

Controlli ispettivi con garanzie

di Vitantonio Lippolis - Responsabile U.O. Vigilanza 2 presso la DTL di Modena*

Il Ministro del Lavoro Enrico Giovannini ha firmato il decreto di approvazione del nuovo [Codice di comportamento](#) per gli ispettori del lavoro che definisce i principi guida di azione del personale ispettivo. Il codice è stato elaborato a seguito dell'avvio di una consultazione pubblica in ordine ai contenuti dello stesso, una procedura partecipata che ha visto il coinvolgimento dei vari stakeholder i quali non hanno mancato di far pervenire al Dicastero osservazioni e proposte. Esso risponde all'esigenza di definire e diffondere i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle proprie funzioni definendo così le modalità comportamentali a cui devono attenersi gli ispettori in particolare nel corso degli accessi ispettivi.

Si fa presente che i principi dettati nel codice rappresentano una più puntuale declinazione dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta già contenuti nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. del 16 aprile 2013 n.62.

Campo di applicazione e struttura del nuovo codice

La L. n.30/03, nel riformare profondamente 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 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 Biagi¹. Nel solco così tracciato, è stata varata la c.d. riforma dei servizi ispettivi contenuta nel D.Lgs. n.124/04 della quale il documento in commento rappresenta la naturale appendice.

Il nuovo codice di comportamento, adottato col D.M. 15 gennaio 2014, è applicabile al personale ispettivo inquadrato nei ruoli del Ministero del lavoro presente presso le Direzioni regionali e territoriali del lavoro (ispettori del lavoro propriamente detti)² nonché ai militari dell'Arma dei Carabinieri ai quali sono attribuiti compiti di controllo e verifica in materia di lavoro (N.I.L.)³.

* Membro del gruppo nazionale di esperti del MLPS che si occupa di rispondere agli interpellanti. Membro del gruppo nazionale del MLPS 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.

¹ Cfr. Art.7, lett. c) e 8 del D.Lgs. n.124/04.

² Art.6, co 1 e 2, D.Lgs. n.124/04: "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."

³ Art.3 D.M. 31 luglio 1997.

Per quanto riguarda, invece, il personale di vigilanza degli enti previdenziali⁴ restano tutt'ora applicabili i relativi codici di comportamento emanati dai rispettivi Istituti a seguito del protocollo d'intesa sottoscritto il 24 marzo 2006 tra Ministero del Lavoro, Inps e Inail finalizzato alla "razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro", ed adottati:

- per l'Inps con circolare n.60 del 20 aprile 2006;
- per l'Inail con circolare n.30 del 14 giugno 2006.

Il Ministero del lavoro, sulla base di tale protocollo, emanò il D.D. 20 aprile 2006 diffuso con circolare n.13/06 che conteneva il precedente codice di condotta, atto che viene così adesso sostituito.

Il nuovo codice ha natura mista in quanto affronta congiuntamente il profilo della procedimentalizzazione dell'attività ispettiva e le norme deontologiche che il personale ispettivo è tenuto ad osservare. Esso si compone di 28 articoli suddivisi in cinque capi:

Nuovo codice di comportamento del personale ispettivo - Struttura	
Capo I	Definizioni e finalità (art.1 - 2)
Capo II	Attività propedeutica agli accertamenti (art.3 - 5)
Capo III	Accesso ispettivo e modalità di accertamento (art.6 - 12)
Capo IV	Verbalizzazione e rapporto (art.13 - 18)
Capo V	Profili deontologici (art.19 - 28)

⁴ Art.6, co.3, D.Lgs. n.124/04: "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."

Attività propedeutica agli accertamenti

Innanzitutto afferma il nuovo codice che il personale ispettivo è tenuto ad osservare il programma di lavoro impartito dai propri superiori gerarchici e che su tale programma, per evidenti ragioni, va mantenuto un assoluto riserbo.

La programmazione della vigilanza rappresenta un momento determinante nell'impostazione di un'azione ispettiva focalizzata su obiettivi concreti di prevenzione e repressione delle leggi sociali. Da una corretta preparazione dell'intervento ispettivo spesso dipende buona parte dell'esito finale dell'accertamento. È per questa ragione che il codice prevede che l'attività ispettiva (fatti salvi i cosiddetti "accessi brevi" o a "vista" di cui si dirà appresso) va preceduta da un'approfondita fase di programmazione. La preparazione va attuata mediante la raccolta della documentazione e di ogni informazione utile inerente il soggetto da ispezionare quale, per esempio, la motivazione che porta all'accesso con l'eventuale richiesta d'intervento presentata dal lavoratore stesso o da terzi, l'attività svolta dal soggetto ispezionato, il suo comportamento contributivo ed assicurativo, il Ccnl applicato e gli eventuali precedenti sanzionatori a carico del soggetto, tutte informazioni queste che oggi sono agevolmente reperibili per mezzo della consultazione delle banche dati a disposizione del personale (registro imprese, sistema delle comunicazioni obbligatorie, cassetto previdenziale, punto fisco, ecc.).

Accesso ispettivo e modalità di accertamento

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'ispettore⁵.

Contestualmente all'accesso, il personale ispettivo deve qualificarsi al soggetto da ispezionare o ad un suo rappresentante esibendo la tessera di riconoscimento senza la quale - come viene espressamente indicato nel codice - l'accesso stesso non può avere luogo. Tale obbligo, peraltro già sancito dal previgente codice, è statuito all'evidente scopo di garantire i datori di lavoro contro fenomeni di accesso abusivo

operato da parte di chi - approfittando della circostanza - potrebbe avvantaggiarsi indebitamente dell'accesso nei locali aziendali carpando informazioni e dati riservati. Conseguentemente, qualora la tessera non venga esibita, il soggetto ispezionato potrà legittimamente impedire l'accesso del personale che ne risulta sprovvisto. Si fa presente, tuttavia, che l'omessa esibizione non inibisce la validità degli atti eventualmente compiuti: difatti l'attribuzione della qualifica ispettiva non dipende dal possesso del suddetto documento.

A proposito di potere di accesso si fa 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 legge⁶. Si rammenta che l'eventuale frapposizione di un illegittimo impedimento al potere di accesso degli ispettori (c.d. impedimento alla vigilanza) può essere fonte di gravi responsabilità sanzionate sia dal punto di vista amministrativo⁷ sia sotto l'aspetto penale⁸.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento della verifica l'art.7 del nuovo codice fa presente che i rapporti tra personale ispettivo e soggetti ispezionati sono improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco e che le ispezioni vanno condotte in modo da arrecare la minore turbativa possibile all'attività produttiva dei soggetti ispezionati. A tal proposito il codice prevede 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.

Il personale ispettivo, dopo essersi qualificato, informa il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assi-

⁵ Art.8, D.P.R. 520/55; art.3, co.1, L. n.638/83;

⁶ Cfr. art.3, co.3, L. n.638/83 che prevede una sanzione amministrativa che va da € 1.290,00 a € 12.910,00;

⁷ Cfr. art.4, co.7, L. n.628/61 il quale prevede la pena alternativa dell'arresto fino a 2 mesi o l'ammenda fino a € 516,00. Ulteriori condotte penalmente rilevanti possono essere: l'opposizione fisica all'esercizio della vigilanza (resistenza a pubblico ufficiale ex art.337 c.p.); l'uso di violenza o minacce nei confronti di un pubblico ufficiale (art.336 c.p.); l'interruzione di un ufficio o servizio pubblico (art.340 c.p.); l'oltraggio nei confronti del pubblico ufficiale (Art.341 bis c.p.), la violazione del dovere di ottemperare all'ordine impartito da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali (art.650 c.p.).

⁸ Art.11, co.2 nuovo Codice di comportamento.

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

stere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'art.1 della L. n.12/79⁹.

È evidente, tuttavia, che l'assenza di tale professionista non è comunque ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua validità. A questo proposito il nuovo codice ribadisce quanto già in passato il Dicastero aveva previsto, vale a dire che, nel caso in cui il soggetto ispezionato si avvalga di consulenti esterni, il personale ispettivo debba accertare la regolamentare abilitazione del professionista all'esercizio della professione annotandone gli

estremi di iscrizione al relativo albo. Qualora venisse riscontrato l'esercizio abusivo della professione il personale ispettivo, oltre che precludere al soggetto non abilitato l'assistenza all'ispezione, deve provvedere a darne immediata comunicazione alle autorità competenti. 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 e che la DGAI ha ripetutamente stigmatizzato in passato¹⁰.

Conseguenze relative all'esercizio abusivo della professione				
Fonte normativa	Illecito	Fonte sanzionatoria	Sanzione	Estinzione agevolata
Art.348 C.p. – Art.3 L. 12/79	Esercizio abusivo. Per avere abusivamente esercitato la professione di consulente del lavoro che richiede una speciale abilitazione da parte dello Stato.	Art.348 C.p..	Reclusione fino a 6 mesi o multa da € 103,00 a € 516,00	Non prevista
Art.1 c. 1 L. 12/79	Consulenza del lavoro. Per non avere comunicato, i professionisti che ne hanno i requisiti di legge, alla competente Direzione territoriale del lavoro, l'assunzione degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale di lavoratori dipendenti.	Art.7 L. n.1815/39	Sanzione amministrativa fino a € 1.030,00	Sanzione ridotta ex art.16, L. n.689/81: € 343,33

Con riguardo alla tempistica il codice non prevede dei termini perentori per la conclusione degli accertamenti (né avrebbe potuto essere diversamente dato che la tipologia di indagini e le dimensioni aziendali del soggetto sottoposto a controllo possono essere le più disparate), ma è previsto tuttavia che gli stessi debbano concludersi in tempi congrui e comunque non oltre quelli ritenuti strettamente necessari, senza forzati quanto potenzialmente pre-

⁹ Art.1, co.1, L. n.12/79: "Tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti, non possono essere assunti se non da coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro a norma dell'articolo 9 della presente legge, salvo il disposto del successivo articolo 40, nonchè da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, i quali in tal caso sono tenuti a darne comunicazione agli ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra."

giudizievoli differimenti¹¹.

Il D.M. 15 gennaio 2014 codifica una novità rispetto al passato: il cosiddetto "accesso breve". Si tratta di un accesso ispettivo finalizzato in via esclusiva all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori "in nero". In tale circostanza l'art.9, co.3 del codice prevede che la verifica ispettiva "può essere defini-

¹⁰ A titolo meramente indicativo cfr. MLPS nota n.7857 del 29-04-2010, nota n.13649 del 23 ottobre 2007, Lett. Circ. n.1665 del 13 novembre 2003.

¹¹ A tal proposito si rammenta che l'art.14 della L. n.689/81 prevede 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.

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

ta sulla base della corrispondenza tra la situazione aziendale accertata e quella risultante dalla consultazione delle banche dati di cui all'art.5, ove non sia ravvisabile alcun elemento indiziario di irregolarità." Fatte salve eventuali precisazioni che la Direzione generale dell'attività ispettiva dovesse al riguardo fornire, sembrerebbe dunque che gli uffici possano adesso programmare e realizzare sommi accessi presso i datori di lavoro verificando "esclusivamente" la regolare assunzione del personale presente sul luogo di lavoro sulla base del riscontro in tempo reale con le banche dati in loro possesso. Questa modalità (alternativa ed estremamente più snella rispetto a quella "tradizionale" che presuppone, invece, il più capillare controllo di una serie di elementi, dati e notizie aziendali quali, ad esempio, la verifica delle registrazioni sul LUL, la corretta registrazione ed il rispetto dei tempi di lavoro, la genuinità dei contratti, la presenza di eventuali forme interpositorie, ecc.), consentirebbe di rilasciare - contestualmente all'accesso ed in aggiunta al previsto "verbale di primo accesso" - anche la "comunicazione di regolare definizione degli accertamenti" sempreché, ovviamente, non vengano riscontrate violazioni alla disciplina di riferimento. Se ciò venisse confermato il risultato finale sarebbe quello di un indubbio incremento della presenza sul territorio con conseguente crescita del numero complessivo degli accessi ispettivi rivolti a scoraggiare e combattere la piaga del lavoro sommerso.

Relativamente alle modalità operative con le quali va svolto l'accesso, una delle priorità del personale deve essere quella di identificare le persone presenti sul luogo di lavoro con la relativa acquisizione delle dichiarazioni che, possibilmente, va fatta già nel corso del primo accesso (si tende così a preservarne più possibile la genuinità). Inoltre è previsto che i lavoratori, qualora particolari circostanze lo richiedano, possano essere ascoltati anche al di fuori del luogo di lavoro (come ad es. presso le DTL di appartenenza degli ispettori). In questa delicata fase non è in alcun modo ammessa (per evidenti ragioni connesse ai potenziali condizionamenti che potrebbero subire i dichiaranti) la presenza né del datore di lavoro né del professionista. 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*). Quando le esigenze investigative lo richiedano, il personale ispettivo può acquisire dichiarazioni anche dalle Rappresentanze Sindacali Aziendali (RSA), dalle

Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU), dal Comitato Pari Opportunità (CPO), ove costituito, dal Consigliere di parità e, nell'ambito della vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dalle Rappresentanze dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS).

In merito alla possibilità di ricevere copia delle dichiarazioni acquisite nella fase di accesso, va detto che il codice non lascia spazio alla discrezionalità dei verificatori¹²; difatti viene perentoriamente affermato che il personale ispettivo non deve rilasciare alcuna copia delle stesse né al lavoratore né al soggetto ispezionato. Le richieste in tal senso andranno eventualmente rivolte, ai sensi dell'art.22, della L. n.241/90, direttamente all'ufficio di appartenenza del personale ispettivo il quale le valuterà dopo la conclusione degli accertamenti (fintanto, difatti, che l'accertamento è in corso nessuna esigenza di trasparenza e di conoscenza potrà essere ritenuta giustificabile o motivata in ragione del fatto che manca qualunque atto o provvedimento che possa incidere sulla sfera giuridica dell'ispezionato). Va tuttavia precisato che, in base a consolidati orientamenti ministeriali, tale preclusione potrebbe protrarsi anche oltre tale fase o essere del tutto ruscata¹³.

Allo scopo di consolidare gli indizi raccolti e scongiurare così il pericolo (assai frequente nella realtà) di eventuali successive ritrattazioni delle dichiarazioni rilasciate dagli interessati che possono vanificare l'accertamento svolto, è previsto che gli ispettori debbano procedere all'acquisizione, sui luoghi di lavoro, anche di riscontri oggettivi¹⁴. Difatti, com'è noto, essendo i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo solo "fonti di prova" relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati¹⁵, e costituendosi la prova in giudizio, sarà cura degli ispettori raccogliere il maggior numero possibile di fonti (ad es. dichiarazioni incrociate, copie di bolle, registri, brogliacci, ecc.) che verranno, nel caso di constatate violazioni, sinteticamente riportate nel verbale unico e successivamente utilizzate dall'ufficio d'appartenenza nell'eventualità che

¹² Art.12, co.9 Codice di comportamento.

¹³ Cfr. D.M. n.757/94 recante il regolamento del MLPS per il rilascio della documentazione amministrativa ed in particolare l'art.2 che individua gli atti sottratti al diritto di accesso nei quali rientrano, tra l'altro, i "documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi", e da ultima la circolare ministeriale n.43 dell'8 novembre 2013.

¹⁴ Art.12, co.8 Codice di comportamento.

¹⁵ Art.10, c. 5, D.Lgs. n.124/04.

il trasgressore presenti opposizione, in sede amministrativa o giurisdizionale, al provvedimento sanzionatorio.

L'art.10 del Codice, riprendendo quanto previsto dall'art.7, co.1, lett.c), e dall'art.8, co.2 del D.Lgs. n.124/04, afferma infine che *"Il personale ispettivo fornisce ai soggetti ispezionati chiarimenti e indicazioni operative sulla corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale e risponde nel modo più completo, chiaro e accurato possibile alle richieste di informazioni che vengono poste, attenendosi alle posizioni ufficiali espresse dall'Amministrazione"*. Le problematiche trattate nel corso di tali attività non possono riguardare, peraltro, singoli casi concreti o problemi particolari di interesse aziendale, essendo questa prerogativa tipica dei consulenti del lavoro e delle altre figure professionali di cui alla L. n.12/79.

Il verbale di primo accesso

L'art.13 del nuovo Codice prevede che, una volta compiute le attività di verifica e, comunque, a conclusione della visita ispettiva, il personale ispettivo rilasci il verbale di primo accesso.

In realtà tale indicazione contenuta nel codice appare quasi superflua giacché il verbale in questione era già stato previsto dalla Direttiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008¹⁶ ma, soprattutto, è stato successivamente introdotto come vero e proprio vincolo legale dall'art.33, della L. n.183/10 (Collegato lavoro) che ha modificato l'art.13, del D.Lgs. n.124/04. Da tale previsione normativa discende già un duplice onere a carico del personale ispettivo: da un lato l'obbligo di redigerlo e dall'altro l'obbligo di consegnarlo al datore di lavoro o alla persona presente all'ispezione (con obbligo di tempestiva consegna al datore di lavoro).

Introdotta allo scopo di uniformare il comportamento del personale ispettivo anche degli Istituti, questo atto fondamentale soddisfa due esigenze:

1. esercizio del diritto di difesa del datore di lavoro, in quanto è formato sul luogo di lavoro, alla presenza e con la partecipazione del soggetto

¹⁶ Direttiva Ministro Sacconi 18 settembre 2008: *"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"*.

ispezionato, che lo riceve e ha facoltà di inserire eventuali osservazioni; in sostanza, consente l'instaurazione di un primo contraddittorio che garantisce la parte interessata;

2. precostituzione di un solido impianto probatorio a favore del personale ispettivo, poiché la giurisprudenza ritiene, oramai in maniera pacifica, che i verbali abbiano 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 presenza¹⁷.

Il verbale di primo accesso deve riportare¹⁸:

- a) l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego;
- b) la specificazione delle operazioni compiute dal personale ispettivo;
- c) le eventuali dichiarazioni del datore di lavoro o della persona presente all'ispezione;
- d) ogni richiesta, anche documentale, utile alla prosecuzione degli accertamenti.

Con riguardo a quest'ultimo punto, l'art.11 del nuovo Codice afferma che, allo scopo di evitare inutili lungaggini e superflui trasferimenti di documenti in formato cartaceo (con conseguenti oneri a carico del soggetto ispezionato), il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire esclusivamente la documentazione non verificabile direttamente d'ufficio. Conseguentemente tutte le informazioni direttamente reperibili per mezzo della consultazione delle banche dati a disposizione (ad es. visure camerali, comunicazioni obbligatorie telematiche, Emens, ecc.) non potranno più in alcun modo formare oggetto di richiesta nei confronti del datore di lavoro.

Di fatto, quindi, il verbale di primo accesso rappresenta la 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.

¹⁷ Cass. SS.UU. n.12545/92.

¹⁸ 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.

Il verbale interlocutorio degli accertamenti

L'art.14 del nuovo Codice, riprendendo quanto già affermato nel previgente, ha ribadito che, qualora l'accertamento si riveli complesso e prolungato nel tempo o si palesino ulteriori esigenze informative nel prosieguo delle indagini, il personale ispettivo deve rilasciare un verbale interlocutorio. In pratica questo atto 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 riportare¹⁹:

- 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'espreso avvertimento che gli accertamenti sono ancora in corso.

Tale atto va redatto, sottoscritto e notificato al datore di lavoro a mano o tramite raccomandata A/R.

Il verbale unico di accertamento

L'art.15 del nuovo Codice, anche in questo caso confermando quanto già prescritto dal quarto comma, dell'art.13, del D.Lgs. n.124/04, ribadisce che alla diffida ed alla contestazione degli illeciti amministrativi il personale ispettivo provvede esclusivamente con la notifica del "verbale unico" di accertamento, da notificare al trasgressore (o ai trasgressori in caso di una pluralità di concorrenti nell'illecito) e all'eventuale obbligato in solido.

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 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.

Si rammenta che il quarto 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 giorni 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 giorni);
- d) l'ammissione al pagamento della sanzione ridotta ex art.16 della L. 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 giorni 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 fa implicitamente riferimento ai due strumenti difensivi ordinariamente previsti avverso tale provvedimento, vale a dire gli scritti difensivi da inviare al direttore della Direzione territoriale del lavoro ai sensi dell'art.18, della L. 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

¹⁹ MLPS, circolare n.41/10

rapporti di lavoro ex art.17 del D.Lgs. n.124/04²⁰. Anche allo scopo di prevenire il contenzioso amministrativo e/o giudiziario sul provvedimento notificato, in analogia con qualunque provvedimento amministrativo, il codice riafferma che le conclusioni finali alle quali è pervenuto l'ispettore devono essere adeguatamente motivate²¹. 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 primo accesso). In conclusione se, metaforicamente, il verbale di primo accesso raffigura l'istantanea della situazione aziendale rilevata nella fase preliminare dell'accertamento, il verbale unificato invece rappresenta il successivo sviluppo fotografico di dettaglio.

La comunicazione di regolare definizione degli accertamenti

Qualora al termine dell'attività di verifica non faccia seguito alcun provvedimento sanzionatorio, l'ultimo comma dell'art.15 del nuovo Codice rammenta²² al personale ispettivo l'obbligo di informare tempestivamente il soggetto ispezionato mediante [specifica comunicazione di definizione degli accertamenti](#).

Si tratta di un'informativa nella quale i soggetti incaricati affermano che, nel corso degli accertamenti svolti, non sono emersi elementi d'irregolarità idonei

a comprovare la sussistenza di illeciti. Tale comunicazione non ha, tuttavia, la valenza sostanziale dell'attestazione di regolarità prevista dall'art.3, co.20 della L. n.335/95, ma unicamente la finalità di comunicare al soggetto ispezionato la conclusione del procedimento ispettivo intrapreso a suo carico.

Profili deontologici

Il nuovo Codice di comportamento si chiude con l'indicazione dei profili deontologici (alcuni dei quali inediti in quanto rappresentano una declinazione delle recenti norme anticorruzione²³) ai quali il personale ispettivo deve attenersi nello svolgimento delle sue funzioni. Fra questi i principali riguardano:

- l'obbligo d'imparzialità e di parità di trattamento (art.20);
- l'obbligo di astenersi dallo svolgimento dell'accertamento nel caso che vengano coinvolti – anche indirettamente – interessi personali (art.21);
- il divieto di divulgazione relativo alle informazioni riservate delle quali essi vengano a conoscenza e l'obbligo di mantenere il segreto professionale sulle fonti d'informazione e sugli atti della procedura (art.22);
- l'obbligo di astenersi da rapporti con gli organi di informazione salvo che non siano stati preventivamente autorizzati (art.25);
- il divieto di chiedere regali, compensi o altra tipologia di utilità e di accettare regali, compensi ad eccezione di quelli di modico valore (ovvero quelli che non superano i 150 euro di valore) anche nella forma dello sconto (art.26);
- l'obbligo di tempestiva comunicazione di eventuali adesioni o appartenenza ad associazioni od organizzazioni (esclusi partiti politici e sindacati) i cui ambiti di interesse possono interferire con lo svolgimento dell'attività d'istituto (art.27);
- il divieto di accettare incarichi di collaborazione da soggetti privati che, nel biennio precedente il conferimento dell'incarico, siano stati oggetto di verifica da parte dello stesso personale ispettivo (art.28).

In conclusione si può affermare che il nuovo codice di comportamento del personale ispettivo rappresenta una sorta di "griglia di valutazione" sulla base della quale misurare la correttezza del comportamento tenuto da questi operatori i quali agiscono

²⁰ 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 interrompe (Corte Cost. sent. n.119 del 5 giugno 2013) 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."

²¹ La motivazione del provvedimento è necessaria anche ai sensi della L. 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.

²² Il Ministero del lavoro, già per mezzo della circolare n.41/10, aveva proceduralizzato questo obbligo definendo altresì il relativo modello di comunicazione.

²³ Cfr. D.P.R. 16 aprile 2013, n.62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165" e connesse delibere CIVIT n.72/13 e n.75/13.

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

per il rispetto della legalità.

Natura del Codice di comportamento e conseguenze in caso di violazione

Come ebbe già modo di precisare – con la divulgazione del previgente codice - lo stesso dicastero del Welfare nella circolare n.13/06, il codice disciplinare è un atto interno all'amministrazione la cui violazione non inficia gli atti dell'accertamento, ma può tutt'al più rilevare sotto il profilo disciplinare nei confronti degli ispettori responsabili.

Si fa presente, tuttavia, che la violazione di un ordine interno, che assuma il significato di una indicazione procedimentale, potrebbe astrattamente configurare anche un vizio di legittimità e segnatamente il vizio di "eccesso di potere", e più precisamente il mancato rispetto del nuovo codice (adottato col D.M. 15

gennaio 2014) che indirizza la discrezionalità della P.A., può costituire una forma di sviamento.

Per completezza si rammenta, inoltre, che la L. n.241/90 sul procedimento amministrativo ha indicato, fra i vizi di violazione di legge, quelli riguardanti il procedimento ed ha previsto che se la violazione riguarda le regole del procedimento stesso, l'atto non è annullabile se il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato²⁴.

²⁴ Art.21-octies, L. n.241/90: "È 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".



VISION PRO

Strumenti e tecniche di sviluppo per i professionisti e gli studi professionali

direzione scientifica: Michele D'Agnolo

VISION PRO, trimestrale innovativo dedicato al professionista e allo studio professionale.

La rivista analizza, offrendo soluzioni pratiche, le problematiche concernenti l'organizzazione di studio, la gestione del personale interno, il *marketing*, i rapporti con la clientela e quanto altro costituisce gli aspetti organizzativi e gestionali della professione. Ampio spazio è dedicato anche allo sviluppo del singolo professionista calato anche all'interno di un contesto organizzativo strutturato.

OFFERTA VALIDA FINO AL 30 APRILE

€ 72,00 + IVA (anziché € 90,00 + IVA)

OFFERTA VISION PRO + CRISI E RISANAMENTO

€ 179,00 + IVA (anziché € 191,00 + IVA)

L'offerta non è cumulabile con altre promozioni e scontistiche Privilege Card

www.euroconference.it