

Controlli in azienda con garanzie

Autore: Vitantonio Lippolis

Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Modena

Le seguenti considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione.

Maggiori garanzie di uniformità, trasparenza, ma, soprattutto, di difesa a favore dei datori di lavoro che ricevono un accertamento ispettivo. Gli ispettori del lavoro sono obbligati, adesso, ad osservare le regole contenute nel nuovo codice di comportamento del personale ispettivo varato con decreto del Ministero del lavoro - Direzione generale per l'attività ispettiva – il 20 aprile 2006.

Tale codice pur riferendosi, per il momento, esclusivamente agli ispettori del dicastero del Welfare (ivi compreso il personale dell'Arma dei Carabinieri presente presso le Direzioni provinciali del lavoro), non resterà tuttavia isolato, stante il fatto che trae la propria origine da un protocollo d'intesa recentemente siglato proprio tra il Ministero del lavoro, l'INPS e l'INAIL; esso quindi verrà, presumibilmente a breve termine, seguito da analoghi provvedimenti emanati dai suddetti due istituti. Si tratta di un'autentica novità se si pensa che, per la prima volta, vengono individuati profili comportamentali omogenei per tutti gli operatori che effettuano attività di verifica in materia di lavoro e previdenza, attraverso una vera e propria procedimentalizzazione dell'attività ispettiva, che sino ad oggi, al di là delle singole disposizioni di carattere legislativo – volte per lo più a disciplinare i poteri e le prerogative degli organi di vigilanza – non aveva trovato un'organica definizione.

La Legge n. 30/2003, 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 (e forse soprattutto) 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 decreto legislativo di attuazione della Legge Biagi. Nel solco così tracciato, è stata varata la c.d. riforma dei servizi ispettivi (D.Lgs. n. 124/2004) della quale il codice in parola rappresenta la naturale conseguenza.

Il codice – composto da ventisei articoli suddivisi in quattro capi - individua alcuni principi e linee guida che gli ispettori del lavoro, nel corso dell'accertamento ispettivo, sono tenuti ad osservare e che possono essere qui di seguito schematicamente così riassunti:

- Il personale ispettivo deve fornire ai soggetti ispezionati chiarimenti ed informazioni operative sulla corretta applicazione delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale;
- I rapporti tra personale ispettivo e soggetti ispezionati sono improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco;
- Le ispezioni sono condotte in modo da arrecare la minore turbativa possibile all'attività produttiva dei soggetti ispezionati;
- Gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, tenendo conto della complessità dell'indagine e delle dimensioni aziendali del soggetto sottoposto a controllo.

Da un punto di vista operativo – in base al codice che si commenta - l'attività ispettiva deve essere preceduta da una fase propedeutica di programmazione degli accessi ispettivi che culmina con l'assegnazione, da parte del dirigente dell'ufficio, di un formale incarico al singolo ispettore. A questa prima fase fa immediatamente seguito la preparazione, da parte dell'ispettore incaricato, dell'ispezione stessa che si attua mediante la raccolta della documentazione e di ogni informazione

utile inerente il soggetto da ispezionare quale, per fare degli esempi, la motivazione che porta all'accesso con l'eventuale richiesta d'intervento presentata dal lavoratore stesso o da terzi, l'attività svolta dal soggetto ispezionando, il suo comportamento contributivo, il CCNL applicato e gli eventuali precedenti sanzionatori a carico del soggetto.

A questo punto l'ispettore è pronto per dare inizio alla vera e propria fase di accertamento che può essere svolta indifferentemente presso la sede legale del soggetto ispezionato, presso i cantieri o le sedi secondarie, presso lo studio del consulente del soggetto ispezionato, oppure - quando particolari circostanze lo richiedono - presso lo stesso ufficio di appartenenza dell'ispettore.

Contestualmente all'accesso, il personale ispettivo deve qualificarsi al soggetto da ispezionare o ad un suo rappresentante ed esibire la tessera di riconoscimento senza la quale - come viene espressamente indicato nel codice - l'accesso stesso non può avere luogo. E' questa una rilevante novità rispetto al passato, introdotta allo scopo di garantire le aziende contro fenomeni di accesso abusivo operato da parte di chi - approfittando della circostanza - potrebbe indebitamente avvantaggiarsi della sua presenza all'interno dell'azienda. Interpretando la disposizione in parola si può dunque affermare che, nel caso la tessera non venga esibita, il soggetto da ispezionare potrà legittimamente impedire l'accesso del personale che ne risulta sprovvisto. Per inciso va fatto presente che gli ispettori del lavoro hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti. Agli stessi, tuttavia, è preclusa la possibilità di visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge (art. 8, DPR 520/55; Art. 3, co. 1, Legge n. 638/83). Per completezza si rammenta, infine, che l'eventuale frapposizione di un illegittimo impedimento all'accesso degli ispettori (c.d. impedimento alla vigilanza) può essere fonte, a carico dell'agente, di gravi responsabilità sanzionate sia dal punto di vista amministrativo (cfr. art. 3, co. 3, Legge n. 638/83), sia sotto l'aspetto penale (cfr. artt. 337, 340, 650 C.p.; art. 4, co. 7, Legge n. 628/61).

Le modalità con le quali dovrà essere svolta la procedura ispettiva è delineata dall'art. 8 del Codice il quale afferma che, per prima cosa, gli ispettori del lavoro dovranno procedere all'identificazione dei presenti sul luogo di lavoro. Allo scopo, inoltre, di creare l'auspicato clima di collaborazione e reciproco rispetto, si dispone che, nel dare inizio alla sua attività, il personale ispettivo abbia innanzitutto l'accortezza - qualora ciò sia compatibile con le finalità dell'accertamento ispettivo - di conferire con il datore di lavoro o di chi ne fa le veci. In concreto queste due disposizioni - in apparente contrasto tra loro - dovrebbero conciliarsi prevedendo che, ad esempio, all'atto del primo accesso in azienda, un'unità ispettiva si presenti direttamente al datore di lavoro (o ad un suo rappresentante), mentre un'altra unità, senza indugio, contestualmente inizi l'identificazione dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro.

E' previsto, inoltre, che il personale ispettivo informi il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 12/1979 (iscritto all'albo dei consulenti del lavoro, all'albo degli avvocati o procuratori legali o all'albo dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali) affinché presenzi alle attività di controllo e verifica; al riguardo, tuttavia, si fa presente che l'assenza di tale professionista non è comunque ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua validità. Un'interessante novità al riguardo è rappresentata dall'obbligo, posto in capo al personale ispettivo, di segnalare all'autorità competente l'eventuale esercizio della professione svolto da parte di chi, spacciandosi per consulente, è sprovvisto del titolo abilitante. Questa norma, oltre che garantire una presenza qualificata al procedimento ispettivo, tende a contrastare quelle forme di abusivismo professionale che purtroppo, con sempre maggiore frequenza, si riscontrano nella realtà.

Nel corso dell'accertamento gli ispettori devono acquisire, fra l'altro, anche le dichiarazioni dei lavoratori in merito ai tempi ed alle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro; per preservarne la genuinità, questi vanno ascoltati possibilmente nel corso del primo accesso. Inoltre è previsto che i lavoratori, qualora particolari circostanze lo richiedano e previo consenso degli stessi, possano essere ascoltati anche al di fuori del luogo di lavoro (come ad es. presso le DPL di appartenenza degli ispettori). Va precisato al riguardo che, per ovvie ragioni di opportunità, nella fase di acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori non è ammessa la presenza né del datore di lavoro né del professionista eventualmente incaricato. L'eventuale trasgressione di questa disposizione potrebbe costituire un impedimento al regolare svolgimento dell'attività di vigilanza e, come tale, essere fonte di autonoma sanzione (*ut supra*).

In merito alla possibilità di richiedere il rilascio di copia delle dichiarazioni acquisite nella fase di accesso, va detto che il codice non lascia spazio di discrezionalità agli ispettori; difatti è assolutamente preclusa loro tale possibilità, almeno fino al momento della conclusione degli accertamenti. Va tuttavia precisato che, in base a consolidati orientamenti ministeriali, tale preclusione potrebbe protrarsi anche oltre tale fase. In ogni modo l'accesso va richiesto ai sensi dell'art. 22, della Legge n. 241/90 direttamente all'ufficio di appartenenza degli accertatori, il quale, lo si rammenta, deve comunque garantirlo per quei documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i relativi interessi giuridici.

Allo scopo di consolidare gli indizi raccolti e di scongiurare il pericolo (assai frequente nella realtà) di eventuali successive ritrattazioni delle dichiarazioni rilasciate dagli interessati, è previsto che gli ispettori debbano procedere all'acquisizione, sui luoghi di lavoro, anche di riscontri oggettivi. Difatti, com'è noto, costituendosi la prova soltanto in giudizio, sarà cura degli ispettori raccogliere il maggior numero possibile di fonti (ad es. dichiarazioni incrociate, copie di registri e brogliacci, ecc.) cui l'ufficio d'appartenenza potrà attingere nell'eventualità che il trasgressore presenti opposizione, in sede amministrativa o giurisdizionale, al successivo provvedimento sanzionatorio.

Con l'intento di raccordare l'attività di vigilanza con la funzione conciliativa delle controversie individuali teorizzata dalla legge di riforma dei servizi ispettivi, il Codice in parola prevede che, ove ne ricorrano i presupposti, gli ispettori del lavoro (con l'eccezione del personale appartenente all'Arma dei Carabinieri cui tale particolare funzione non compete) promuovano e utilizzino l'istituto della conciliazione monocratica previsto dall'art. 11, del D.Lgs. n. 124/2004. Tale previsione è di estrema importanza se si considera che tale istituto, in caso di accordo tra lavoratore e datore di lavoro e di successivo adempimento delle obbligazioni patrimoniali, prevede l'estinzione del procedimento ispettivo con la conseguenza che non sarà più possibile dar luogo all'applicazione delle sanzioni amministrative previste per quel particolare rapporto di lavoro.

Una volta concluso l'accertamento, il personale ispettivo deve procedere alla redazione del c.d. verbale di accertamento, utilizzando il "modello unificato" (modello che dovrebbe rappresentare un punto di arrivo nell'unificazione dei procedimenti accertativi tra Ministero del lavoro, INPS e INAIL ma che, a tutt'oggi, non è ancora stato varato). In esso vanno trascritti gli elementi di fatto acquisiti e documentati, e riportati tutti i dati necessari per l'adozione dei provvedimenti di competenza anche di altre amministrazioni, nonché gli organi amministrativi ai quali vanno inoltrati eventuali ricorsi. In questo documento vanno indicate, qualora ne sia stata fatta specifica richiesta, anche le osservazioni del soggetto ispezionato in ordine ai fatti accertati. Questo verbale va notificato al soggetto ispezionato a mano o tramite plico postale raccomandato con avviso di ricevimento.

Qualora, dall'esito dell'accertamento, emerga la presenza d'illeciti, il personale ispettivo redige il processo verbale di contestazione/notificazione; esso deve riportare ogni elemento utile a garantire una cognizione precisa e circostanziata dei fatti e ad assicurare la possibilità di difesa del presunto trasgressore. Alla stregua di qualunque provvedimento amministrativo, affinché il verbale

in parola sia valido, le conclusioni finali alle quali è pervenuto l'ispettore devono essere adeguatamente motivate anche ai sensi della Legge n. 241/90. In proposito si rammenta che la mancata indicazione della motivazione o l'insufficienza della stessa costituiscono vizi di legittimità ed in particolare identificano il vizio di violazione di legge, mentre l'illogicità o la contraddittorietà della stessa motivazione vengono fatti risalire al vizio di eccesso di potere. Va detto, tuttavia, che è pur sempre prevista la c.d. motivazione *per relationem* che si ha allorché le ragioni della decisione vengono indicate in altro atto già a disposizione del destinatario (ad es. il verbale di accertamento).

Il codice precisa che la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di 360 giorni dall'accertamento. A questi termini va posta particolare cura ed attenzione, atteso che l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.

Il nuovo codice di comportamento del personale ispettivo si chiude con l'indicazione dei profili deontologici ai quali, tale personale, deve attenersi nello svolgimento della sua funzione. Fra questi i principali riguardano: l'obbligo d'imparzialità e di parità di trattamento; l'obbligo di astenersi dallo svolgimento dell'accertamento nel caso che vengano coinvolti – anche indirettamente – interessi personali; l'obbligo di non divulgare le informazioni riservate delle quali essi vengano a conoscenza; l'obbligo di mantenere il segreto professionale sulle fonti d'informazione e sugli atti della procedura.

In conclusione si può affermare che il nuovo codice dovrebbe rappresentare uno strumento di delimitazione dei poteri e dei conseguenti limiti operativi che caratterizzano l'attività di vigilanza in materia di rapporti di lavoro previdenza e assicurazione obbligatoria; senonché, a mitigare la portata delle novità previste dal suddetto codice di comportamento, è intervenuta la previsione contenuta nella circolare n. 13/2006 dello stesso dicastero del Welfare nella quale si precisa che i precetti contenuti nel codice operano esclusivamente come disposizioni interne all'amministrazione, e che l'eventuale violazione degli stessi non può mai inficiare la legittimità dell'accertamento né dei provvedimenti conseguentemente adottati, ma può tutt'al più comportare sanzioni disciplinari nei confronti degli ispettori responsabili. Se non altro adesso esiste però una sorta di "griglia di valutazione" con la quale poter misurare il comportamento tenuto da questi operatori che agiscono, è opportuno ricordarlo, per il rispetto della legalità.

Modena, 29 maggio 2006

Vitantonio Lippolis

LE FASI DELL'ACCESSO ISPETTIVO

Identificazione del personale presente sul luogo di lavoro

Rilevazione delle presenze ed esame dei libri matricola, paga (presenze e prospetti), infortuni e del registro d'impresa (sett. agric.)

Acquisizione delle dichiarazioni dei presenti (di norma nel corso del primo accesso) anche al di fuori del posto di lavoro

Acquisizione di riscontri oggettivi alle dichiarazioni raccolte al fine di consolidare gli indizi

Descrizione delle lavorazioni svolte, anche in relazione alla valutazione del rischio assicurato e alla situazione della sicurezza sul lavoro.

Proposizione (eventuale) della conciliazione monocratica contestuale

Redazione del verbale di accertamento

Redazione del processo verbale di contestazione/notificazione (in presenza di illeciti)

Esercizio abusivo della professione
(Lettera circolare Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 13.11.2003 - prot. n. 1665)

Fonte normativa	Illecito	Fonte sanzionatoria	Sanzione	Estinzione agevolata
Art. 348 cod. pen. – Art. 3 L. 12/79	<p>Esercizio abusivo. Per avere abusivamente esercitato la professione di consulente del lavoro che richiede una speciale abilitazione da parte dello Stato.</p>	Art. 348 cod. pen.	Reclusione fino a 6 mesi o multa da € 103 a € 516	
Art. 1 c. 1 L. 12/79	<p>Consulenza del lavoro. Per non avere comunicato, i professionisti che ne hanno i requisiti di legge, alla competente Direzione provinciale del lavoro, l'assunzione degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale di lavoratori dipendenti.</p>	Art. 7 L. 1815/39	Sanzione amministrativa fino a 200 €.	sanzione ridotta € 68

Conseguenze del Processo verbale

