria, nonché dei diritti e degli obblighi che vanno riconosciuti al contribuente in occasione delle verifiche.

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

Le ragioni giustificative delle verifiche discendono dal potere – dovere dell'Amministrazione finanziaria di controllare l'esatto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

Pertanto si deve ritenere che i procedimenti di controllo fiscale iniziano di ufficio per impulso degli stessi organi ispettivi.

Qualora , al contrario, l'atto ispettivo fosse adottato non allo scopo preminente di controllare l'adempimento degli obblighi fiscali, bensì per motivi extrafiscali, non pertinenti, (in modo arbitrario, persecutorio) allora la verifica sarebbe illegittima perché viziata da eccesso di potere essendo inammissibile lo sviamento del procedimento dal fine specifico assegnato dalla legge.

In questi casi, non sussistendo le " ragioni giustificative della verifica" il contribuente ha pieno titolo a pretendere il rispetto assoluto dei diritti individuali fondamentali quali la libertà personale, l'inviolabilità del domicilio e la segretezza della corrispondenza.

L'articolo 12, comma 2 fornisce al cittadino il diritto ad appurare , all'inizio della verifica, l'interesse conoscitivo del Fisco ad esaminare la sua posizione tributaria e ad avere una informativa chiara ed esauriente circa lo scopo del controllo.

La procedura , peraltro già prevista nelle istruzioni operative della Guardia di Finanza ed applicabile anche ai controlli posti in essere dalla Agenzia delle Entrate, è di seguito indicata.

I verificatori , subito dopo l'accesso :

- Esibiscono le tessere personali di riconoscimento
- Consegnano al contribuente copia del foglio di servizio rilasciato dal Comando, contenente l'ordine circostanziato dell'operazione di servizio da sviluppare (verifica generale, parziale o controllo)
- Comunicano al contribuente lo scopo della visita, invitandolo ad esibire tutti i registri, libri e documenti che è tenuto a porre a disposizione degli organi di controllo
- Specificano al contribuente lo scopo della visita e fanno rilevare in atti se la

verifica è **di iniziativa o centralizzata** chiarendo altresì :

- o In caso di verifica centralizzata, quale è l'organo che ha attivato l'indagine ed il criterio selettivo quali:

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

- Piano di verifiche di soggetti di rilevanti dimensioni su direttiva del Ministro
- Piano di controlli integrati per fini previdenziali e fiscali ( ex art. 79 l. 23.12.1998,n. 448 )
- Piano di controlli su fenomeni di possibile inquinamento dell'economia legale
- Richieste di mutua assistenza provenienti da organi collaterali esteri
- Controllo scambi con Repubblica di S. Marino
- In caso di verifica di iniziativa , quale è la tipologia di input di attivazione del servizio ,ad esempio:
  - Attività di informativa autonoma
  - Segnalazioni di irregolarità pervenute da altri uffici
  - Richieste di accertamenti formulate da uffici finanziari.

Deve essere inoltre comunicato **l'oggetto dell'intervento** che riguarda:

- ➔ Quali atti di gestione sono sottoposti a controllo (es. intera gestione o solo i rapporti con i fornitori )
- ➔ L'arco temporale al quale si riferisce ( es. gli anni di imposta 2005 e 2006 )
- ➔ Quali sono i tributi sulla cui tutela verte il controllo (tutti, o la solo imposta sugli intrattenimenti ).

I verificatori dovranno rendere edotto il contribuente anche dei diritti che gli sono riconosciuti in occasione della verifica e che consistono nelle facoltà di :

- ➔ Farsi assistere da un professionista
- ➔ Richiedere che l'esame dei documenti contabili sia effettuato negli uffici dei verificatori o presso un professionista
- ➔ Muovere rilievi o formulare osservazioni delle quali deve essere dato atto nel processo verbali di verifica
- ➔ Rivolgersi al Garante del contribuente qualora ritenga che i verificatori procedano in modo non conforme alla legge
- ➔ Comunicare all'Ufficio impositore, entro 60 giorni dalla notifica del processo verbale di constatazione redatto a conclusione dell'intervento, osservazioni e richieste
- ➔ Richiedere, consultare, esaminare, estrarre copia di ogni documento acquisito ai fini della verifica.

I verificatori rendono altresì edotto il contribuente sugli obblighi che a lui incombono a partire dall'esibizione di tutti i libri, registri, scritture e documenti attinenti all'attività esercitata precisando che :

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

- I libri, i registri, i documenti dei quali venga rifiutata l'esibizione - ai sensi dell'articolo 52 del DPR 633/1977" - non potranno essere presi in considerazione a suo favore ai fini dell'accertamento in sede amministrativa o contenziosa e che per rifiuto di esibizione si intende anche la dichiarazione di non possederli e/o la loro sottrazione al controllo,
- Rifiutare l'esibizione o comunque impedire l'ispezione di scritture contabili e dei documenti la cui tenuta ed esibizione sono obbligatorie per legge, e dei quali risulta l'esistenza, determina l'applicazione di specifiche sanzioni amministrative
- L'omessa tenuta, il rifiuto di esibizione o comunque la sottrazione di scritture contabili obbligatorie, ovvero l'indisponibilità di tali scritture per cause di forza maggiore, può legittimare l'Amministrazione finanziaria alla determinazione induttiva del reddito o dell'IVA.

### **3. *Diritto all'effettuazione dell'esame della documentazione fuori dalla sede aziendale***

Il comma 3 dell'articolo 12 prevede che " su richiesta di contribuente l'esame dei documenti amministrativi e contabili può essere effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista che lo assiste o rappresenta".

Lo scopo di questa facoltà è di ridurre al minimo i disagi che dall'azione ispettiva possono derivare all'attività economica oggetto di controllo. E' infatti di tutta evidenza come un controllo documentale , effettuato da una pattuglia di tre militari, in un bar di 40 metri quadrati possa paralizzare lo svolgimento dell'attività aziendale. Al riguardo il Comando Generale della Guardia di Finanza ha fornito istruzioni conformi.

### **4. *Diritto a formulare osservazioni e rilievi da inserire nel verbale***

**Il comma 4 dell'articolo 12 prevede che " delle osservazioni e dei rilievi del contribuente e del professionista deve darsi atto nel processo verbale delle operazioni di verifica".**

La norma riveste una altissima importanza in quanto- ad esempio - consente , giorno per giorno, al contribuente di far rilevare anche aspetti di illegittimità dei comportamenti dei verificatori ; e ciò è fondamentale non solo in relazione ad esposti da rivolgere al Garante del contribuente, ma anche ai fini interni poiché tali osservazioni possono provocare un

intervento del direttore della verifica che dovrà esprimere le proprie controdeduzioni nel medesimo verbale .

## **5. Limitazione temporale della permanenza dei verificatori in azienda**

Il comma 5 dell'articolo 12 stabilisce che la permanenza degli operatori civili o militari dell'amministrazione finanziaria, dovuta a verifiche presso la sede del contribuente, non può superare i 30 giorni lavorativi, prorogabili per ulteriori 30 giorni nei casi di particolare complessità dell'indagine individuati e motivati dal dirigente dell'ufficio.

La proroga può essere disposta solo nei casi di " particolari complessità di indagine " che possono considerarsi sussistenti quando vengono effettuate ispezioni presso soggetti di rilevanti dimensioni.

## **6. Garante del contribuente**

Il contribuente, nel caso ritenga che i verificatori procedano con modalità non conformi alla legge, può rivolgersi anche al garante del Contribuente, le cui funzioni sono state precedentemente illustrate.

## **7. Diritto di comunicare osservazioni e richieste**

il comma 7 dell'articolo 12 prevede che " dopo il rilascio del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo , il contribuente può comunicare entro 60 giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli organi impositori. L'avviso di accertamento non può essere emanato prima della scadenza di detto termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza".

Trattasi di una disposizione molto importante specialmente in caso di verifiche brevi in quanto consente al contribuente che , in sede di verifica non è fosse stato in grado di muovere osservazioni, del far presente interpretazioni di legge o fatti che possono essere utilizzati a proprio favore.

**8. Chi può effettuare le verifiche** di ordine fiscale in materia di imposte dirette, IVA, imposta di registro, imposta sulle successioni e donazioni, imposte ipotecarie e catastali, imposte di bollo, imposta sugli intrattenimenti, imposte sulle assicurazioni:

1. GUARDIA DI FINANZA
2. UFFICI FINANZIARI
3. SIAE LIMITATAMENTE ALLE MATERIE PREVISTE DALLA CONVENZIONE

## I POTERI DELLA SIAE

Le disposizioni dello Statuto del contribuente, oltre che agli organi dell'Amministrazione Finanziaria e alla Guardia di Finanza, si applicano anche nei confronti di concessionari e di organi indiretti dell'Amministrazione Finanziaria (art. 17 l. n.212/2000).

Tali norme si applicano, quindi, anche nei riguardi della SIAE nello svolgimento dell'attività di cooperazione con gli Uffici finanziari per l'acquisizione e il reperimento di elementi utili all'accertamento dell'IVA sulle attività spettacolistiche e dell'imposta sugli intrattenimenti, nei limiti stabiliti dall'art. 74-quater del DPR n. 633/1972 e dall'art. 17 del DPR n. 640/1972, nonché dalla convenzione in vigore.

Per quanto può interessare il settore dei pubblici esercizi qui in considerazione, l'ambito in cui si espleta, nel concreto, la predetta attività della SIAE è individuabile:

- nelle attività spettacolistiche indicate nella tabella C allegata al DPR n. 633/1972, comprese quelle organizzate in modo saltuario od occasionale (in particolare, trattenimenti danzanti con musica dal vivo; prestazioni di servizi fornite mediante radiodiffusioni e la diffusione televisiva con accesso condizionato effettuata in forma digitale a mezzo reti via cavo o via satellite);
- nelle attività di intrattenimento di cui alla tariffa allegata al DPR n. 640/1972 (in particolare, trattenimenti danzanti con musica non dal vivo, ecc.).

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

Come specificato dall'Amministrazione Finanziaria con la circolare n. 224/E del 5 dicembre 2000, la cooperazione della SIAE si realizza essenzialmente nell'esercizio dei seguenti poteri:

- controllo contestuale delle modalità di svolgimento delle manifestazioni, inclusa l'emissione e vendita di titoli di accesso;
- ispezione documentale secondo le norme e con le facoltà previste dall'art. 52 del citato DPR n. 633/1972
- redazione dei processi verbali di constatazione relativi all'attività di controllo, che possono contenere il riscontro di violazioni ovvero la semplice descrizione delle operazioni svolte.

Tanto i **controlli** contestuali che quelli documentali **possono essere effettuati soltanto dal personale SIAE con rapporto professionale esclusivo con la detta società, inserito in apposito elenco**. Sono, pertanto, abilitati a svolgere attività di vigilanza e controllo in materia erariale esclusivamente i **dipendenti e i mandatarî SIAE muniti di tessera ispettiva**, il cui rilascio è subordinato al possesso di determinati requisiti.

Occorre, altresì, sottolineare che tra le facoltà attribuite alla SIAE non figurano quelle previste dall'art. 51 del ripetuto DPR n. 633/1972. La SIAE, pertanto, non può:

- invitare i contribuenti a comparire presso i propri uffici per esibire documenti o scritture o per fornire dati, notizie e chiarimenti rilevanti ai fini degli accertamenti nei loro confronti;
- inviare agli imprenditori questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento, con l'invito a restituirli compilati e firmati;
- invitare i contribuenti ad esibire o trasmettere, anche in fotocopia, documenti e fatture relativi a determinate cessioni o prestazioni ricevute.

Pur tuttavia, poiché alla SIAE è attribuito il compito di rilevare i corrispettivi conseguiti dagli esercenti, agli stessi potrà essere avanzata richiesta di comunicare tali dati sotto forma di invito e non in via di pretesa.

**Stanti le suddescritte limitazioni, i controlli eseguiti dalla SIAE non possono mai investire la complessiva posizione del contribuente.** L'accertamento eseguito mediante la redazione di un processo verbale di vigilanza e controllo della SIAE è, pertanto, sempre un accertamento parziale.

## VADEMECUM VERIFICHE FISCALI

Gli incaricati SIAE dell'effettuazione dei controlli contestuali, al momento della loro presentazione devono esibire al contribuente o a chi per esso la tessera personale di riconoscimento e l'incarico di vigilanza e controllo. Devono, altresì, invitare il contribuente ad assistere al controllo ed informarlo dei suoi diritti e garanzie sanciti dall'art. 12 della legge n. 212/2000, in precedenza dettagliatamente illustrati.

### Convenzione "SIAE-Ministero delle Finanze"

Il Ministero delle finanze ha stipulato con la SIAE una [convenzione](#) per lo svolgimento di servizi in materia tributaria, per il periodo 1° gennaio 2000-31 dicembre 2009, approvata con [DM 7/6/2000](#).

il ruolo della SIAE consiste ora soprattutto nell'attività di cooperazione con l'Amministrazione finanziaria (Uffici delle Entrate) finalizzata a:

- ➔ cooperare, con compiti di vigilanza e controllo, con gli Uffici delle Entrate per l'accertamento dell'imposta sugli intrattenimenti e dell'IVA relativa alle attività di intrattenimento, di spettacolo ed al regime speciale della legge n. 398 del 1991;
- ➔ constatare le violazioni alla disciplina tributaria dei settori dello spettacolo e dell'intrattenimento;
- ➔ svolgere attività di sportello e di informazione per i contribuenti;
- ➔ acquisire - e a trasmettere poi al Ministero delle Finanze ed al Ministero per i Beni e le Attività Culturali - i dati relativi alle manifestazioni

Altre funzioni previste dalla convenzione riguardano il controllo delle associazioni sportive dilettantistiche, delle associazioni senza fini di lucro e delle pro loco che abbiano optato per il regime semplificato della legge n. 398/91 e la verifica dei presupposti per il riconoscimento del credito d'imposta agli esercenti delle sale cinematografiche ([D.Lgs. n. 60/99](#)).

**SOMMARIO**

**PREMESSA**

**COME SI ARTICOLA IL CONTROLLO**

**SVOLGIMENTO DEI CONTROLLI**

**LE AUTORITA' COMPETENTI**

**DIRITTI DEL CONTROLLATO**

1. DIRITTO DEL CONTROLLATO AL REGOLARE SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ
2. DIRITTO A FORMULARE OSSERVAZIONI E RILIEVI DA INSERIRE NEL VERBALE

**SANZIONI**

**CONTESTAZIONI**

a cura di  
Marcello Fiore

## Premessa

Il controllo ufficiale effettuato ai fini igienico - sanitari costituisce per le imprese di confezionamento, trasformazione e produzione di alimenti e bevande un momento estremamente delicato sia per la complessità della materia, che per la assenza delle garanzie per il cittadino previste in materia di controlli fiscali e del lavoro.

Infatti, a differenza di quanto avviene nei campi fiscale e lavoro, dove, come si è visto il legislatore o l'Istituzione interessata ha introdotto un sistema di tutela e garanzia per i controllati nei confronti delle Amministrazioni coinvolte, la legislazione in materia igienico sanitaria non prevede specifici strumenti di tutela dei diritti e degli interessi legittimi di coloro che sono sottoposti al controllo ufficiale.

Le norme in materia di controllo, che sono soprattutto di produzione comunitaria ( es. regolamenti CE 882/2004 e 854/2004 ) hanno lo scopo di assicurare la conformità degli alimenti e dei mangimi alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la salute pubblica, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti alla corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle transazioni commerciali.

## COME SI ARTICOLA IL CONTROLLO

Il controllo consiste in una o più delle seguenti operazioni:

- Ispezione
- Prelievo campioni
- Analisi campioni prelevati
- Controllo dell'igiene del personale
- Esame del materiale scritto e dei documenti di vario genere
- Audit di buone prassi igieniche e procedure basate su HACCP per verificare il costante rispetto delle procedure per quanto riguarda almeno:
  - Controlli sull'informazione in materia di catena alimentare
  - Concezione e manutenzione dei locali e delle attrezzature
  - Igiene preoperativa, operativa e post operativa
  - Igiene personale
  - Formazione in materia di igiene e procedure di lavoro
  - Lotta contro i parassiti
  - Qualità delle acque
  - Controllo delle temperature
  - Controlli sui prodotti alimentari che entrano ed escono dallo stabilimento e la documentazione di accompagnamento.
- L'esame dei sistemi di verifica eventualmente installati dall'impresa e dei relativi risultati.

Il controllo riguarda tutte le fasi della vita dei prodotti ( fabbricazione, magazzinaggio, trasporto, distribuzione/somministrazione, commercio ).

Nell'ambito del controllo assume uno specifico rilievo la fase dell'**ispezione** che riguarda:

- Lo stato, le condizioni igieniche ed i relativi impieghi degli impianti, delle attrezzature, degli utensili, dei locali e delle strutture, ivi compresi gli uffici, dei mezzi di trasporto,
- Le materie prime, gli ingredienti, i coadiuvanti tecnologici, e gli altri prodotti utilizzati per la produzione di alimenti;
- Prodotti semilavorati,

## VADEMECUM VERIFICHE IGIENICO-SANITARIE

- I prodotti finiti
- I materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti
- I procedenti di disinfezione, pulizia, manutenzione ed i relativi presidi chimici ed i detergenti nonché gli antiparassitari impiegati per la disinfestazione
- I processi tecnologici per produrre o lavorare i prodotti alimentari
- Controllo di comportamento igienico del personale che , direttamente o indirettamente, entra in contatto con gli alimenti e le altre sostanze utilizzate nel processo produttivo.

**In sintesi** la attività di controllo è indirizzata a verificare il rispetto da parte degli operatori dei requisiti previsti dai regolamenti 852/2004; 853/2004.

### Svolgimento dei controlli

“ L' autorità sanitaria può procedere . in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici dove si producano, si conservino in deposito, si smercino o si consumino le sostanze destinate all'alimentazione , nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto ( art. 1 legge n. 283/1962)”

I controlli ufficiali sono effettuati senza preavviso, salvo quando sia necessaria una notifica preliminare come nel caso degli audit (art. 3 comma 3 regolamento CE 882/2004)

Le autorità competenti assicurano l'imparzialità ,la qualità e la coerenza ei controlli ufficiali a tutti i livelli. Al riguardo le stesse assicurano:

- L'efficacia e l'appropriatezza dei controlli ufficiali su animali, mangimi ed alimenti in tutte le fasi della produzione trasformazione e distribuzione
- Che il personale che effettua i controlli ufficiali sia libero da qualsiasi conflitto di interesse
- Che dispongano di una adeguata capacità di laboratorio o vi abbiano accesso ai fini di eseguire test e dispongono di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto per far sì che i controlli ufficiali e gli obblighi in materia di controlli possano essere espletati in modo efficace ed efficiente
- Che dispongono di strutture ed attrezzature appropriate e in adeguato grado di manutenzione per assicurare che il personale possa eseguire i controlli ufficiali in modo efficace ed efficiente

## VADEMECUM VERIFICHE IGIENICO-SANITARIE

- Che abbiano la facoltà di effettuare i controlli e di adottare le misure previste dal regolamento 882/2004
- Che dispongono di piani di emergenza e sono pronte a gestire questi piani di emergenza
- Che gli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti siano tenuti a sottoporsi ad ogni ispezione effettuata a norma del regolamento 882/2004 ed a coadiuvare il personale dell'autorità competente nell'assolvimento dei propri compiti.

### Le autorità' competenti

La vigilanza sopra descritta è esercitata, ai sensi dell'articolo 3 del DPR 327/1980 :

1. Dal ministero della salute ,attraverso i propri organi centrali, ovvero attraverso gli uffici di sanità marittima ed aerea e gli uffici veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna
2. dall'organo delle regioni, o delle province autonome di Trento e Bolzano, competente secondo il rispettivo ordinamento;
3. dai comuni o loro consorzi, attraverso le unità sanitarie locali.

L'autorità sanitaria, per l'espletamento dei servizi di vigilanza sull'igiene degli alimenti, si avvale dell'opera del personale all'uopo posto alle proprie dipendenze, nonché in particolari circostanze, con l'osservanza delle norme vigenti, di personale di altre amministrazioni, previa intesa con le stesse amministrazioni.

SONO COMPETENTI ESCLUSIVAMENTE GLI ADDETTI ALLA VIGILANZA CHE RIVESTONO LA QUALIFICA DI ISPETTORE SANITARIO E SONO LE UNICHE AUTORITA' CHE POSSONO ENTRARE NEI LABORATORI DI PRODUZIONE, ISPEZIONARE I FRIGORIFERI E GLI ALTRI IMPIANTI.

Competenti	Non competenti
<b>COMANDO CARABINIERI NAS</b>	CARABINIERI (TERRITORIALE E REPARI SPECIALI )
	GUARDIA DI FINANZA
	POLIZIA DI STATO
	CORPO FORESTALE DELLO STATO ( solo vigilanza sulla preparazione e commercio dei prodotti agro-alimentari e sostanze di uso agrario o forestale )

## VADEMECUM VERIFICHE IGIENICO-SANITARIE

	GUARDIA COSTIERA (solo vigilanza sui prodotti della pesca di cui al CM Politiche Agricole 27/03/2002 )
	VIGILI ANNONARI (esercitano i poteri previsti dai regolamenti di igiene dei singoli comuni)
<b>ISPETTORI SANITARI ( ASL – AUTORITA' SANITARIA )</b>	

Mentre gli addetti ai controlli operano la verbalizzazione delle carenze, l'autorità sanitaria impone prescrizioni e termini per l'adeguamento ( D. Lgs 26 maggio 1997 n. 155 art. 8 )

### POTERI DEGLI ISPETTORI SANITARI

*"...Gli ispettori predetti esercitano la vigilanza sulla preparazione, sulla produzione e sul commercio delle sostanze alimentari e delle bevande allo scopo di prevenire e reprimere le infrazioni alla **legge 30 aprile 1962, numero 283**, e ad ogni altra norma in materia di disciplina igienica delle sostanze alimentari e delle bevande. A tal fine essi provvedono ad accertamenti ed ispezioni, in qualunque momento, negli stabilimenti ed esercizi esistenti nella provincia, nonché sui depositi, sugli scali e sui mezzi di trasporto; raccolgono tutte le notizie e le informazioni sulla preparazione e conservazione delle sostanze alimentari e delle bevande, che possono interessare la tutela della salute pubblica; propongono al medico o al veterinario provinciale l'adozione dei provvedimenti di competenza. Gli ispettori sanitari sono coadiuvati da segretari tecnici e guardie di sanità, i quali sono anche autorizzati al prelievo dei campioni; si avvalgono altresì della collaborazione degli ufficiali sanitari e dei veterinari comunali, secondo le rispettive competenze, e dell'opera dei vigili sanitari...". (Art. 17 comma 2, 3 e 4 legge 26 febbraio 1963 n.441).*

## Diritti del Controllato

I verificatori in prima battuta:

- Esibiscono le tessere personali di riconoscimento
- Comunicano al contribuente lo scopo della visita, invitandolo ad esibire tutti i registri, libri e documenti che è tenuto a porre a disposizione degli organi di controllo.

### ***1. Diritto del controllato al regolare svolgimento dell'attività***

**E' questo per i pubblici esercizi uno degli aspetti più problematici dell'attività di verifica non essendo infrequenti i casi di interruzione del servizio per attività di controllo.**

In materia fiscale l'articolo 12 dello Statuto del contribuente prevede che le verifiche si svolgano, salvo casi eccezionali ed urgenti, *"durante l'orario di esercizio dell'attività e con modalità tali da comportare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività stesse nonché alle relazioni commerciali o professionali del contribuente"*.

Tale principio di civiltà giuridica, a nostro avviso, deve avere valenza anche in tema di controlli in materia di igiene e sanità, anche se l'articolo 5 del DPR 327/1980 stabilisce che **"*Gli organi di vigilanza possono procedere in qualsiasi momento ad ispezioni o prelievi di campioni negli stabilimenti, nei laboratori di produzione e confezionamento, nei magazzini, nei depositi, nei mercati, negli spacci di vendita, negli alberghi, ristoranti, trattorie ed altri pubblici esercizi, nonché nelle mense soggette ad autorizzazione amministrativa, ed in genere ovunque si distribuiscono a qualsiasi titolo*"**.

*Per assicurare la minore turbativa possibile si ritiene che la presenza dei verificatori nelle sedi aziendali debba essere discreta, non traumatica né appariscente, in modo da non attirare l'attenzione dell'ambiente esterno, al di là di quanto inevitabilmente accade per effetto indiretto dell'ispezione.*

## VADEMECUM VERIFICHE IGIENICO-SANITARIE

*A tal proposito, i militari impiegati nei servizi di verifica – siano essi generali, parziali o specifici, dovrebbero vestire l'abito civile.*

*Solo in casi eccezionali, allorquando le condizioni particolari di tempo e di luogo inducano a ritenere che la presentazione di personale in divisa sia opportuna per agevolare il riconoscimento della qualifica degli operanti nonché come tutela preventiva della loro sicurezza personale si può disporre l'accompagnamento dei verificatori con uno o più militari in uniforme.*

*In definitiva, le unità operative, sia civili che militari, dovrebbero porre in essere tutti gli accorgimenti utili per ridurre al massimo gli effetti pregiudizievoli della verifica rispetto al normale andamento delle relazioni dei controllati con i propri fornitori, con i clienti, con gli enti finanziari e con gli altri soggetti, compatibilmente con la tipologia dei controlli da effettuare.*

*Per quanto attiene al secondo aspetto, il principio della "minore turbativa" richiede che la verifica venga eseguita nel luogo che risulti più indicato ai fini della instaurazione di efficaci rapporti di collaborazione, così da agevolare il dialogo ed il contraddittorio in sede di analisi e di chiarimenti degli elementi desumibili dall'ispezione della documentazione.*

## **2. Diritto a formulare osservazioni e rilievi da inserire nel verbale**

**Delle osservazioni e dei rilievi del controllato e del professionista deve darsi atto nel processo verbale delle operazioni di verifica.**

La norma riveste una altissima importanza in quanto - ad esempio - consente, momento per momento, al controllato di far rilevare anche aspetti di illegittimità dei comportamenti dei verificatori; e ciò è fondamentale in relazione alle eventuali contestazioni che si dovessero fare in sede di ricorso o di procedimento penale. (es. nullità degli atti posti in essere da chi pur non ricoprendo la qualifica di ispettore sanitario ha proceduto ad ispezioni nel frigorifero).

Per quanto riguarda il prelievo di campioni, ad esempio, vengono fornite dettagliate istruzioni sul contenuto del verbale che deve contenere, tra l'altro:

- Data, ora e luogo del prelievo
- Generalità e qualifica di coloro che l'hanno eseguito

## VADEMECUM VERIFICHE IGIENICO-SANITARIE

- L'indicazione della natura della merce, la descrizione delle condizioni ambientali di conservazione e le indicazioni con cui è posta in vendita, o le diciture apposte sulle etichette e la dichiarazione se la merce è posta in vendita sfusa o in contenitori originali, con particolare cenno all'eventuale originalità ed integrità delle confezioni.
- Le modalità seguite nel prelievo
- La dichiarazione che il titolare dell'impresa ha trattenuto una copia del verbale e una aliquota del campione
- La dichiarazione che il verbale è stato letto alla presenza dell'interessato e che è stato sottoscritto anche dal medesimo o che ha rifiutato di sottoscriverlo
- La firma dei verbalizzanti e quella del titolare dell'impresa
- Le eventuali dichiarazioni sul nome e residenza del fornitore della merce e sulla data di consegna della merce medesima
- Le eventuali dichiarazioni sulle aggiunte o manipolazioni subite dalla merce dopo il ricevimento della stessa
- L'indicazione di eventuali aggiunte o trattamenti subiti dalla merce all'atto del prelievo.

**Una copia del verbale così redatto deve essere consegnata all'esercente**

## Sanzioni

**ADDETTI AI CONTROLLI** : \_verbalizzazione carenze

**AUTORITA' SANITARIA** : prescrizioni e termini ( 120 gg. )

**SANZIONI**: solo dopo la \_scadenza dei termini , per inottemperanza alle presrizioni

## Contestazioni

RICORSO DIRETTO ALL'AUTORITA' COMPETENTE TRAMITE L'UFFICIO CHE HA ACCERTATO LA VIOLAZIONE ( ART. 22 L.691/1981 )