



CIRCOLARE N. 6 /2014



**Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

*Agli indirizzi in allegato*

*Direzione generale per l'Attività Ispettiva*

Oggetto: D.M. 15 gennaio 2014 – “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro”.

L'approvazione del D.P.R. n. 62/2013, pubblicato sulla G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 ed entrato in vigore il 19 giugno 2013, recante il “Codice dei dipendenti pubblici”, ai sensi dell’art. 54, D.Lgs. n. 165/2001, ha rappresentato l’occasione per una rivisitazione del “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro” già in vigore, adottato con D.D. 20 aprile 2006.

Il Codice, così come nel 2006, costituisce non soltanto un indirizzo deontologico per il personale ispettivo ma un vero e proprio *vademecum*, un punto di riferimento per il corretto svolgimento dell’attività di vigilanza, che tiene conto delle novità legislative introdotte nel corso degli ultimi anni ed in particolare di quelle introdotte dalla L. n. 183/2010.

Con la presente circolare sono declinati in chiave operativa i seguenti Capi del Codice riferiti più strettamente ai profili tecnici dell’attività: *Definizioni e finalità* (Capo I), *Attività propedeutica agli accertamenti* (Capo II), *Accesso ispettivo e modalità di accertamento* (Capo III), *Verbalizzazione e rapporto* (Capo IV).

## **DEFINIZIONI E FINALITÀ (CAPO I)**

Il Capo I declina le definizioni più ricorrenti all’interno del Codice e nella prassi ispettiva, evidenziando lo scopo perseguito dal Codice stesso.

### **Definizioni (art. 1)**

In ordine alla definizione della *"vigilanza a vista"*, si sottolinea che tale modalità di programmazione non rappresenta ovviamente il criterio ordinario di pianificazione della vigilanza. Di norma, la *"vigilanza a vista"* è limitata a quelle ipotesi in cui non sia possibile identificare in fase di programmazione i soggetti destinatari dell'accertamento, in quanto gestori di attività "mobili" (per esempio fiere o mercati), ovvero risulti comunque necessario eseguire l'ispezione sulla base delle evidenze che emergono nel corso del sopralluogo esterno (per esempio nel settore dell'edilizia). La selezione preventiva dei destinatari delle ispezioni resta infatti la modalità principale di programmazione, finalizzata anzitutto ad orientare gli accertamenti verso soggetti nei confronti dei quali sussistano indici di potenziale irregolarità e comunque verso soggetti non ispezionati nel recente passato.

Anche in sede di *"vigilanza a vista"*, laddove possibile, il personale selezionerà i soggetti da sottoporre ad accertamenti anche attraverso la consultazione delle banche dati a disposizione al fine di evitare una "sovrapposizione" degli interventi ispettivi.

In ordine alla nozione di *"accesso breve"*, intendendosi come tale l'accesso finalizzato all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori "in nero", il personale ispettivo procederà a riscontrare che il personale presente sul luogo di lavoro sia quello risultante dalle banche dati disponibili.

In sede di riscontro si provvederà esclusivamente ad acquisire le dichiarazioni del personale presente con esclusivo riferimento alla data effettiva di costituzione del rapporto di lavoro e, qualora non emergano incongruenze in ordine a tali aspetti, il personale ispettivo potrà dichiarare concluso l'accertamento nel verbale di primo accesso nel quale va evidenziato che l'accesso ispettivo è finalizzato soltanto alla verifica della presenza di eventuale personale "in nero".

Esula pertanto dall'accesso breve qualunque altra indagine riferita a profili diversi da quello sopra indicato (ad es. tempi di lavoro, corretta qualificazione del rapporto, adempimenti di carattere documentale ecc.).

### **Finalità e criterio interpretativo (art. 2)**

È opportuno precisare che il Codice è diretto ad integrare e specificare i doveri del personale ispettivo, limitatamente ai compiti tipicamente afferenti all'attività di vigilanza in materia lavoro e

legislazione sociale. Rispetto allo svolgimento di compiti ed attività che non risultino oggetto di regolamentazione nel Codice, si fa rinvio ai principi fissati con il suddetto D.P.R. n. 62/2013.

L'art. 2 del Codice richiama anche la necessità di garantire un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo, esigenza peraltro già avvertita in passato da questa Amministrazione che, con nota 27 aprile 2009, ha adottato il c.d. progetto *"trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva"*. Attraverso tale progetto, ancora pienamente operativo, si è infatti voluto garantire uno strumento per fare emergere eventuali comportamenti assolutamente "disonnici" del personale ispettivo rispetto ad esplicite indicazioni ministeriali.

Così come già nel 2006, l'art. 2 ribadisce il principio di sostanzialità del comportamento ispettivo quale espressione di buon andamento della azione della Pubblica Amministrazione.

## **ATTIVITÀ PROPEDEUTICA AGLI ACCERTAMENTI (CAPO II)**

Il Capo II individua le attività propedeutiche all'accesso ispettivo, a partire dalla acquisizione delle richieste di intervento fino alla preparazione della specifica attività di vigilanza, così come stabilita nella programmazione.

### **Richieste di intervento (art. 3)**

L'art. 3 evidenzia anzitutto la necessità che la richiesta di intervento sia quanto più circostanziata possibile, ciò anche al fine di semplificare le eventuali successive attività, siano queste attività di accertamento oppure conciliazioni monocratiche (si richiamano a tal fine la circ. n. 36/2009 e la lettera circolare prot. n. 7165 del 16 aprile 2012, nonché la direttiva del Ministro del 18 settembre 2008).

In sede di acquisizione della richiesta di intervento, peraltro, potrà essere acquisita eventuale documentazione presentata dal soggetto denunciante.

Va poi precisato che, laddove la richiesta di intervento riferisca circostanze che esulano dalle dirette competenze delle Direzioni del lavoro (ad es. problematiche in materia fiscale), il personale rappresenterà al denunciante l'opportunità di rivolgersi direttamente agli organi ispettivi competenti.

Si ricorda peraltro che ancor prima della formalizzazione della richiesta di intervento, in relazione alle specifiche doglianze, il lavoratore potrà rivolgersi alle sedi conciliative previste dagli artt. 410 e 411 c.p.c.

Da ultimo si segnala che il personale addetto, a richiesta, potrà fornire copia della richiesta di intervento al denunciante.

#### **Programmazione dell'attività (art. 4)**

Il programma, redatto a mezzo dei sistemi informatici disponibili e formalizzato secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione, costituisce ordine di servizio e deve essere integrato dall'incarico di missione, con i contenuti necessari a garantire la copertura assicurativa.

La programmazione riguarda, di norma, l'avvio dell'azione ispettiva da eseguirsi mediante un primo accesso presso i luoghi di lavoro e/o la sede legale dell'azienda da sottoporre al controllo. Tuttavia l'accesso ispettivo può presentarsi non necessario qualora l'attività dell'organo di vigilanza consista nel solo esame di specifica documentazione, ovvero nei casi in cui si intenda unicamente dare seguito ad accertamenti avviati da altre Amministrazioni.

Va chiarito che anche le "rivisite" ed in generale la prosecuzione delle attività di indagine devono essere oggetto di programmazione così come gli "accessi brevi" e le "vigilanze a vista".

#### **Preparazione dell'ispezione (art. 5)**

La preparazione dell'ispezione è finalizzata ad una maggiore efficacia della stessa volta anche a limitare l'acquisizione di notizie nelle successive fasi dell'accertamento.

Le notizie acquisite in fase di preparazione concorrono a determinare i presupposti per l'adozione di taluni provvedimenti in sede di primo accesso (ad es. sospensioni dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008) e devono pertanto risultare aggiornate quanto più possibile rispetto alla data di inizio dell'ispezione.

La preparazione può essere curata anche da personale amministrativo di supporto incaricato di fornire al personale ispettivo le informazioni raccolte secondo le indicazioni dell'Amministrazione. Il personale amministrativo coinvolto è evidentemente tenuto all'obbligo di riservatezza.

Fatte salve le specifiche esigenze collegate alla vigilanza a vista ed agli accessi brevi, gli elementi utili per l'avvio dell'indagine potranno riguardare:

a) le informazioni relative al soggetto da sottoporre a controllo, con particolare riferimento all'attività svolta e al contratto collettivo applicato e/o applicabile;

b) la situazione contributiva e assicurativa, anche attraverso la consultazione del DURC e/o dei "flussi Uniemens";

c) le comunicazioni obbligatorie connesse ad instaurazione, trasformazione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro;

d) le autorizzazioni rilasciate e gli eventuali contratti certificati;

f) ogni ulteriore informazione messa a disposizione dall'Amministrazione che sia funzionale all'accertamento ispettivo.

### **ACCESSO ISPETTIVO E MODALITÀ DI ACCERTAMENTO (CAPO III)**

Il Capo III del Codice è dedicato alle regole di condotta che il personale ispettivo, nell'esercizio delle proprie funzioni, è tenuto ad osservare in occasione degli accessi nei luoghi di lavoro.

#### **Obbligo di qualificarsi (art. 6)**

Ai sensi dell'art. 6, il personale ispettivo deve qualificarsi sul luogo di lavoro ed esibire la tessera di riconoscimento normalmente all'atto dell'accesso o comunque in un momento compatibile con le modalità accertative, in modo tale da non vanificare il c.d. effetto sorpresa.

La qualificazione avviene mediante l'esibizione della tessera di riconoscimento rilasciata dall'Amministrazione.

La mancata esibizione della tessera di riconoscimento legittima il datore di lavoro ad opporsi all'effettuazione dell'accesso ispettivo, ferma restando la validità degli atti già compiuti.

Il personale ispettivo deve qualificarsi, oltre che nei confronti del datore di lavoro o di chi ne fa le veci, anche nei confronti dei soggetti con cui interloquisce ai fini dell'accertamento. In particolare (v. *infra*) informa della propria qualifica e funzione, sempre mediante esibizione della

tessera di riconoscimento, i soggetti da cui acquisisce le dichiarazioni, prima di procedere alla richiesta delle generalità degli stessi.

#### **Principio di collaborazione (art. 7)**

In osservanza del principio di collaborazione, il personale ispettivo adotta ogni cautela finalizzata a tenere riservato lo svolgimento dell'attività di accertamento in corso nei confronti dei soggetti estranei all'azienda che si trovino eventualmente nel luogo di lavoro (per es. clienti e fornitori). Resta ferma la possibilità di acquisire dichiarazioni rese da soggetti non legati da alcun rapporto di lavoro con il titolare dell'impresa, ove ciò sia opportuno e funzionale all'accertamento in corso.

L'accesso deve svolgersi secondo modalità tali da interferire il meno possibile con l'attività lavorativa. Ciò significa che il personale ispettivo, ove compatibile con le esigenze di efficacia dell'accertamento, avrà cura di arrecare alla attività lavorativa in corso il minore pregiudizio possibile, in particolare nei pubblici esercizi e negli altri luoghi aperti al pubblico.

#### **Informativa e assistenza all'ispezione (art. 8)**

Il personale ispettivo, laddove possibile, conferisce con il datore di lavoro o con la persona che ne fa le veci, informando lo stesso dello svolgimento della verifica e delle modalità di effettuazione della stessa.

Il personale ispettivo informa il datore di lavoro oppure la persona che, anche nella specifica occasione, ne fa le veci, della facoltà di farsi assistere durante lo svolgimento degli accertamenti da uno dei professionisti abilitati ad effettuare gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, ai sensi dell'art. 1. L. n. 12/1979. È comunque possibile dar corso alle ulteriori fasi del procedimento ispettivo anche qualora il datore di lavoro o chi ne fa le veci o, ancora, il suddetto professionista siano assenti dal luogo degli accertamenti.

Con riferimento alla legittimazione all'esercizio della professione di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979, il personale ispettivo verifica gli estremi dell'iscrizione all'apposito albo. In proposito si ricorda che, ai sensi del comma 6 dell'art. 1 sopra citato, non è richiesta l'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro *“per i soggetti abilitati allo svolgimento delle predette attività*

dall'ordinamento giuridico comunitario di appartenenza, che operino in Italia in regime di libera prestazione di servizi".

Il personale ispettivo verifica l'effettiva iscrizione all'albo anche tramite richiesta di informazioni rivolta all'Ordine professionale di competenza.

Infine, solo qualora la condotta commissiva e/o omissiva del datore di lavoro o di chi ne fa le veci si riveli ostativa allo svolgimento regolare delle operazioni di controllo, il personale ispettivo avverte lo stesso della illiceità del suddetto comportamento e delle possibili conseguenze sanzionatorie.

### **Procedura ispettiva (art. 9)**

Dopo lo svolgimento della fase introduttiva dell'accesso ispettivo, l'organo di vigilanza procede anzitutto alla individuazione di tutte o alcune delle persone presenti sul luogo di lavoro (a seconda delle dimensioni dell'organico aziendale e delle finalità dell'accertamento).

Qualora non risulti funzionale all'accertamento gli ispettori di vigilanza tecnica possono prescindere dalla identificazione delle persone presenti nel luogo di lavoro.

Nel corso della presente fase l'organo di vigilanza può invitare il datore di lavoro a mettere a disposizione la documentazione eventualmente conservata sul luogo di lavoro, che sia ritenuta presumibilmente rilevante ai fini dell'accertamento. In proposito il personale ispettivo indica specificamente la tipologia di documentazione che intende esaminare e, all'occorrenza, può acquisire oltre alla documentazione strettamente "lavoristica", eventualmente in possesso del datore di lavoro, anche altra documentazione che possa costituire un utile elemento indiziario.

Ogni circostanza rilevante ai fini dell'esito dell'accertamento che sia riscontrata fin dalla presente fase deve essere descritta nel verbale di primo accesso (v. *infra*).

L'attività del personale ispettivo nel luogo di lavoro deve protrarsi per il solo tempo necessario all'accertamento. Per quanto attiene invece alla definizione complessiva della "durata dell'accertamento" – rilevante ai sensi della individuazione del *dies a quo* da cui conteggiare i 90 giorni di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981 – non può che richiamarsi l'orientamento della Suprema Corte che, ribadendo la non coincidenza fra data dell'accesso ispettivo e data dell'accertamento, fa riferimento alle diverse tipologie di violazione che rendono più o meno complessa l'attività di indagine.

Come si è visto, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Codice, l'accesso sul luogo di lavoro, qualora sia programmato, deve essere preceduto da una fase preparatoria consistente, tra l'altro, nella consultazione delle banche dati da cui trarre le informazioni necessarie in ordine all'organico aziendale. In proposito, qualora lo scopo specifico della verifica ispettiva sia raggiunto a seguito del primo accesso (si pensi, per esempio, agli accessi brevi finalizzati *"in via esclusiva all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori in nero"*) e non emerga alcun indizio di irregolarità, il personale ispettivo può concludere la verifica, attestando le operazioni compiute nel verbale di primo accesso, il quale va rilasciato al datore di lavoro o alla persona che ne fa le veci. Per tale ipotesi il personale ispettivo provvede anche a dare comunicazione di conclusione degli accertamenti direttamente in calce al verbale di primo accesso.

Si sottolinea altresì che, qualora non risulti necessario l'accesso ispettivo, gli accertamenti possono essere eseguiti e conclusi *"d'ufficio"*, sulla base di specifica indicazione in sede di programmazione.

Da ultimo si ricorda che, ai fini della consultazione delle predette banche dati, è necessario che il personale ispettivo mantenga aggiornate le relative credenziali di accesso.

### **Corretta informazione (art. 10)**

La funzione dell'ispettore del lavoro non consiste esclusivamente nell'accertamento di fatti costituenti violazioni in materia di lavoro e nella conseguente contestazione degli illeciti, con irrogazione delle relative sanzioni previste dell'ordinamento.

L'ispettore del lavoro, in quanto organo di vigilanza, è altresì istituzionalmente incaricato di fornire *"indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione (...) della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggiore rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative"* (v. art. 8, D.Lgs. n. 124/2004). In particolare il personale ispettivo, sia di propria iniziativa, sia su specifica richiesta dell'interessato (lavoratore, datore di lavoro o professionista che assiste quest'ultimo) fornisce ogni chiarimento utile qualora, in occasione dell'attività di vigilanza, riscontri inosservanze o profili di non corretta applicazione di norme lavoristiche e previdenziali da cui non derivi l'adozione di sanzioni penali o amministrative. Le informazioni rilasciate dall'ispettore del lavoro devono rivestire i caratteri della massima chiarezza, completezza ed accuratezza possibile, in quanto provenienti da un organo dello Stato e devono rispettare le indicazioni ufficiali espresse da questo Ministero.

A tal proposito si ricorda che in particolare le circolari e gli interpelli rappresentano formali disposizioni al personale ispettivo sia sulla condotta da tenere che sugli orientamenti interpretativi da applicare e che ogni eventuale diverso comportamento potrà assumere rilievo disciplinare.

#### **Acquisizione ed esame dei documenti (art. 11)**

Oltre alla documentazione eventualmente conservata in azienda che possa rivelarsi utile per le indagini, il personale ispettivo può richiedere al datore di lavoro, mediante la compilazione dell'apposito riquadro del verbale di primo accesso, l'esibizione dei documenti tenuti altrove, tra cui i documenti conservati presso lo studio del professionista delegato all'adempimento degli obblighi stabiliti dalla legislazione sociale e fatto salvo quanto previsto dal protocollo d'intesa fra questo Ministero e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012 (v. *infra*).

In linea generale, la documentazione può essere esaminata tanto presso il luogo di lavoro, quanto presso la Direzione territoriale del lavoro di appartenenza del personale ispettivo o, se necessario, presso gli studi dei professionisti delegati all'assistenza del datore di lavoro. In concreto, il luogo di esame della documentazione va individuato in base alle esigenze del singolo accertamento ed alle indicazioni fornite in sede di programmazione.

Il personale ispettivo prende visione ed analizza i documenti utili al fine di ricostruire il più completo ed obiettivo quadro della situazione aziendale e della regolarità degli adempimenti alla normativa lavoristica in relazione alle finalità dell'accertamento. Tuttavia, all'atto dell'acquisizione della documentazione al fascicolo dell'ispezione, dovranno essere selezionati i soli atti necessari a dimostrare le violazioni accertate e contestate ed idonei a supportare l'eventuale successiva attività di contenzioso amministrativo e/o giudiziario.

Qualora la programmazione non preveda un accesso nei luoghi di lavoro o presso la sede legale dell'azienda, la trasmissione della richiesta di esibizione della documentazione rappresenta l'atto di avvio dell'attività ispettiva.

Ove alla luce delle informazioni acquisite e della documentazione in possesso a seguito dell'ispezione "d'ufficio", emerga la necessità di recarsi presso le sedi datoriali, può essere disposto l'accesso ispettivo, dando atto della prosecuzione degli accertamenti nel verbale di primo accesso.

Occorre infine ricordare che, in tutte le ipotesi fin qui esaminate, chiunque riceva da parte del personale ispettivo una legittima richiesta di informazioni o notizie funzionali all'attività di vigilanza sul lavoro (anche attraverso l'esibizione e/o la consegna di documenti) e non fornisca riscontro, oppure lo fornisca ma in maniera scientemente errata o incompleta, è destinatario delle sanzioni penali previste dall'art. 4. L. n. 628/1961.

#### **Acquisizione delle dichiarazioni (art. 12)**

Il primo accesso sul luogo di lavoro, oltre che allo svolgimento delle operazioni sopra descritte, di norma è dedicato all'acquisizione delle dichiarazioni da parte del personale ispettivo.

In considerazione delle dimensioni aziendali l'accesso ispettivo può essere effettuato da più di un ispettore del lavoro. Resta ferma la possibilità di proseguire gli accertamenti (verifica della documentazione e redazione degli atti) da parte di un solo funzionario ispettivo. Nel verbale unico si deve dare atto della presenza e della attività svolta da ciascuna unità ispettiva nell'ambito dello specifico accertamento.

Sempre in ragione delle dimensioni aziendali ed, in particolare, qualora le persone da cui acquisire le dichiarazioni siano numerose, è possibile programmare anche uno o più successivi accessi sul luogo di lavoro. In tali casi, l'organo di vigilanza valuta l'opportunità di acquisire le ulteriori dichiarazioni o parte di esse presso la Direzione territoriale del lavoro o, comunque, al di fuori del luogo di lavoro del soggetto ispezionato.

Le dichiarazioni devono essere acquisite secondo criteri di riservatezza, per cui non è ammessa la presenza, durante tali operazioni, né del datore di lavoro o di chi ne fa le veci, né del professionista che lo assiste, né di altri soggetti presenti sul luogo di lavoro in ragione della necessità di garantire la spontaneità e genuinità di quanto dichiarato.

Le dichiarazioni possono essere rese da chiunque sia in grado di fornire utili elementi ed informazioni per lo svolgimento degli accertamenti, anche se non legato al soggetto ispezionato da un rapporto di lavoro (per es., fornitori, clienti ed altri soggetti che possano comunque essere a conoscenza di fatti rilevanti per l'indagine). È, inoltre, possibile assumere dichiarazioni rese da rappresentanti sindacali, dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e da lavoratori non presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo (lavoratori assenti o non più in forza presso il soggetto ispezionato).

Può assumere rilevanza anche l'acquisizione delle dichiarazioni del Comitato pari opportunità e della Consigliera di parità.

È evidentemente altresì possibile l'acquisizione delle dichiarazioni del datore di lavoro e/o del professionista che lo assiste.

Il Codice richiede al personale ispettivo una condotta corretta e leale non solo nelle relazioni con i datori di lavoro ispezionati e con i professionisti che li assistono ma anche nei confronti dei soggetti dai cui si acquisiscono le dichiarazioni.

Ciò premesso, il personale ispettivo, dopo essersi qualificato mediante esibizione della propria tessera di riconoscimento e dopo avere preso nota delle generalità del soggetto che si appresta a rilasciare la dichiarazione, avverte lo stesso delle responsabilità previste dall'ordinamento per l'attestazione di false dichiarazioni all'ispettore del lavoro (art. 4, comma 7, L. n. 628/1961) evitando, in ogni caso, di esprimersi con modalità che possano essere percepite come intimidatorie.

Inoltre si ricorda che il rifiuto di farsi identificare da un pubblico ufficiale è fonte di responsabilità penale (art. 651 c.p.), di cui l'interessato deve essere adeguatamente informato. Di tale rifiuto si deve dare evidenza nel verbale di primo accesso e nel verbale unico.

Il personale ispettivo deve interloquire con il soggetto che rilascia le dichiarazioni in modo "comprensibile" (ossia adeguato al livello di istruzione e/o di conoscenza della lingua italiana dello stesso), "chiaro" ossia non vago (affinché le dichiarazioni rilasciate siano sempre pienamente consapevoli) e senza condizionare la genuinità delle affermazioni.

Il personale ispettivo ha cura di acquisire da parte dei soggetti che non siano di nazionalità italiana specifica dichiarazione in ordine alla comprensione della lingua, salvo evidentemente il ricorso ad interpreti o traduttori, della cui presenza e delle cui generalità occorre dare atto nell'ambito dello stesso documento in cui la dichiarazione è acquisita.

Una volta acquisita la dichiarazione, l'ispettore del lavoro deve darne lettura al dichiarante ed apportare le eventuali correzioni e/o precisazioni su richiesta di quest'ultimo. La verbalizzazione della dichiarazione deve essere redatta in modo chiaro e leggibile al fine di consentire il più agevole utilizzo del documento in tutte le sedi in cui lo stesso assumerà rilevanza.

Si sottolinea altresì che, ai fini di assicurare l'efficacia probatoria delle dichiarazioni verbalizzate, è opportuno che le stesse non siano acquisite mediante formulari prestampati.

Al termine della lettura della dichiarazione e delle eventuali rettifiche e/o integrazioni, l'ispettore del lavoro chiede al dichiarante se intenda leggere di persona quanto affermato e, successivamente, invita lo stesso alla conferma ed alla sottoscrizione di quanto verbalizzato; l'eventuale rifiuto alla sottoscrizione deve essere riportato in calce alla dichiarazione e nel verbale di primo accesso.

In proposito si ricorda che alla dichiarazione non sottoscritta, di cui si dà evidenza in sede di verbalizzazione, si applicano i contenuti dell'art. 2700 c.c. secondo il quale *"l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti"*.

Il Codice richiama altresì l'attenzione sul ruolo fondamentale che svolgono le dichiarazioni nella formazione della prova. Le violazioni contestate dovranno essere comprovate da elementi documentali e/o da riscontri testimoniali precisi e concordanti tra loro.

Infine, conformemente agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di accesso ai documenti ed in applicazione del Decreto del Ministero del lavoro n. 757/1994 (in particolare, v. art. 2), il personale ispettivo non può fornire alcuna copia del verbale di dichiarazione né al soggetto che l'ha rilasciata, né al soggetto ispezionato, né al professionista che assiste quest'ultimo. L'ispettore del lavoro informa il soggetto interessato della possibilità di rivolgersi all'Ufficio per esercitare il proprio diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

Si richiama quanto già esposto in tema di procedura ispettiva (art. 9), in merito alla non obbligatorietà dell'identificazione delle persone presenti nel luogo di lavoro da parte degli ispettori di vigilanza tecnica, qualora tale identificazione non risulti funzionale all'accertamento.

#### **VERBALIZZAZIONE E RAPPORTO (CAPO IV)**

Il Capo IV del Codice contiene le specifiche disposizioni a cui il personale ispettivo deve attenersi nello sviluppo dell'accertamento all'atto della redazione dei verbali.

##### **Verbale di primo accesso (art. 13)**

Il verbale di primo accesso ispettivo costituisce il primo atto con il quale viene formalmente reso noto al soggetto ispezionato l'avvio dell'accertamento ispettivo. Giova ricordare che, a seguito

dell'espressa introduzione e disciplina di tale provvedimento all'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, così come modificato dalla L. n. 183/2010, la redazione del verbale di primo accesso è da considerarsi adempimento obbligatorio da parte del personale ispettivo.

Di norma detto verbale deve essere redatto al termine del primo accesso ispettivo, quale ultimo atto delle operazioni compiute e successivamente consegnato al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in loro assenza, ai soggetti aventi titolo a riceverlo già individuati dal codice di procedura civile (artt. 137 e ss. c.p.c.) ai fini della legittima notificazione degli atti, ivi compreso il professionista espressamente delegato. Si ritiene che fra tali soggetti non rientrino coloro che non intrattengano con il datore di lavoro un formale rapporto di lavoro. Una copia, sottoscritta dal soggetto ricevente è trattenuta dall'ispettore del lavoro.

Ove il datore di lavoro o i soggetti sopra indicati si rifiutino di ricevere il verbale ovvero non siano presenti al termine dell'accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare puntualmente, in calce all'atto, le circostanze che hanno impedito la consegna del verbale, procedendo successivamente alla notifica dello stesso via PEC ai sensi della L. n. 221/2012 e del D.L. n. 179/2012 o a mezzo del servizio postale ai sensi della L. n. 890/1982 (notifica degli atti giudiziari a mezzo posta).

Sotto il profilo contenutistico il verbale di primo accesso deve contenere tutti gli elementi espressamente indicati nell'art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004. Con riferimento all'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego si ribadisce quanto già precisato con circolare di questo Ministero n. 41/2010, ricordando che tale adempimento risulta quanto mai opportuno nell'ambito degli accertamenti finalizzati alla verifica del lavoro sommerso. In tal senso la descrizione delle modalità di impiego dei lavoratori trovati all'atto dell'accesso ispettivo, con la specifica delle mansioni svolte, dell'abbigliamento indossato, delle attrezzature e macchine adoperate, "cristallizzate" nel verbale di primo accesso, costituisce fondamentale elemento probatorio alla luce degli artt. 2700 c.c. e 10, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004.

La lettera *b*) del comma 1 dell'art. 13 citato prevede poi, quale contenuto del verbale di primo accesso, la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo. In tal senso, oltre a dare conto del sopralluogo effettuato, dell'acquisizione delle dichiarazioni di tutto o di parte del personale trovato all'atto dell'accesso ispettivo e delle rappresentanze sindacali ove presenti, dell'esame di eventuale documentazione esibita, si deve verbalizzare, altresì, l'avvenuta consultazione di banche dati telematiche, ove non effettuata precedentemente, in fase di preparazione all'accesso ispettivo (v. art. 5 del Codice).

Al fine di garantire il diritto di difesa il personale ispettivo deve annotare nel verbale di primo accesso le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste o dalla persona presente all'ispezione, avendo cura di informare gli interessati della possibilità di rilasciare dichiarazioni in merito agli accertamenti ispettivi ed a quanto avvenuto e verbalizzato nel corso del primo accesso.

Il verbale di primo accesso rappresenta, infine, il primo fondamentale strumento per formulare eventuali richieste, anche documentali, utili al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti.

Innanzitutto, fatto salvo quanto previsto dall'art. 9, comma 3, del medesimo Codice, giova ribadire che il personale ispettivo deve richiedere esclusivamente la documentazione che risulti confacente all'oggetto della verifica ispettiva, evitando richieste relative ad informazioni o documenti che l'ispettore possa autonomamente e direttamente acquisire attraverso la consultazione delle banche dati telematiche.

Appare opportuno, specie ove il verbale di primo accesso sia stato rilasciato nelle mani del personale dipendente, con conseguente impegno alla consegna al datore di lavoro, prima di attivare la prevista procedura di prescrizione obbligatoria ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, D.Lgs. n. 124/2004, reiterare la richiesta di specifica documentazione o specifiche notizie con apposito atto, da notificare direttamente al datore di lavoro, nel quale fare espressa menzione dell'art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, evidenziando le conseguenze penali di un'eventuale inottemperanza alla richiesta.

Nell'ambito della vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro l'obbligo di consegna del verbale di primo accesso può ritenersi validamente assolto qualora i suoi contenuti, già indicati dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, siano riportati in una prescrizione obbligatoria ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 19 e ss. D.Lgs. n. 758/1994 e 15 D.Lgs. n. 124/2004, così come di prassi del resto già avviene. In assenza di prescrizione obbligatoria e qualora non si proceda con richieste documentali, il verbale potrà pertanto limitarsi a contenere l'indicazione dell'attività svolta e delle eventuali dichiarazioni rilasciate dal datore di lavoro (art. 13, comma 1 lett. b e c, D.Lgs. n. 124/2004).

#### **Verbale interlocutorio (art. 14)**

Qualora dalle verifiche effettuate emergano nuovi profili di accertamento, meritevoli di approfondimento, ovvero qualora le informazioni e la documentazione già acquisite, mediante la

richiesta di esibizione formulata con verbale di primo accesso ispettivo, non siano sufficienti alla definizione completa degli accertamenti, il personale ispettivo potrà procedere con la notifica di un verbale interlocutorio.

Detto verbale ha lo scopo di informare il soggetto ispezionato che gli accertamenti sono ancora in corso e che sono sorte ulteriori esigenze di verifica che necessitano di una nuova richiesta di informazione e/o documentazione.

Tale nuova richiesta deve indicare le ragioni che la legittimano anche in relazione ai nuovi documenti ed alle nuove informazioni necessari al prosieguo degli accertamenti; trattandosi sostanzialmente di una richiesta di notizie, anche per il verbale interlocutorio valgono le medesime considerazioni in relazione all'art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, esposte con riferimento al verbale di primo accesso ispettivo.

Pertanto, pur trattandosi di una richiesta formulata ai sensi del predetto art. 4, comma 7, in caso di inottemperanza al verbale interlocutorio, prima di procedere con prescrizione obbligatoria, appare opportuno reiterare detta richiesta, indicando espressamente che la stessa è formulata ai sensi della disposizione da ultimo citata, soprattutto con riferimento alle conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento.

#### **Verbale unico e comunicazione di definizione degli accertamenti (art. 15)**

Come già previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti alla normativa di legge e/o al contratto collettivo, dai quali derivino sanzioni amministrative, alla contestazione degli stessi si deve procedere mediante la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione.

Anche in questo caso è la legge, al comma 4 del citato art. 13, a determinarne i contenuti, rispetto ai quali valgono le indicazioni già fornite da questo Ministero con la citata circolare n. 41/2010.

L'art. 15 del Codice ricorda, ulteriormente, come il rispetto dei requisiti formali del verbale unico sia finalizzato a garantire una corretta comprensione dell'atto da parte del destinatario, assicurando allo stesso il diritto di difesa.

In linea con siffatta finalità acquisita, altresì, valore fondamentale la motivazione sulla quale si devono fondare le conclusioni alle quali giunge il personale ispettivo al termine degli accertamenti.

Pertanto non è sufficiente, ad esempio, sostenere acriticamente che, sulla scorta degli accertamenti svolti, un contratto di natura parasubordinata sia da ricondursi a lavoro subordinato ma dovranno essere esplicitati gli elementi che hanno portato il personale ispettivo a tale determinazione, indicando altresì le fonti di prova tanto di natura documentale quanto, eventualmente, di natura testimoniale.

Sul punto si sottolinea, ancora una volta, quanto già precisato con la citata circolare n. 41/2010, secondo cui la dichiarazione del lavoratore al quale si riferiscono gli esiti dell'accertamento non assurge a piena prova ma costituisce elemento indiziario, liberamente valutabile dall'Autorità giudiziaria e amministrativa, chiamata a decidere in sede di contenzioso.

Del resto una chiara esposizione delle ragioni che hanno determinato l'irrogazione delle sanzioni costituisce, indubbiamente, un primo valido strumento di deflazione del contenzioso amministrativo e/o giudiziario.

L'art. 15 richiama inoltre l'art. 301-*bis* del D.Lgs. n. 81/2008, evidenziando la specifica procedura prevista in relazione alle violazioni in materia di salute e sicurezza presidiate da sanzioni amministrative. Rispetto alla analoga procedura di diffida disciplinata dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, quella di cui all'art. 301-*bis* contiene minori "rigidità", ad esempio in relazione alle tempistiche di regolarizzazione o di pagamento della sanzione, sebbene al termine della stessa trovino applicazione le disposizioni di cui alla L. n. 689/1981, trattandosi di sanzioni amministrative.

Qualora, infine, al termine degli accertamenti non vengano riscontrate violazioni il personale ispettivo è comunque tenuto a dare conto della conclusione degli accertamenti mediante una specifica comunicazione scritta da trasmettere per posta elettronica o ordinaria.

#### **Rapporto al direttore ex art. 17 L. n. 689/1981 (art. 16)**

Con la trasmissione, da parte dell'ispettore del lavoro incaricato dell'accertamento, del rapporto al direttore ai sensi dell'art. 17 della L. n. 689/1981 si conclude la fase del procedimento ispettivo, qualora all'eventuale contestazione/notificazione delle violazioni amministrative non sia seguita l'estinzione delle stesse per adempimento alla diffida (art. 13, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 124/2004) ovvero per pagamento della sanzione pecuniaria amministrativa in misura ridotta (art. 16, L. n. 689/1981).

Contestualmente alla suddetta trasmissione del rapporto è introdotta la fase finale del procedimento amministrativo di natura sanzionatoria. Tale procedimento, come è noto, potrà concludersi con l'adozione del provvedimento finale di ordinanza ingiunzione ovvero di ordinanza di archiviazione.

Il rapporto è un atto di natura endoprocedimentale e dunque, a differenza del verbale di contestazione e notificazione dell'illecito (art. 14, L. n. 689/1981) e della ordinanza, non assume rilevanza esterna.

Esso fornisce una sintetica ricostruzione del quadro delle violazioni accertate all'esito dell'attività di vigilanza e pertanto deve contenere quantomeno i seguenti elementi:

- la descrizione della condotta del trasgressore e dei fatti accertati, costituenti violazioni amministrative;
- l'individuazione delle disposizioni violate e di quelle contenenti le relative sanzioni;
- l'indicazione analitica dei documenti contenenti gli elementi evidenziati nel verbale unico (prove documentali e testimoniali);
- in caso di presentazione di scritti difensivi da parte del trasgressore, le possibili sintetiche osservazioni idonee a fornire elementi oggettivi per le successive determinazioni;
- la segnalazione di eventuali anomalie che potrebbero essere oggetto di eccezione in sede giudiziaria (ad es. interruzione dei termini di cui all'art. 14, L. n. 689/1981, errori formali, pagamenti parziali ecc.);
- le eventuali indicazioni di cui all'art. 11, L. n. 689/1981, utili ad una corretta commisurazione della sanzione pecuniaria amministrativa.

Sotto il profilo temporale, è noto che la legge non individua un termine perentorio per la redazione del rapporto. Tuttavia la redazione e la sua trasmissione all'Ufficio legale e contenzioso della DTL deve intervenire con ragionevole tempestività, tenendo presente i termini di prescrizione degli illeciti ma anche l'esigenza di adottare provvedimenti ingiuntivi nel minor tempo possibile dall'accertamento al fine di non vanificare l'esigibilità delle somme irrogate a titolo sanzionatorio.

**Trasmissione dei verbali ad altre Amministrazioni (art. 17) e illeciti penali (art. 18)**

Qualora nel corso dell'attività di vigilanza siano stati riscontrati fatti che possano rientrare nella competenza di altre Amministrazioni, l'ispettore titolare dell'accertamento trasmette i relativi atti, comprensivi della copia dei documenti contenenti elementi probatori (ad es. dichiarazioni dei lavoratori).

Inoltre l'ispettore del lavoro, nell'esercizio della funzione di polizia giudiziaria, si attiene alle regole stabilite dal c.p.p. e dalle leggi speciali con particolare riferimento alle disposizioni a garanzia della persona sottoposta alle indagini ed ai rapporti con l'Autorità giudiziaria.

*per delega*

*Il Segretario generale*

(Dott. Paolo Pagnesi)



DP

CSAI