



Le nuove procedure in materia ispettiva

*a cura di Vitantonio Lippolis – Responsabile U.O. Vigilanza 2 presso la DPL di Modena**

Con l'entrata in vigore dell'art.33 della Legge n.183/10 giunge a compimento il processo di riorganizzazione delle procedure ispettive in materia di lavoro iniziato ormai sei anni fa per mano del D.Lgs. n.124/04 e successivamente proseguito, dapprima per mezzo del Decreto Direttoriale 20 aprile 2006 (c.d. Codice di comportamento del personale ispettivo)¹ e successivamente con la Direttiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008.

Le modifiche introdotte da parte del "Colleto lavoro" all'art 13 del D.Lgs. n.124/04 rappresentano, di fatto, una vera e propria rivoluzione in materia in quanto, per la prima volta nel nostro ordinamento, vengono fissati per mezzo di una norma primaria le regole per lo svolgimento dell'attività ispettiva. Così facendo il Legislatore, col lodevole intento di perseguire i canoni Costituzionali di trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa, produce anche un ulteriore importante risultato pratico: quello di uniformare i comportamenti di tutto il personale ispettivo. Nondimeno il maggior rigore che scaturisce dalla novella non potrà che produrre altresì un inevitabile "imbrigliamento" della funzione di vigilanza.

Per mezzo della recente [circolare n.41 del 9 dicembre 2010](#) la Direzione Generale dell'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro ha colto l'occasione per fare il punto della situazione e, nel contempo, per impartire al proprio personale alcune rilevanti istruzioni in ordine all'intervenuta procedimentalizzazione dell'attività ispettiva.

Il verbale di primo accesso

La verbalizzazione del primo accesso da parte del personale ispettivo non rappresenta una vera e propria novità (quantomeno per i funzionari del Ministero del lavoro). Difatti già la citata Direttiva del Ministro Sacconi del 2008 aveva asserito che *"la prova regina, a fondamento dei successivi eventuali illeciti constatati e riscontrati, rimarrà soltanto la verbalizzazione di primo accesso. Il verbale di primo accesso ispettivo diviene, dunque, vero e proprio obbligo per il personale ispettivo che accede in azienda, il quale dovrà aver cura di indicare esattamente, in questa prima verbalizzazione da consegnare in originale all'ispezionato, le circostanze di fatto oggetto di investigazione, con particolare riguardo ai lavoratori trovati intenti al lavoro, ai luoghi di lavoro, alle situazioni avvenute in presenza degli ispettori"*. In seguito sempre la DGAI, con la nota n.195 del 9 gennaio 2009, aveva all'uopo elaborato e diffuso, presso gli uffici periferici del Dicastero, una specifica modulistica (tra la quale vi era, appunto, il verbale di primo accesso) semplificata, unica e unitaria che, nello spirito della Direttiva del Ministro, aveva il compito di garantire l'uniformità sia nei contenuti che nella veste grafica dei verbali.

* Membro del gruppo nazionale di esperti del Ministero del lavoro che si occupa di rispondere agli interpellati. Membro del gruppo nazionale del Ministero del lavoro che risponde ai quesiti in materia di DURC e di LUL. Le seguenti considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

¹ La Legge n.30/03, nel riformare in maniera profonda il mercato del lavoro, aveva parallelamente già preconizzato un altrettanto radicale cambiamento del ruolo rivestito dagli ispettori del lavoro, non più votati esclusivamente a reprimere le violazioni accertate, ma orientati a svolgere anche una funzione di tipo consulenziale nei confronti dei datori di lavoro finalizzata a prevenire le violazioni in materia di previdenza ed assistenza ed a promuovere la corretta applicazione dei nuovi istituti introdotti dal D.Lgs. n.276/03 di attuazione della Legge Biagi. Nel solco così tracciato, è stata varata la c.d. riforma dei servizi ispettivi (D.Lgs. n.124/04) della quale il successivo Codice di comportamento ha rappresentato la naturale conseguenza.

La novella normativa, diversamente da quanto accadeva in passato quando le inadempienze rilevavano solo sotto il profilo disciplinare, prevede adesso un vero e proprio obbligo giuridico a carico del personale ispettivo che consiste da un lato nel redigere e dall'altro nel consegnare (al termine delle indagini compiute nel corso del primo accesso) [un verbale](#) che, nel dettaglio, contenga:

a) L'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego. A tal proposito le istruzioni ministeriali hanno opportunamente chiarito che l'identificazione "a tappeto" di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro, risulta essenziale soltanto qualora gli accessi vengano eseguiti allo scopo di contrastare il lavoro sommerso (es. lavoro nero, somministrazione irregolare, ecc.). Negli altri casi, invece, nei quali l'accesso viene eseguito per perseguire finalità diverse (ad es. per la riqualificazione dei rapporti di lavoro, o per la verifica della regolarità in materia contributiva e/o assicurativa) sarà invece sufficiente procedere all'identificazione dei lavoratori in maniera più snella e meno gravosa (si pensi, ad esempio, alle difficoltà pratiche che diversamente avrebbe incontrato il personale ispettivo nell'identificare tutti i lavoratori presenti in un grande opificio industriale) rinviando, nel verbale di primo accesso, alle generalità del personale impiegato così come risultante dalle scritture obbligatorie (ad es. LUL o comunicazioni di assunzione telematiche). Analogamente, in relazione all'eventuale presenza di un considerevole numero di lavoratori sul luogo dell'accesso, è consentito al personale ispettivo limitare le interviste ad un campione significativo e nel contempo rappresentativo di lavoratori; tale campione andrà selezionato tenendo ovviamente conto di una serie di parametri sostanziali quali le tipologie di mansioni svolte dal personale e/o i modelli organizzativi adottati dal datore di lavoro. Quindi, in tesi, qualora sul luogo dell'accesso siano svolte da 100 lavoratori in maniera omogenea, seriale e ripetitiva unicamente 3 tipologie di macro attività quali la tornitura, la saldatura e la logistica, sarà possibile procedere all'acquisizione di 15 dichiarazioni di lavoratori equamente distribuiti tra le suddette 3 attività ciò anche in considerazione del fatto che, molto probabilmente, tutti i lavoratori appartenenti al medesimo campione forniranno al personale ispettivo indicazioni sostanzialmente equivalenti. Con riguardo, invece, alla necessità di descrivere le attività lavorative svolte dai lavoratori presenti all'atto dell'accesso ispettivo, la nota ministeriale precisa che dovrà trovare spazio la verbalizzazione:

- delle mansioni da ciascun lavoratore svolte;
- l'abbigliamento e la tenuta da lavoro indossata (compreso l'utilizzo di eventuali dispositivi di protezione individuale e dei cartellini identificativi);
- le attrezzature e i macchinari utilizzati.

Si tratta, a bene vedere, di una serie d'informazioni che risultano essere necessarie oltre che per la precostituzione di un solido impianto probatorio in favore della P.A., anche per un corretto e puntuale inquadramento dell'attività oggetto di verifica sotto il profilo assicurativo e prevenzionistico.

b) La specificazione delle operazioni compiute dal personale ispettivo. In questo caso la circolare 41/10 fa presente che, nel corpo del verbale di primo accesso, il personale ispettivo dovrà dare conto:

- dell'organizzazione complessiva del lavoro e dell'impresa ispezionata;
- dell'acquisizione delle dichiarazioni del personale trovato intento al lavoro e delle eventuali r.s.a.;
- dell'eventuale acquisizione o esame della documentazione presente sul luogo di lavoro.

e) Le eventuali dichiarazioni del datore di lavoro o dalla persona presente all'ispezione. La formalizzazione di tali dichiarazioni nel corpo del verbale di primo accesso vanno considerate come la prima forma di concreto esercizio del diritto di difesa costituzionalmente tutelato che il datore di lavoro può approntare. Qualora il datore di lavoro non sia presente sul luogo dell'accesso, la nota ministeriale precisa che tali dichiarazioni – a condizione che siano accompagnate dalla copia di un valido documento d'identità del sottoscrittore - potranno essere formalizzate anche mediante e-mail o fax inoltrati sul luogo dell'ispezione prima che l'accesso sia materialmente concluso.

d) Ogni richiesta, anche documentale, utile alla prosecuzione degli accertamenti. Al fine di rendere più spedito il successivo sviluppo dell'accertamento, il verbale deve riportare l'elenco della documentazione che il personale ispettivo ritiene necessaria/utile per la prosecuzione dell'attività ispettiva (es. LUL, buste paga, fatture, contratti e lettere d'assunzione, ecc.) avendo ovviamente cura di evitare la richiesta di documentazione inconferente con l'accertamento o che comunque sia possibile acquisire d'ufficio (es. C/Ass, Emens, ecc.). Al riguardo si fa presente che, in virtù dei poteri conferiti dalla legge, il personale ispettivo può avere accesso a qualunque documentazione amministrativa e/o contabile, civile e/o fiscale in possesso o di pertinenza del datore di lavoro.

Sanzioni in caso di impedimento alla vigilanza

Qualora non si dia seguito alla richiesta di documenti avanzata tramite il verbale di primo accesso, in assenza di un "giustificato motivo" ostativo o impeditivo, le conseguenze che possono scaturire a carico del trasgressore sono di due tipi:

1. Art.4, co.7, L. n.628/1961 il quale prevede che chiunque non fornisca o fornisca consapevolmente errate o incomplete, notizie legalmente richieste dal personale ispettivo del Ministero del lavoro (il quale, in base all'art.6 del D.Lgs. n.124/04, rivesta la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria) soggiace alla pena dell'arresto fino a 2 mesi o all'ammenda fino a € 516,00;
2. Art.3, co.3, D.L. n.463/1983, convertito in L. n.638/1983 secondo il quale - ancorché il fatto costituisca reato - i datori di lavoro e i loro rappresentanti che impediscano ai funzionari degli enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria (es. dell'INPS o dell'INAIL) l'esercizio dei poteri di vigilanza, soggiacciono alla sanzione amministrativa da € 1.290,00 a € 12.910,00.

Allo scopo di rendere omogenea su tutto il territorio la relativa redazione, il fac-simile del verbale di primo accesso è stato all'uopo rielaborato dalla Direzione Generale dell'Attività Ispettiva che lo ha divulgato in allegato alla Circ. n.41/10.

Una volta compilato e sottoscritto il verbale, al termine del primo accesso (quindi prima di lasciare il luogo ispezionato), va consegnato al datore di lavoro o, in alternativa, ad altro soggetto fisicamente presente all'ispezione; è quest'ultimo il caso che si verifica allorché, in mancanza del datore di lavoro, si proceda ad esempio, alla consegna del verbale al consulente del lavoro o ad un capo cantiere (nei cantieri mobili), o al responsabile del punto vendita (in un'azienda plurilocalizzata), o infine, quando si proceda alla consegna ad un mero lavoratore presente sul luogo dell'accesso (quando non venga consegnata direttamente al datore di lavoro, per ovvie ragioni di riservatezza, sarebbe opportuno consegnare il verbale in apposita busta chiusa). In questi ultimi casi tuttavia, per evitare eventuali disguidi o eccezioni di parte, sarà opportuno comunque procedere alla notifica dello stesso documento (magari tramite fax) direttamente presso la sede del datore di lavoro. Così come pure sarà necessario spedirlo al datore di lavoro qualora sul luogo di

lavoro non sia presente nessuno a cui consegnarlo. Al riguardo si rammenta che nel protocollo d'intesa siglato il 26 novembre 2009 tra il Ministro Maurizio Sacconi ed il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro è stato previsto che il personale ispettivo debba trasmettere il verbale di primo accesso ispettivo al soggetto abilitato alla consulenza del lavoro, incaricato di tenere la documentazione del soggetto ispezionato, tramite posta elettronica, entro sette giorni dall'adozione del verbale stesso. Analogo impegno è stato successivamente assunto dal Ministro del lavoro anche con alcune associazioni datoriali quali, ad esempio, la Confartigianato, la CNA e la Casartigiani.

Come già accennato il verbale di primo accesso è stato voluto dal Legislatore per soddisfare una serie di rilevanti esigenze.

► *In primis* consente l'esercizio del diritto costituzionale di difesa da parte del datore di lavoro; difatti il verbale in argomento è formato sul luogo di lavoro, alla presenza e con la partecipazione del soggetto ispezionato, che lo riceve e ha facoltà di inserire eventuali osservazioni; in sostanza, s'instaura un contraddittorio che garantisce la parte interessata.

► Di contro esso consente al personale ispettivo la precostituzione di un robusto impianto probatorio; difatti un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato in tema di valore dei verbali ispettivi conferisce a questi ultimi efficacia probatoria privilegiata ex art.2700 c.c. in merito a quanto il verbalizzante attesta di aver compiuto ed ai fatti che dichiara avvenuti alla sua presenza (cfr. Cass. SS.UU. n.12545/92). Tale particolare efficacia probatoria trova giustificazione nella circostanza che i fatti e le operazioni riportate sono verbalizzati nell'immediatezza del loro verificarsi; ne deriva la massima garanzia possibile in ordine alla loro corretta ed attendibile ricostruzione. Di fatto esso rappresenta la prima fotografia della situazione aziendale che apre le porte ai successivi eventuali provvedimenti sanzionatori e/o cautelari quali, fra tutti, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale previsto dall'art.14, del D.Lgs. n.81/08. Conseguentemente, quando esso viene compilato con cura e dovizia di particolari, consente all'organo di vigilanza un'agevole difesa degli esiti dell'ispezione in ogni sede di contenzioso.

Il riferimento al "personale ispettivo" contenuto nel primo comma del nuovo art.13 del D.Lgs. n.124/04 pare richiamare la definizione fornita dall'art.6 del medesimo decreto².

Conseguentemente si deve ritenere che l'obbligo di redazione del verbale di primo accesso riguardi soltanto il seguente personale ispettivo che accede presso i luoghi di lavoro:

- Personale ispettivo del Ministero del lavoro;
- Personale ispettivo dell'INPS;
- Personale ispettivo dell'INAIL;
- Personale ispettivo di tutti gli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi (es. ENPALS).

Per quanto riguarda le possibili conseguenze derivanti dalla mancata (o incompleta) redazione e consegna del verbale di primo accesso, va ribadito che il vizio, adesso,

² Art. 6, D.Lgs., n.124/04, Personale ispettivo: "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.

Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria.

Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche 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 di cui al presente comma, non compete la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria."

determina una violazione di legge i cui effetti sul procedimento sanzionatorio potrebbero essere, alternativamente, di due tipi³:

- ▶ Ritenere **invalidi/nulli tutti i successivi atti della procedura** (in considerazione della lesione del diritto dell'ispezionato di contraddire immediatamente gli eventuali esiti dell'accertamento);
- ▶ Ritenere **gli illeciti rilevati nel corso dell'accesso privi del fondamentale supporto probatorio**.

Occorre in ogni caso tener presente che i verbali ispettivi rientrano nella macro categoria degli atti amministrativi. Relativamente, pertanto, ai vizi che li possono caratterizzare si dovrà far riferimento alle norme all'uopo previste dalla L. n.241/90 e più precisamente agli artt. *21-septies*⁴ e *21-octies*⁵ di tale legge. **Conseguentemente qualora, per la natura vincolata del provvedimento, il suo contenuto dispositivo non potesse essere diverso da quello in concreto adottato, il provvedimento non sarà annullabile quand'anche esso sia stato adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti.**

La soluzione, in un senso o nell'altro, dipenderà probabilmente dalla rilevanza dell'omissione perpetrata dal personale ispettivo e non potrà che essere fornita dall'autorità giudiziaria adita che dovrà pronunciarsi sui ricorsi innanzi ad essa incardinati.

Il verbale interlocutorio degli accertamenti

Per quanto non sia espressamente previsto all'interno del modificato impianto normativo, il Dicastero del Welfare – richiamando il contenuto dell'art.13, del Codice di comportamento ispettivo⁶ - ha rammentato, nel corpo della Circolare n.41/10, l'esistenza del [verbale interlocutorio](#). In base alle indicazioni ministeriali esso andrà redatto dal personale ispettivo nel caso in cui *“l'accertamento si riveli complesso e prolungato nel tempo o si palesino ulteriori esigenze informative nel prosieguo delle indagini”* Sostanzialmente esso consente di informare il datore di lavoro circa l'allargamento (temporale, oggettivo e soggettivo) del perimetro dell'accertamento e rappresenta così l'ulteriore presupposto per l'adozione dei successivi eventuali provvedimenti sanzionatori contenuti nel susseguente verbale unico di accertamento e notificazione. Tale verbale, qualora venga redatto, deve riportare:

- la descrizione completa delle ulteriori attività d'indagine compiute;
- l'indicazione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata o acquisita;
- la richiesta di eventuale ulteriore documentazione o informazioni;
- l'espresso avvertimento che gli accertamenti sono ancora in corso.

Tale atto, il cui fac-simile è stato allegato dal Ministero del lavoro alla circolare in commento, va redatto, sottoscritto e notificato al datore di lavoro a mano o tramite raccomandata A/R.

³ In precedenza l'obbligo di redazione e consegna del verbale di primo accesso discendeva esclusivamente da fonti interne all'amministrazione ragion per cui l'eventuale omissione rilevava solo sul piano disciplinare, nei confronti dell'ispettore negligente.

⁴ Art. 21 Septies, Legge n.241/90 - Nullità del provvedimento: "E nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge. Le questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

⁵ Articolo 21 Octies Legge n.241/90 - Annullabilità del provvedimento "E annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

⁶ Art. 13, Decreto Direttoriale 20 aprile 2006 – Atto interlocutorio: "Qualora l'accertamento si riveli complesso e prolungato nel tempo, il personale ispettivo valuta l'opportunità di rilasciare al soggetto ispezionato o a persona appositamente delegata, un atto interlocutorio contenente la descrizione delle attività compiute, la documentazione esaminata, nonché l'espressa menzione che gli accertamenti sono ancora in corso"

Il potere di diffida

Anche l'istituto della diffida obbligatoria ha subito, per mano delle modifiche contenute nell'art.33 della Legge n.183/10, una profonda e sostanziale rivisitazione.

Si rammenta che la diffida era già presente tra i poteri spettanti agli ispettori del lavoro secondo quanto previsto dall'art.9 del D.P.R. 520/55. Si trattava di una potestà discrezionale dell'organo ispettivo, determinata dalle esigenze del caso ed attuabile mediante un atto avente la forma della prescrizione, con il quale veniva intimato al datore di lavoro di adempiere ad un determinato obbligo preesistente, entro un termine perentorio, con l'avvertimento che l'inadempimento avrebbe comportato l'applicazione di una sanzione.

La successiva legge di riforma dei servizi ispettivi del 2004 ha radicalmente mutato l'istituto prevedendone l'obbligatoria adozione da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro.

| Caratteristiche della diffida obbligatoria (art.13, D.Lgs. n.124/04) | |
|---|---|
| Scopo | <ul style="list-style-type: none">▪ Snellire l'attività di vigilanza svolta dagli uffici preposti;▪ Premiare il comportamento collaborativo del trasgressore;▪ Incentivo alla regolarizzazione;▪ Strumento di contrasto al lavoro sommerso; |
| Natura | <ul style="list-style-type: none">▪ È un provvedimento che va obbligatoriamente adottato dal personale ispettivo;▪ Rappresenta una condizione di procedibilità del procedimento sanzionatorio (se non viene adottata il procedimento risulta viziato e i relativi provvedimenti sanzionatori divengono nulli). |
| Oggetto | Ripristino della legalità violata mediante l'adozione, da parte del trasgressore, della condotta (seppur tardiva) prevista dalla legge; |
| Quando si adotta | Nel caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo (in quest'ultima ipotesi soltanto se esso riveste una funzione integrativa del precetto normativo) in materia di lavoro e legislazione sociale; |
| Condizione per l'adozione | Inadempimenti comunque materialmente sanabili dai quali derivi l'applicazione di sanzioni amministrative; |
| Effetti | <ul style="list-style-type: none">▪ Interrompe il termine di perenzione (90/360 gg.) entro il quale contestare/notificare le violazioni ex art.14, Legge n.689/81;▪ Interrompe i termini (30 gg.) per la presentazione del ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ex art.17, D.Lgs. n.124/04;▪ Riduce l'importo della sanzione amministrativa al minimo edittale (o a un quarto in caso di sanzione prevista in misura fissa);▪ La concreta ottemperanza alla diffida, il pagamento dell'importo dovuto e la dimostrazione al personale ispettivo degli avvenuti adempimenti estinguono il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto della diffida stessa. |
| Gravame | La diffida non è impugnabile in quanto non è un provvedimento direttamente lesivo. |

La modifica introdotta dal Collegato lavoro ha variato il destinatario del provvedimento di diffida: difatti oggi non si tratta più, come accadeva in passato, del datore di lavoro bensì del trasgressore e dell'eventuale obbligato in solido individuato ai sensi dell'art.6, della Legge n.689/81.

Questo vuol dire che i legittimati passivi della diffida sono adesso i medesimi soggetti destinatari, a mente dell'art.14 della legge 689/81, della contestazione delle inosservanze. Da ciò discende l'automatica conseguenza che, in presenza di una pluralità di soggetti responsabili la diffida verrà oggi impartita a tutti i trasgressori ed all'obbligato in solido. È il caso, ad esempio, che si verifica allorché, in una società in nome collettivo ove, per pattuizione statutaria, tutti e tre i soci siano parimenti legali rappresentanti, sia accertata la mancata comunicazione preventiva di assunzione di un lavoratore: saranno destinatari della diffida tutti e tre i soci e la società (quest'ultima in qualità di obbligata in solido). La circolare ministeriale n.41/10, tuttavia, opportunamente precisa al riguardo che l'ottemperanza alla diffida da parte di uno solo dei destinatari permette a tutti di accedere al pagamento della sanzione nella prevista misura minima. L'ulteriore effetto estintivo della violazione si avrà, invece, col pagamento di tali somme da parte di ciascuno dei responsabili ovvero, in maniera cumulativa, da parte dell'obbligato in solido. Quindi la novella legislativa ha generato un parallelismo di questo istituto con la contestazione d'illecito amministrativo con la conseguenza che, in pratica, si avrà una sostanziale moltiplicazione dei provvedimenti di diffida (e quindi anche delle relative somme a titolo di sanzione minima da pagare) per tanti quanti sono i trasgressori individuati ai sensi dell'art.5, della Legge n.689/81 (in precedenza il pagamento previsto era, in ogni caso, limitato esclusivamente a carico del singolo datore di lavoro).



Altra importante novità introdotta dall'art.33 del Collegato lavoro è rappresentata dall'individuazione del termine di **30 giorni** (termine che decorre dalla data di notificazione del verbale unico che la contiene) entro il quale il trasgressore deve procedere alla regolarizzazione della violazione diffidata⁷.

La norma prevede, inoltre, che in caso di ottemperanza alla diffida impartita, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido debbano provvedere al versamento di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa pari al minimo della sanzione editale ovvero pari a un quarto della sanzione prevista in misura fissa entro il termine di 15 giorni dalla scadenza dei suddetti 30 giorni. In tutto, quindi, il trasgressore ha complessivamente a disposizione 45 giorni (30 per l'adempimento alla diffida e ulteriori 15 per il pagamento della sanzione minima) per estinguere la violazione accertata. La nota ministeriale in commento afferma che il termine complessivo di 45 giorni è da ritenersi "perentorio". Conseguentemente si deve ritenere che il termine di 30 giorni previsto per l'ottemperanza vada invece considerato come "ordinatorio". Questo in pratica sta a significare che il trasgressore (o l'obbligato in solido) ha la possibilità di svolgere materialmente l'adempimento previsto in diffida anche oltre i 30 giorni previsti dalla norma purché, nel complesso, l'adempimento ed il versamento della sanzione minima avvengano improrogabilmente entro e non oltre il 45° giorno dalla notifica del verbale unico contenente il provvedimento di diffida. In caso di diffida "ora per allora"⁸ l'effetto estintivo della violazione si avrà più semplicemente con il mero pagamento della sanzione in misura minima (o pari a un quarto in caso di sanzioni pecuniarie previste in misura fissa) entro il termine perentorio di 15 giorni dalla notificazione/consegna del verbale unico che la prevede.

⁷ Si rammenta che la precedente formulazione dell'art. 13, del D.Lgs. n.124/04 non prevedeva alcun termine entro il quale procedere alla regolarizzazione della violazione accertata. Ciò aveva conseguentemente consentito l'adozione, da parte del personale ispettivo, di termini discrezionali ed arbitrari.

⁸ La c.d. diffida "ora per allora" viene adottata dal personale ispettivo nel caso in cui il trasgressore, ancor prima dell'adozione del provvedimento di diffida, abbia già posto in essere il comportamento dovuto, sia pur tardivamente.

Trascorso infruttuosamente il termine finale il verbale unico (v. *infra*) produrrà automaticamente, sia nei confronti del trasgressore sia nei confronti dell'obbligato in solido, gli effetti della contestazione e notificazione d'illecito amministrativo. Queste nuove disposizioni risolvono così i problemi che la pregressa disciplina aveva creato in merito alle incerte conseguenze di regolarizzazioni o di pagamenti tardivi. Adesso, invece, risulta finalmente chiaro che l'inottemperanza o il mancato rispetto dei termini di legge determinano *de jure* la produzione degli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati ex art.14 della Legge 689/81.

Per quanto concerne la tipologia di inosservanze sanabili, la norma chiarisce che devono intendersi quelle che presuppongono una condotta riparatrice comunque materialmente realizzabile. Così facendo la modifica normativa pare proprio aver recepito l'orientamento del Ministero del lavoro contenuto nelle Circolari n.24/04 e n.9/06 le quali, fra l'altro, escludevano l'applicabilità della procedura premiale a favore delle aziende cessate.

Altra importante novità che caratterizza l'istituto riguarda i soggetti a cui spetta il potere/dovere di adottarla. Difatti la novella ha realizzato un opportuno parallelismo tra potere di accertamento⁹ ed il potere di diffida. Così facendo sono state finalmente appianate le inaccettabili disparità di trattamento che si venivano a creare in passato tra taluni datori di lavoro sottoposti ad accertamenti da parte di organi sforniti del potere di diffida (quali, ad es., i funzionari di polizia municipale o di pubblica sicurezza) che perciò non potevano ammettere il datore di lavoro alla procedura premiale, ed altri datori di lavoro assoggettati invece ai controlli di organi dotati del potere di diffida (ad es. ispettori del lavoro), che venivano invece ammessi al trattamento più favorevole.

Difatti adesso, a seguito dell'intervenuta estensione del perimetro soggettivo, il potere/dovere di diffida spetta al:

- Personale ispettivo del Ministero del lavoro;
- Personale ispettivo ed ai funzionari amministrativi degli enti e degli istituti previdenziali per le inadempienze da essi rilevate (INPS, INAIL, ENPALS, ecc.). Al riguardo si precisa che il potere di diffida era già stato esteso ai funzionari amministrativi degli Istituti previdenziali per effetto della Legge n.123/07;
- Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano, ai sensi dell'art.13, della Legge n.689/81, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale (ad es. Guardia di finanza, Carabinieri, Vigili urbani, ecc.).

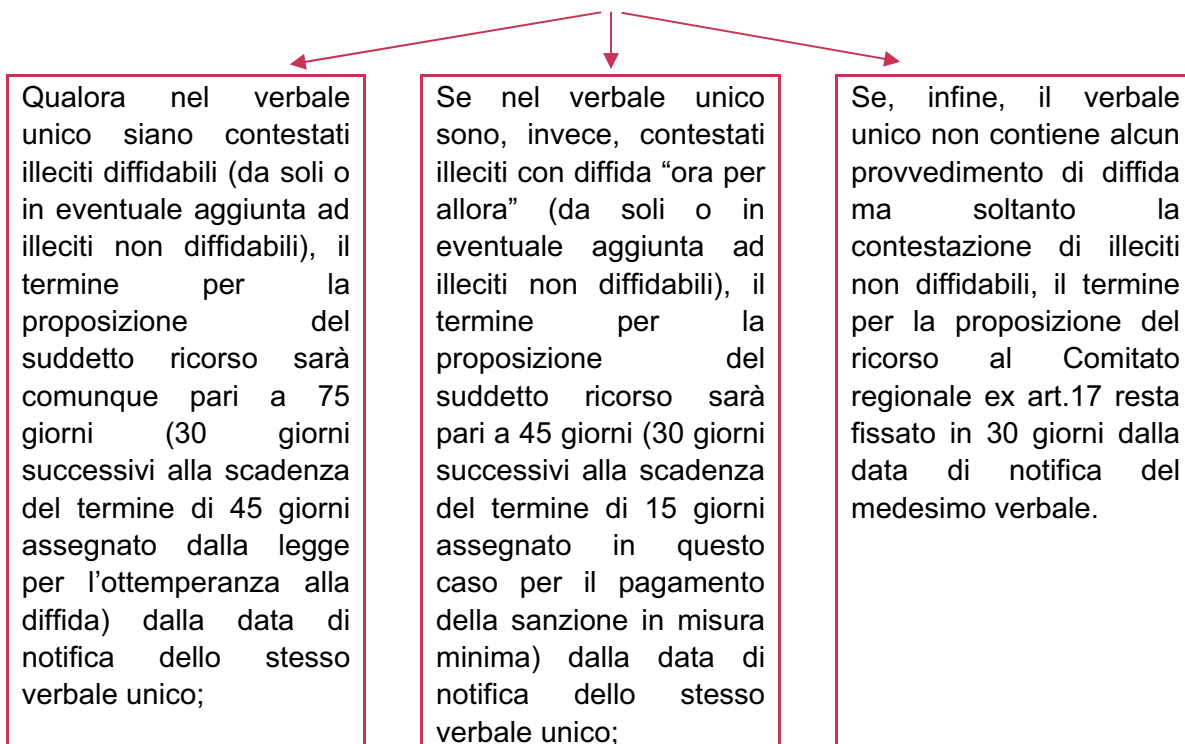
Nota bene

A tal proposito la circolare n.41/10 fa un'importante affermazione di principio sancendo che **tutti gli organi oggi titolari del potere di diffida, qualora accertino violazioni amministrative per le quali trovi applicazione l'istituto in parola, sono adesso obbligati ad utilizzare tale strumento quale vera e propria condizione di procedibilità per l'irrogazione delle relative sanzioni**. Conseguentemente essi, dalla data di entrata in vigore della novella, non potranno più limitarsi ad inviare, così come invece avveniva in passato, meri atti di "contestazione" dei presupposti delle violazioni alle DPL per la successiva formalizzazione dei provvedimenti sanzionatori, ma dovranno redigere in maniera integrale il verbale di contestazione e notificazione con annessa diffida alla regolarizzazione di tutte le violazioni accertate e sanabili.

Ultima novità riguardante l'istituto della diffida è la previsione (cfr. 5° comma del nuovo art.13) riguardante l'interruzione del termine di 30 giorni previsto per la proposizione del ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ex art.17, del D.Lgs. n.124/04.

⁹ Potere di accertamento previsto dall'art. 13, della Legge n.689/81

Così facendo il Legislatore ha offerto, al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido, la possibilità di assumere pacatamente la decisione sull'eventuale ottemperanza alla diffida impartitagli senza avere l'assillo riguardante l'eventuale decadenza del termine previsto per l'esercizio del gravame amministrativo. A tal proposito la circolare n.41/10 chiarisce che:



Il Verbale unico di accertamento e notificazione

Secondo quanto previsto dal 4° comma, del nuovo art.13, del D.Lgs. n.124/04, alla diffida ed alla contestazione degli illeciti amministrativi il personale ispettivo provvede esclusivamente con la notifica di un [unico verbale di accertamento e notificazione](#), da notificare al trasgressore (o ai trasgressori in caso di una pluralità di concorrenti nell'illecito) e all'eventuale obbligato in solido. Anche in questo caso non si tratta di una vera e propria novità in quanto già precedenti provvedimenti lo avevano teorizzato¹⁰.

La norma usa l'avverbio "esclusivamente", per significare che non è consentito alcun altro mezzo, oltre al verbale unico, per procedere all'adozione della diffida e dell'atto di contestazione delle violazioni. Con questa modifica introdotta all'art.13 del D.Lgs. n.124/04 si realizza quindi, anche sul piano normativo primario, il disegno del Ministro del lavoro di assicurare ai datori di lavoro la notifica di due soli verbali - di accesso e di diffida/contestazione - per ciascun procedimento accertativo cui siano sottoposti anche se, come precisa la Circolare n.41/10, restano in ogni caso esclusi dalla verbalizzazione unica "tutti i provvedimenti che seguono appositi e autonomi percorsi di definizione che saranno adottati con specifici modelli" quali, ad esempio, la diffida accertativa per crediti patrimoniali di cui all'art.12 del D.Lgs. n.124/04, il provvedimento di disposizione di cui all'art.14, del D.Lgs. n.124/04, gli eventuali provvedimenti di polizia giudiziaria come la

¹⁰ Cf.r. art. 10, co. 4, D.Lgs. n.124/04: "Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Direttori generali di INPS e INAIL, è adottato un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria nei cui confronti la Direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento."

prescrizione obbligatoria ex art.15 del D.Lgs. n.124/04 e il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale previsto dall'art.14 del D.Lgs. n.81/08.

La finalità a cui dovrebbe presiedere questa nuova forma di verbalizzazione da parte degli organi ispettivi sta nella semplificazione e nella riduzione della modulistica trasmessa al trasgressore. In tal modo, come afferma la nota ministeriale, tutte le contestazioni coi relativi importi sanzionatori saranno concentrati in un unico atto. Ma vi è anche, ovviamente, la necessità di consentire al destinatario un efficace esercizio del diritto di difesa che gli viene offerto mediante l'indicazione di dettaglio delle motivazioni del provvedimento e del supporto probatorio raccolto dal personale ispettivo.

Tutto ciò, però, comporta che il termine di 90 giorni (o 360 giorni nel caso il trasgressore risieda all'estero) per la contestazione delle violazioni previsto dal 2° comma dell'art.14, della Legge n.689/81 non possa oggi che decorrere dal momento in cui si sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso (e non più, come invece accadeva in passato allorché era possibile scindere le contestazioni delle violazioni in più verbali, dall'accertamento di ogni singola violazione). Proprio in questa direzione, difatti, la Circolare ministeriale afferma che *"il dies a quo va a coincidere con il momento dell'acquisizione di tutti i dati e riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento inteso nella sua globalità (...)"*¹¹.

Le novità introdotte dalla Legge n.183/10, oltre a prevederne l'obbligo di utilizzo, si spingono, anche in questo caso, **a prevedere anche il contenuto che il verbale deve necessariamente riportare**. Difatti il nuovo 4° comma dell'art.13 del D.Lgs. n.124/04 prevede che il verbale unico debba dettagliatamente indicare:

| | |
|----------|---|
| a | Gli esiti dettagliati dell'accertamento con l'indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati; si tratta, in sintesi, della ricostruzione dell'iter operativo, logico e giuridico che il personale ispettivo ha svolto nel corso dell'accertamento cui il verbale si riferisce; tramite la lettura di questa ricostruzione il trasgressore deve essere messo in condizione di comprendere in maniera chiara e precisa quali sono le condotte illecite da lui commesse e quali sono le fonti, raccolte nel corso dell'accertamento, che le provano. Conseguentemente, ad esempio, occorrerà indicare: il numero e, ove possibile sempre e comunque nel rigoroso ed assoluto rispetto del diritto alla riservatezza, i contenuti delle dichiarazioni raccolte dai lavoratori e dai terzi; la documentazione (fiscale, lavoristica, i brogliacci, le rilevazioni anche informali e/o fotografiche, ecc.) nella quale trovano riscontro le condotte illecite del trasgressore. Fanno eccezione le fonti di prova che riguardano le violazioni di natura penale per le quali, trattandosi di atti connessi all'istruttoria penale, si applica l'art.329 c.p.p. secondo cui gli ufficiali di polizia giudiziaria non possono divulgare - fino al termine delle indagini preliminari - il contenuto degli atti compresi nel fascicolo del Pubblico Ministero. |
| b | La diffida a regolarizzare le violazioni sanabili (entro 30 gg.dalla notifica); |
| c | L'ammissione al pagamento della sanzione minima (o un quarto della sanzione prevista in misura fissa) per le violazioni già sanate (entro 15 gg.); |

¹¹ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. lavoro nn.18347/03 e 3115/04.

| | |
|----------|---|
| d | L'ammissione al pagamento della sanzione ridotta ex art.16 della Legge n.689/81 (o un terzo della sanzione prevista in misura fissa) per le violazioni non sanate o comunque non sanabili (nel termine di 60 gg. dalla notifica); |
| e | L'indicazione dei ricorsi esperibili e dei relativi termini per la proposizione; poiché, com'è noto, il verbale unico non è autonomamente impugnabile in sede giudiziale, la norma in questo caso intende riferirsi sostanzialmente ai due strumenti difensivi ordinariamente previsti avverso tale provvedimento, vale a dire gli scritti difensivi da inviare al Direttore della Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente ai sensi dell'art.18, della Legge n.689/81 e, qualora il verbale faccia riferimento alla sussistenza o alla qualificazione dei rapporti di lavoro, il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ex art.17 del D.Lgs. n.124/04. A questo ultimo riguardo, in virtù dell'esplicito riferimento contenuto in detta norma che circoscrive il gravame ai soli atti di accertamento delle D.P.L. e degli Istituti ¹² , nei confronti dei verbali di accertamento e contestazione degli illeciti notificati dagli agenti e ufficiali di p.g. non sarà ovviamente possibile per i trasgressori proporre ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro. |

In conclusione se, come metaforicamente sopra detto, il verbale di primo accesso raffigura l'istantanea della situazione aziendale rilevata nella fase preliminare dell'accertamento, il verbale unificato invece rappresenta, nella logica del legislatore, il successivo sviluppo fotografico di dettaglio.

Per quanto riguarda le possibili conseguenze derivanti dalla mancata (o incompleta) redazione e consegna del verbale unico di accertamento e notificazione si richiama, *mutatis mutandis*, quanto già sopra detto in merito al verbale di primo accesso, ribadendo che oggi l'eventuale omissione determina una violazione di legge i cui effetti sul procedimento sanzionatorio potrebbero essere, a seconda della mancanza e della gravità, alternativamente di due tipi:

- Illegittimità e conseguente annullabilità del provvedimento e dei successivi atti della procedura (in particolare della successiva eventuale ordinanza-ingiunzione) che verrebbero così caducati;
- Irregolarità degli atti adottati che manterrebbero comunque una propria autonoma valenza; a tal proposito si rammenta che l'eventuale omessa indicazione degli strumenti di difesa, rappresenta, ormai per giurisprudenza costante, una mera irregolarità dell'atto che non produce, conseguentemente, il suo annullamento, ma induce il destinatario in errore scusabile, con conseguente rimessione in termini di colui che abbia indirizzato il mezzo d'impugnativa all'autorità incompetente, ovvero lo abbia fatto fuori termine.

¹² Art. 17, D.Lgs. n.124/04, Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro: "Presso la Direzione regionale del lavoro è costituito il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, composto dal Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede, dal Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL. Ai componenti dei comitati non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione ed al funzionamento dei comitati stessi si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

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, vanno inoltrati alla Direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la Direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione. Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14 e 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n.689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali."

La comunicazione di regolare definizione degli accertamenti

La Circolare ministeriale n.41/10 ha indicato al personale ispettivo un ulteriore onere non previsto, in questo caso, dalla riforma. Si tratta della [comunicazione di regolare definizione degli accertamenti](#) (cfr. il fac-simile allegato alla stessa nota ministeriale) che il personale ispettivo deve inviare al soggetto ispezionato nel caso in cui al verbale di primo accesso non faccia seguito alcun provvedimento sanzionatorio. Si tratta di una sorta di dichiarazione nella quale si afferma che nel corso degli accertamenti non sono emersi elementi d'irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di illeciti. Tale comunicazione, tuttavia, non ha la valenza sostanziale dell'attestazione di regolarità prevista dall'art.3, co.20 della Legge n.335/95, ma unicamente la finalità di comunicare al soggetto ispezionato la conclusione del procedimento ispettivo intrapreso a suo carico.

GIORNATA DI STUDIO
GENNAIO 2011

**LEGGE DI STABILITÀ, PIANIFICAZIONE STRATEGICA
DEGLI ADEMPIMENTI 2011 E ALTRE NOVITÀ**

**ACCERTAMENTI NEI TRASFERIMENTI
IMMOBILIARI E DI AZIENDE**

AGGIORNATO
CON GLI
ULTIMI
DECRETI

1 CONVEGNO + 2 DISPENSE TECNICHE + 1 LIBRO SUGLI IMMOBILI

IN OLTRE 20 SEDI. SCEGLI QUELLA A TE PIÙ VICINA

| | | | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---|-------------------------------|
| MILANO I TORINO MILANO II ALESSANDRIA | GENOVA SAVONA NAPOLI BOLOGNA | MODENA FIRENZE TRENTO VERONA | PADOVA TREVISO PORDENONE RIMINI | CREMONA SASSARI VICENZA CAGLIARI | CATANIA PERUGIA BRESCIA |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---|-------------------------------|

SCOPRI TUTTI I DETTAGLI ACCEDI AL SITO

Gruppo **EUROCONFERENCE**
INFO: Tel. 045.8201828 - e-mail: convegni@euroconference.it - sito web: www.euroconference.it