

Accesso ispettivo, diffida e verbalizzazione unica: le novità del Collegato lavoro

Articolo di [Massimiliano Pala](#) da ALTALEX 13.11.2010

L'autore analizza le novità introdotte dal Collegato Lavoro in materia di ispezione del lavoro e dei suoi atti che coinvolgono oltre, al personale ispettivo preposto ai controlli, anche i consulenti del lavoro ed i legali delle aziende.

Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica. Le novità del "Collegato Lavoro"

di [Massimiliano Pala](#)

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

L'art. 33 del c.d. "[Collegato lavoro](#)", approvato con la legge 4 novembre 2010 n. 183, pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 243 della Gazzetta Ufficiale del 9.11.2010 n. 262, introduce fra i tanti argomenti oggetto di riforma, delle novità nella materia dell'ispezione del lavoro e dei suoi atti che coinvolgono oltre, al personale ispettivo preposto ai controlli, anche i consulenti del lavoro ed i legali delle aziende.

L'articolo in esame, sostituisce *in toto* i quattro commi dell' art. 13 del [D.Lgs. 124/04](#) che si limitava a disciplinare i poteri di diffida degli ispettori del Ministero del lavoro e degli enti previdenziali.

Il nuovo art. 13, composto da sette commi, riscrivendo la disciplina della *diffida*, introduce una nuova procedimentalizzazione della attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.

Il verbale di primo accesso ispettivo

La nuova norma stabilisce l'obbligo per il personale ispettivo di redigere *il verbale di primo accesso ispettivo* al momento della prima visita ispettiva presso i luoghi di lavoro, che normalmente corrisponde all'inizio degli accertamenti nei confronti di una azienda.

Inoltre la legge ora prevede anche la redazione di un successivo verbale al momento della conclusione dei controlli, ma la redazione di tale verbale "conclusivo" è subordinata alla condizione che *risultino delle violazioni di legge o dei contratti collettivi in materia di lavoro e legislazione sociale*. Ne discende che la nuova disciplina non prevede l'obbligo di redazione del verbale finale in caso in cui, al termine dei controlli degli ispettori, non risultino irregolarità.

Si noti come fino ad ora la redazione dei verbali ispettivi era prevista solamente da norme interne del Ministero del Lavoro ed in particolare dal Decreto della DGAI del 20 aprile 2006 prot. 3540 che contiene il *Codice di comportamento degli Ispettori del Lavoro* e la circolare MLPS n. 13/2006.

Ora invece è la legge stessa a disciplinare le modalità ed il contenuto della verbalizzazione ispettiva, con evidenti conseguenze sul piano dell'impugnabilità di detti atti per eventuali violazioni di legge.

La nuova formulazione dell'art. 13 infatti prevede che il verbale di primo accesso ispettivo debba contenere:

- a) l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego;
- b) la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo;

c) le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione;

d) ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti;

Il 1° comma dell'art. 13 ribadisce a questo proposito la vigenza dell'art. 4, settimo, comma della legge 22 luglio 1961, n. 628 che prevede la sanzione penale dell'arresto e dell'ammenda per il rifiuto di fornire notizie agli ispettori del lavoro.

La nuova disciplina della Diffida

Il nuovo testo dell'art. 13 dispone che qualora il personale ispettivo, al termine dei controlli, constati violazioni di legge o l'inosservanza di contratti collettivi *e nel caso in cui rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative*, provvede a diffidare il *trasgressore*, e l'eventuale *obbligato in solido* ai sensi dell'art. 6 della [legge 689/81](#), alla regolarizzazione delle inosservanze.

Nonostante la lettera della legge, le condizioni per l'adozione della diffida sono rimaste invariate. Infatti la constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo possono costituire il presupposto dell'esercizio del potere di diffida solamente quando danno luogo ad un *illecito amministrativo* sanzionato con una pena pecuniaria ai sensi della [legge 689/81](#).

Inoltre si potrà adottare la diffida in tutti i casi in cui l'illecito sia in concreto sanabile (*comunque materialmente sanabile*). Sembra dunque che siano abbandonate definitivamente le classificazioni di illeciti sanabili o non sanabili astrattamente, ovvero "a priori", ma occorrerà riferirsi sempre alla situazione contingente (ad esempio sarà possibile regolarizzare l'omessa consegna del modello UniLav ad un lavoratore licenziato, purché sia in concreto possibile spedirgli il documento per posta).

Invariata rimane la possibilità di ammettere al beneficio del pagamento della sanzione "al minimo" il trasgressore che ha provveduto, seppure tardivamente, alla regolarizzazione ancor prima dell'adozione della diffida da parte del personale ispettivo. La cosiddetta "diffida ora per allora", prevista per la prima volta dalla [Circolare del Ministero del Lavoro n. 24/2004](#), ora viene ad essere espressamente disciplinata dal comma 4 lettera c) dell'art. 13 in esame.

Si rileva invece una importante differenza rispetto al testo precedente, in merito ai *destinatari* della diffida. La norma sostituita indicava come destinatario della diffida il *datore di lavoro*, mentre ora chiamato a regolarizzare sarà il *trasgressore* e l'eventuale *obbligato in solido*, individuato ai sensi dell'art. 6 della legge 689/81. Infatti, in materia di illeciti amministrativi, se spesso la figura del *trasgressore* (la persona fisica autrice dell'illecito) corrisponde a quella del *datore di lavoro* - *ad esempio* quando quest'ultimo è una ditta individuale - in molti casi le due figure divergono. Si pensi al caso, molto comune, in cui il datore di lavoro è una *società o un ente* dotato di personalità giuridica (es. S.r.l., S.p.a. Ente pubblico). In questo caso normalmente l'autore dell'illecito (trasgressore) sarà individuato in colui che amministrava la società o che aveva la responsabilità legale dell'ente al momento della commissione dell'illecito. Sotto la vigenza del testo precedente dunque la diffida a regolarizzare poteva essere indirizzata ad un soggetto diverso dall'autore dell'illecito mentre quest'ultimo era comunque il destinatario finale della sanzione amministrativa.

Tale importante modifica riguardo ai destinatari della diffida si è resa necessaria perché il legislatore, in una ottica di semplificazione, ha voluto che in unico atto, il *verbale di accertamento e notificazione*, si concentrassero gli effetti di due provvedimenti prima distinti: *la diffida ex art. 13*

del [D.Lgs. 124/04](#) e la *contestazione-notificazione di illecito amministrativi* di cui all'art. 14 della [legge 689/81](#), come meglio diremo in seguito. Per ottenere questo risultato era necessario che i destinatari dei due diversi provvedimenti fossero gli stessi destinatari dell'obbligazione del pagamento della pena pecuniaria amministrativa: il trasgressore e l'obbligato in solido ex art. 6, [L. 689/81](#).

Dunque con un unico atto il trasgressore, e l'obbligato in solido se individuabile, sono diffidati a regolarizzare le inosservanze entro un termine prestabilito dalla legge: *30 giorni* decorrenti dalla data di notificazione del verbale.

Si noti che mentre prima della attuale modifica il termine per adempiere alla diffida veniva fissato caso per caso dall'ispettore (spesso si trattava di un termine piuttosto breve), ora è la legge a fissare il termine per la regolarizzazione in trenta giorni, termine che dunque *non sembra più prorogabile* su richiesta dei "diffidati".

Qualora i destinatari non ottemperino alla diffida, *quello stesso verbale* produce gli effetti della *contestazione o notificazione di illecito amministrativo ex art. 14 legge 689/81* nei confronti di quegli stessi destinatari senza bisogno della successiva notificazione di un ulteriore atto come avveniva prima della modifica in esame.

In caso di ottemperanza invece, il trasgressore, o l'eventuale obbligato in solido, è ammesso al pagamento di una somma pari al *minimo edittale* ovvero nella misura pari ad *un quarto della sanzione stabilita in misura fissa* entro *15 giorni* dalla scadenza del termine fissato dalla legge per la regolarizzazione (30 giorni). Il pagamento dell'importo della predetta somma estingue il procedimento sanzionatorio *limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida ed a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa*.

Qui la nuova procedura dettata dal legislatore diverge notevolmente dalla precedente. Infatti prima della modifica dell'art. 13, in caso di regolarizzazione, il personale ispettivo, previo accertamento della esatta ottemperanza alla diffida da parte del datore di lavoro, ammetteva quest'ultimo, con un separato atto, al pagamento agevolato della sanzione. *La nuova procedura invece sembra non prevedere il controllo dell'esatta regolarizzazione da parte dell'organo autore della diffida in quanto l'unico verbale di accertamento e notificazione contiene già l'ammissione alla procedura di regolarizzazione*.

Dunque il trasgressore o l'obbligato in solido, che ritenga di aver regolarizzato, provvederà direttamente al pagamento della sanzione al minimo con il modello F23, senza dover attendere un ulteriore atto che lo ammetta al pagamento agevolato.

Tale soluzione, seppure costituisce una evidente semplificazione delle procedure, pone alcuni problemi pratici soprattutto nel caso in cui la diffida non risulti esattamente ottemperata secondo la valutazione successiva dell'organo ispettivo (si pensi ad esempio al caso della ditta che diffidata a comunicare al Centro per l'impiego l'esatta data di assunzione di un dipendente irregolare, comunichi una data diversa da quella indicata nel verbale ispettivo). In questa ipotesi si deve ritenere che l'effettuazione del pagamento della sanzione agevolata non potrà avere l'effetto di estinguere il procedimento sanzionatorio, con la conseguenza che l'accertatore dovrà procedere a presentare il rapporto ex art. 17, [L. 689/81](#) al Dirigente della Direzione Provinciale del Lavoro (competente per la determinazione della sanzione con successiva Ordinanza) non potendo procedere ad una nuova contestazione-notificazione di illecito amministrativo.

Dal punto di vista pratico sarà dunque opportuno, al fine di evitare un complesso contenzioso, che il personale ispettivo indichi *con precisione* nella diffida in che cosa dovrà consistere la regolarizzazione, e che le imprese, prima di procedere al pagamento delle sanzioni agevolate, contattino gli autori della diffida in modo da verificare l'esattezza della regolarizzazione.

Il verbale di accertamento e notificazione

All'ammissione alla procedura di regolarizzazione nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'art. 14 della [legge 689/81](#), il personale ispettivo deve provvedere con un *unico verbale* notificato al trasgressore ed all'eventuale obbligato in solido.

Come per il *verbale di primo accesso ispettivo* la legge disciplina il contenuto di tale *verbale di accertamento e notificazione* che dovrà indicare:

1. gli esiti dettagliati dell'accertamento con *indicazione puntuale* delle fonti di prova degli illeciti rilevati;
2. la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili come sopra illustrato;
3. la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma agevolata (minimo edittale o un quarto della sanzione in misura fissa) ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione (cosiddetta "diffida ora per allora");
4. la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida per i quali non sia stata effettuata nel termine di legge la regolarizzazione (ed il conseguente versamento della sanzione al minimo), mediante il pagamento della sanzione *in misura ridotta* ai sensi dell'art. 16 della [legge 689/91](#), (ovvero in misura pari alla somma più favorevole tra un terzo del massimo ed il doppio del minimo della sanzione, se previsto);
5. l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.

Una importante novità è costituita dall'obbligo per gli ispettori di indicare nel verbale *in maniera puntuale le fonti di prova*. La norma si pone in relazione con il generale obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi previsto dall'art. 3 della [legge 241/90](#). In precedenza era però il solo codice di comportamento degli ispettori del lavoro di cui al DD del 20 aprile 2006 a stabilire nel dettaglio che *“Le conclusioni finali alle quali è pervenuto l'ispettore devono essere adeguatamente motivate, anche al fine di prevenire il contenzioso amministrativo”* (art. 16) e che *“Il processo verbale deve contenere ogni elemento utile a garantire e ad assicurare la possibilità di difesa del presunto trasgressore”* (art.15).

La nuova norma stabilisce quali siano questi elementi: *gli esiti dettagliati degli accertamenti con l'indicazione puntuale delle fonti di prova*. Si tratta evidentemente delle fonti di prova *degli illeciti amministrativi* in quanto le prove relative ad eventuali reati continueranno ad essere indicate solamente nella comunicazione al Pubblico Ministero ai sensi dell'art. 347 c.p.p..

Si noti che sino ad ora nelle motivazione dei verbali ispettivi le *fonti di prova* erano indicate per lo più genericamente (...dalle informazioni raccolte nel corso degli accertamenti è emerso che...) mentre ora dovranno essere specificate in dettaglio.

E' facile prevedere che tale disposizione porrà qualche problema in ordine alla sua concreta attuazione in quanto se da un lato renderà più "trasparente" l'attività ispettiva, consentendo un migliore ed immediato esercizio del diritto di difesa delle imprese, senza dover ricorrere alla

richiesta di accesso agli atti, dall'altro esporrà i lavoratori, le cui dichiarazioni sono spesso le principali fonti di prova per gli ispettori, a pressioni o a ritorsioni da parte dei datori di lavoro.

Inoltre, nel prevedere nell'atto l'obbligatoria indicazione degli organi ai quali proporre ricorso, il legislatore sembra presupporre *sempre* la possibilità di impugnazione del verbale ispettivo.

La possibilità di ricorrere contro il verbale in esame è pacificamente ammessa quando questo contiene una contestazione in materia di *illeciti amministrativi*. In questo caso il ricorso potrà proporsi secondo le modalità previste dall'art. 18 della [legge 689/81](#) (ricorso entro trenta giorni alla *autorità competente a ricevere il rapporto, normalmente il Dirigente della Direzione Provinciale del Lavoro*) oppure, quando il ricorso abbia ad oggetto *la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro*, secondo l'art. 17, 2° c., del [D.Lgs. 124/04](#), (ricorso al *Comitato regionale per i rapporti di lavoro*).

Se invece con il verbale ispettivo non si rilevassero inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative (come ad esempio verbali che accertassero solamente omissioni contributive, magari derivanti da una diversa qualificazione di rapporti di lavoro data dall'organo ispettivo) secondo il Ministero del lavoro non sarebbe possibile il ricorso, essendo questo riservato ai verbali di accertamento degli istituti previdenziali ed assicurativi (Vedi [Circolare Min. Lav. 24/2004](#), n. 10/2006 ed anche n. 16/2010).

A parere dello scrivente, la nuova formulazione dell'art. 13 (che prescrive sempre l'indicazione degli organi ai quali proporre ricorso nel verbale di conclusione degli accertamenti), nonché l'espressione usata dall' art. 17 del medesimo D.Lgs. per indicare gli atti impugnabili davanti al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro ("*Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del Lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro..*") fanno ritenere che il nuovo verbale unico potrà essere sempre oggetto di ricorso tutte le volte che sia di per sé idoneo a ledere la sfera giuridica del ricorrente.

Il comma 5 del nuovo art. 13 stabilisce che *l'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'art. 14 della [legge 689/81](#)* (ovvero i termini di decadenza entro il quale l'accertatore deve contestare la violazione) nonché il termine per il ricorso al Comitato di cui all'art. 17 dello stesso [D.Lgs. 124/04](#), *fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti di cui ai commi 2° (30 giorni per la regolarizzazione) e 3° (successivi 15 giorni per il pagamento agevolato della sanzione)*. La lettera della legge parla di *interruzione* di termini, il che farebbe presumere che dal verificarsi del fatto interruttivo (la diffida) cominci a decorrere un nuovo termine per l'adozione di un successivo atto, cosa che non è.

Più precisamente la norma significa che *l'unico verbale di accertamento e notificazione* contenente la diffida *ha anche efficacia di contestazione-notificazione di illecito amministrativo ai sensi dell'art. 14, [L. 689/81](#)* nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali sia stato notificato. Ma solo alla scadenza dei termini per la regolarizzazione ed il conseguente pagamento della sanzione al minimo, inizieranno a decorrere gli ulteriori termini previsti dalla [L. 689/81](#) per il pagamento della sanzione in misura ridotta o per la presentazione di memorie difensive nonché il termine per il ricorso ex 17 del [D.Lgs. 124/04](#).

Estensione del potere di diffida

Inoltre il potere di diffida, con gli effetti e le procedure sopra descritte, è esteso, con la nuova formulazione dell'art. 13, anche agli *ispettori ed ai funzionari amministrativi* degli enti ed istituti

previdenziali per le inadempienze da essi rilevate. Ciò significa che oltre agli *Ispettori delle Direzioni Provinciali e Regionali del Ministero del Lavoro*, anche gli ispettori di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nonché *i funzionari amministrativi* degli stessi enti, potranno esercitare il potere di diffida ed utilizzare le procedure dettate con l'introduzione del nuovo *verbale di accertamento e notificazione*.

In proposito si osserva che il presupposto per l'esercizio del potere di diffida è l'accertamento di un *illecito amministrativo* di cui alla [legge 689/81](#) e poiché l'art. 116, comma 12, della legge n. 388/2000 ha abolito "*tutte le sanzioni amministrative relative a violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria*" difficilmente il personale degli enti previdenziali troverà occasione di esercitare il potere attribuitogli a meno di "sconfinare" nelle materie oggi di competenza degli *ispettori del lavoro*. Infatti l'art. 6 del [D.Lgs. 124/04](#) stabilisce che le funzioni ispettive "*in materia di previdenza ed assistenza sociale*" sono svolte anche dal personale di vigilanza degli enti previdenziali (solamente) "*nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi*".

Infine il potere di diffida viene esteso anche agli *ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria* in coerenza con il disposto dell'art. 13, 4 c. della [legge 689/81](#) che già prevedeva il potere di accertare tutti gli illeciti amministrativi per il personale al quale il Codice di Procedura Penale o le leggi speciali attribuiscono le funzioni di polizia giudiziaria.

[Altalex](#)

Copyright © 2000-2010 - Tutti i diritti riservati