

LAVORO



Iunio Valerio Romano

La nuova ispezione del lavoro

**Il procedimento ispettivo
come rivisitato
dal Collegato Lavoro
(Legge 183/2010)**

Iunio Valerio Romano

La nuova ispezione del lavoro

**Il procedimento ispettivo come rivisitato
dal Collegato Lavoro (L. 183/2010)**



*Il lavoro è amore rivelato,
e se non riuscite a lavorare con amore,
ma solo con disgusto, è meglio per voi lasciarlo e,
seduti alla porta del tempio,
accettare l'elemosina di chi lavora con gioia.*

*Poiché se cuocete il pane con indifferenza,
voi cuocete un pane amaro,
che non potrà sfamare l'uomo del tutto.*

*E se spremete l'uva contro voglia,
la vostra riluttanza distillerà veleno nel vino.*

*E anche se cantate come angeli,
ma non amate il canto,
renderete l'uomo sordo alle voci del giorno e della notte.*

Kahlil Gibran

*A Flavia Gea e Viola Antèa,
che possano spargere liberamente i loro semi
e mietere il raccolto con gioia,
diffondendo in ogni cosa che faranno
il soffio del loro spirito.*

INDICE GENERALE

Prefazione	11
CAPITOLO 1 L'ISPEZIONE DEL LAVORO: EVOLUZIONE STORICA E QUADRO NORMATIVO ATTUALE	13
1.1 Generalità.....	13
1.2 Il codice di comportamento	24
1.3 Il ruolo dei consulenti del lavoro	38
1.4 La conciliazione monocratica.....	46
1.5 La diffida accertativa per crediti patrimoniali	58
CAPITOLO 2 IL RAPPORTO DI LAVORO	69
2.1 Generalità.....	69
2.1.1 <i>Lavoro occasionale accessorio</i>	80
2.1.2 <i>Lavoro intermittente o a chiamata</i>	83
2.1.3 <i>Apprendistato</i>	84
2.1.4 <i>Distacco di manodopera</i>	91
2.1.5 <i>Documento unico di regolarità contributiva (DURC)</i>	98
2.2 Il Libro unico del lavoro	105
2.2.1 <i>Problematiche legate al regime sanzionatorio</i>	118
2.3 La nuova disciplina dell'orario di lavoro.....	123
2.3.1 <i>Ambito di applicazione</i>	125
2.3.2 <i>Orario normale di lavoro</i>	128
2.3.3 <i>Lavoro straordinario</i>	130
2.3.4 <i>Riposi</i>	132
2.3.5 <i>Ferie</i>	139
2.3.6 <i>Lavoro notturno</i>	140

2.3.7	<i>Deroghe</i>	144
2.3.8	<i>Apparato sanzionatorio</i>	145

CAPITOLO 3 L'ILLECITO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI LAVORO E LEGISLAZIONE SOCIALE 151

3.1	Generalità.....	151
3.2	Il verbale di primo accesso ed il verbale interlocutorio	182
3.3	La nuova diffida obbligatoria	187
3.4	Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale	200
3.5	La nuova maxi-sanzione.....	216
3.5.1	<i>Natura della maxi-sanzione, presupposti e campo di applicazione</i>	217
3.5.2	<i>Sanzioni amministrative e sanzioni civili</i>	219
3.5.3	<i>Casistiche particolari</i>	222
3.5.4	<i>Esclusioni dall'applicazione della maxi-sanzione e scriminanti</i>	224
3.5.5	<i>Organi competenti e modalità procedurali</i>	226
3.5.6	<i>Profili di diritto intertemporale</i>	229
3.6	Le comunicazioni obbligatorie	235
3.7	Il verbale unico di accertamento e notificazione.....	252

CAPITOLO 4 IL CONTENZIOSO: RICORSI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE 261

4.1	Generalità.....	261
4.1.1	<i>Ricorso alla Direzione regionale del lavoro (art. 16 D.Lgs. n. 124/2004)</i>	262
4.1.2	<i>Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (art. 17 D.Lgs. n. 124/2004)</i>	264
4.1.3	<i>Ricorso giurisdizionale in opposizione</i>	273
4.2	L'accesso agli atti nel procedimento ispettivo.....	276

CAPITOLO 5 L'ILLECITO PENALE IN MATERIA DI LAVORO E LEGISLAZIONE SOCIALE E ATTIVITÀ DI POLIZIA GIUDIZIARIA		285
5.1	Generalità.....	285
5.2	La prescrizione obbligatoria	293
5.3	Violazioni in materia di previdenza, assistenza ed assicurazione del lavoro.....	303
5.3.1	<i>Omissione o falsità di registrazione o di denuncia obbligatorie</i>	305
5.3.2	<i>Omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali</i>	308
5.3.3	<i>Ulteriori illeciti in materia previdenziale ed assistenziale</i>	311
 APPENDICE 1 IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEGLI ORGANI DI VIGILANZA		 315
■	Decreto MLPS 20 aprile 2006	316
 APPENDICE 2 LE SANZIONI IN MATERIA DI LAVORO E LEGISLAZIONE SOCIALE		 325
■	Attività di vigilanza.....	325
■	Costituzione, trasformazione e risoluzione del rapporto di lavoro.....	328
■	Libri obbligatori	335
■	Prospetto paga e libro unico del lavoro	335
■	Orario di lavoro	338
■	Previdenza, assistenza ed assicurazione del lavoro	342
■	Contratto a tempo determinato	345
■	Contrattazione collettiva	345
■	Lavoro minorile	345
■	La tutela della maternità.....	348
■	Lavoratori extra-comunitari.....	351

APPENDICE 3
NORMATIVA E PRASSI 353

■ Legge 4 novembre 2010, n. 183	354
■ Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124	394
■ Direttiva Ministro del Lavoro 18 settembre 2008	408
■ Circolare n. 33/2009 MLPS	420
■ Circolare n. 36/2009 MLPS	430
■ Circolare n. 34/2010 MLPS	436
■ Circolare n. 38/2010 MLPS	448
■ Circolare n. 41/2010 MLPS	457
■ Circolare n. 51/2010 INAIL	467
■ Nota prot. n. 25/III/1401 del 22/01/2010 MLPS	472
■ <i>Vademecum</i> Libro Unico del Lavoro	474

APPENDICE 4
INTERPELLI 497

■ Apprendistato	498
■ Attività ispettiva e profili sanzionatori.....	502
■ Contratti flessibili	510
■ Durc	524
■ Obblighi e benefici contributivi.....	539
■ Varie.....	560

APPENDICE 5
MODULISTICA 589

■ Verbale di primo accesso	590
■ Verbale interlocutorio	594
■ Comunicazione di regolarità	595
■ Verbale unico di accertamento e notificazione.....	596

■ Verbale acquisizione di dichiarazioni.....	607
■ Verbale di diffida accertativa	609
■ Decreto direttoriale diffida accertativa.....	612
■ Verbale di sospensione dell'attività imprenditoriale.....	614
■ Istanza di revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale	617
■ Decreto di revoca del provvedimento di sospensione dei lavori	618
■ Richiesta di intervento	620
■ Richiesta di accesso agli atti.....	623
■ Istanza di certificazione rapporto di lavoro	624
■ Richiesta di rateazione	628

APPENDICE 6

PROTOCOLLI E CONVENZIONI

629

■ Protocollo d'intesa fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.....	630
■ Protocollo d'intesa fra il Ministero del Lavoro, INPS, INAIL ed Agenzie delle Entrate.....	633
■ Convenzione per la cooperazione fra Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri e Direzioni Provinciali del Lavoro.....	638
■ Convenzione per la cooperazione fra Comandi Provinciali della Guardia di Finanza e Direzioni Provinciali del Lavoro.....	641
■ Protocollo d'intesa tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Unione delle Province d'Italia in materia di apprendistato	644

Indice analitico	649
------------------------	-----

Prefazione

L'ispezione del lavoro è una materia affascinante, variegata ed alquanto complessa, nei confronti della quale il Legislatore italiano ha da sempre mostrato una particolare attenzione. Ed in vero, la prevenzione e la promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, prima ancora di qualsiasi attività repressiva e sanzionatoria, sono certamente espressione del grado di civiltà di una nazione.

I primi interventi dello Stato a tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale risalgono addirittura al diciannovesimo secolo, anche se è con la L. 19 luglio 1906, n. 380, che viene istituito il "Corpo degli Ispettori del Lavoro".

La figura dell'Ispettore del Lavoro si è andata evolvendo nel tempo, avendo questi acquisito competenze e professionalità tali da renderlo oltre che organo di contrasto e repressione delle condotte illecite, anche organo in grado di garantire un immediato e diretto contemperamento di interessi contrapposti, nonché strumento di diffusione della cultura della legalità, attraverso una delicata azione di formazione ed informazione.

Il ruolo centrale in materia di ispezione del lavoro è oggi rivestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che esercita le proprie funzioni a livello territoriale attraverso le Direzioni del Lavoro, queste ultime avvalendosi del personale addetto ai Servizi Ispezione del Lavoro, strutturati nelle Unità Operative Vigilanza Ordinaria e Vigilanza Tecnica.

Al personale ispettivo è oggi richiesta una preparazione specifica di livello universitario, di natura eminentemente giuridica ovvero tecnico/scientifica per gli Ispettori del Lavoro cd. "tecnici", che esercitano le loro funzioni prevalentemente nel settore dell'edilizia, ma non solo, permanendo, all'esterno, l'unicità del profilo professionale.

Nell'attività di contrasto alle irregolarità perpetrate nel mondo del lavoro, un ruolo determinante assolvono oggi non soltanto gli organi ispettivi che istituzionalmente sono chiamati ad interfacciarsi, direttamente o indirettamente con la realtà lavoristica, citando fra questi gli Istituti di previdenza ed assistenza, piuttosto che la Guardia di Finanza, ma anche tutte quelle istituzioni che della tutela della legalità sono, per definizione, l'emblema, come Carabinieri e Polizia di Stato.

Per tale motivo è stata avviata una nuova stagione all'insegna dell'ambizioso progetto di rendere realmente efficiente ed efficace quel lavoro sinergico che la società civile richiede, superando diffidenze reciproche e

vecchie logiche di potere, al fine di realizzare uno scambio di conoscenze e professionalità per una migliore organizzazione delle risorse e, quindi, ottimizzazione dei risultati, con la minore invasività nel tessuto economico-sociale del Paese. Tutto ciò si va concretizzando con la sottoscrizione ai massimi vertici di Convenzioni come quella siglate tra il Ministero del Lavoro e l'Agenzia delle Entrate, l'INPS e l'INAIL, o quelle sottoscritte dal medesimo Dicastero dapprima con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e da ultimo con il Comando Generale della Guardia di Finanza.

Di notevole impatto è stato anche il recente intervento del Legislatore, che, nel normare le fasi del procedimento ispettivo, ha conferito nuovi e importanti poteri, un tempo prerogativa esclusiva del personale ispettivo addetto alle Direzioni del lavoro, a tutti gli altri organi di vigilanza che effettuano verifiche di polizia amministrativa in materia di lavoro, fisco e previdenza (cfr. cd. Collegato Lavoro 2010).

L'augurio è che, utilizzando al meglio gli strumenti forniti dalla normativa vigente, la cultura della legalità, attraverso l'attività d'informazione e formazione, che deve coinvolgere viepiù le scuole, l'attività di prevenzione e promozione, da gestire capillarmente su tutto il territorio, e, infine, anche l'attività di repressione che, pure, come extrema ratio, deve essere adeguatamente efficace e proporzionale all'offesa arrecata, affinché espleti una funzione persino educativa oltre che retributiva, diventi patrimonio comune, segno di crescita e progresso civile.



1 | L'ispezione del lavoro: evoluzione storica e quadro normativo attuale

SOMMARIO: 1.1 Generalità; 1.2 Il codice di comportamento; 1.3 Il ruolo dei consulenti del lavoro; 1.4 La conciliazione monocratica; 1.5 La diffida accertativa per crediti patrimoniali.

1.1 Generalità

La vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale è attualmente regolata dal D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, emanato in attuazione dell'art. 8 della L. 14 febbraio 2003, n. 30.

L'ispezione del lavoro, tuttavia, affonda le proprie radici nel diciannovesimo secolo, allorché, con la L. 3 aprile 1879, n. 4828, sono istituite all'interno del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio le figure dell'Ispettore dell'Industria e dell'Insegnamento Industriale. Specifici compiti sono però assegnati solo con la L. 11 febbraio 1896, n. 3657 sul lavoro dei fanciulli, mentre con la L. 30 marzo 1893, n. 184 è istituito il Corpo degli Ispettori e Ingegneri delle miniere, cave e torbiere. Dopo le prime esperienze e l'attribuzione dei compiti ispettivi anche ad altri organi di polizia giudiziaria (L. 17 marzo 1898, n. 80), con la L. 29 settembre 1904, n. 572 è ratificata la Convenzione tra Italia e Francia che impegna all'istituzione ufficiale dell'Ispettorato del Lavoro. Frattanto, nel 1902, con la L. n. 246, è creato un Ufficio del Lavoro presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, con il compito di raccogliere, coordinare e pubblicare informazioni relative al lavoro in tutto lo Stato e nei paesi esteri interessati dall'emigrazione italiana. Finalmente, con la L. 19 luglio 1906, n. 380, è istituito il "Corpo degli Ispettori del Lavoro". A livello territoriale, la struttura organizzativa si completa con la L. 22 dicembre 1912, n. 1361, in tema

di *Istituzione del Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro*, che istituisce a livello provinciale l'Ispettorato dell'industria e del lavoro, quale organo periferico del succitato Ministero.

Con l'avvento del fascismo e le conseguenti modifiche all'apparato organizzativo dello Stato, alla istituzione nel 1920 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, segue la costituzione dell'Ispettorato delle Corporazioni (1929), che poi diede vita agli Ispettorati corporativi del lavoro (1931), con l'attribuzione di nuove e diverse funzioni.

Dopo la seconda Guerra Mondiale e l'istituzione della Repubblica, la figura dell'Ispettore del Lavoro segue la rapida evoluzione legislativa e giustlavoristica che accompagna la trasformazione socio-economica del Paese. Il D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, in materia di riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro, regola le attribuzioni, le competenze e i poteri degli Ispettorati del Lavoro, aventi sede in ogni Provincia. La materia trattata è squisitamente di natura penalistica ed il compito dell'Ispettore del Lavoro, quale Ufficiale di Polizia Giudiziaria, è quello di accertare i fatti ed inoltrare rapporto al magistrato inquirente. Tale impianto, tuttavia, non è congeniato in maniera tale da garantire una risposta diretta ed immediata alle istanze privatistiche del lavoratore.

La predetta impostazione rimane sostanzialmente inalterata sino alla cd. Riforma Biagi, nonostante le epocali riforme in campo lavoristico che caratterizzano gli anni sessanta e settanta (cfr. per tutte L. n. 1369/1960 sull'intermediazione e l'interposizione di manodopera, L. n. 604/1966 in tema di licenziamenti e L. n. 300/1970, cd. Statuto dei Lavoratori) ed il processo di depenalizzazione che, avviato con la L. n. 689/1981, coinvolgerà nel tempo larga parte degli illeciti in materia di lavoro e previdenza sociale.

Con la citata legge di depenalizzazione l'Ispettorato del Lavoro diviene organo deputato ad esercitare la *potestas puniendi* in caso di accertata trasgressione.

La L. n. 537/1993 avvia, infine, il processo di riorganizzazione degli Ispettorati del Lavoro che dal 1997, assieme agli U.L.P.M.O., sono confluiti nelle Direzioni Provinciali del Lavoro, alle quali fanno capo il Servizio Ispezione del Lavoro ed il Servizio Politiche del Lavoro.

La succitata Riforma Biagi (L. n. 30/2003) ha completato un lungo processo di innovazione del diritto del lavoro, che è sfociato nel D.Lgs. n. 276/2003. In linea con tale evoluzione, il D.Lgs. n. 124/2004 ha razionalizzato e riformato i poteri ispettivi in materia di lavoro e legislazione sociale, concependo la figura dell'Ispettore del Lavoro quale Funzionario altamente professionaliz-

zato, deputato non solo ad esercitare un potere repressivo ma anche a svolgere una qualificata attività di prevenzione e promozione e a rispondere in via diretta ed immediata alle istanze privatistiche dei lavoratori, grazie agli istituti della conciliazione monocratica e della cd. diffida accertativa.

Il terzo millennio ci consegna, quindi, un Ispettore del Lavoro sempre più punto di riferimento per gli operatori del settore ed in grado di meglio soddisfare gli interessi coinvolti in un settore di grande rilevanza sotto il profilo socio-economico.

NORMATIVA

L. 22 dicembre 1912, n. 1361

GU n. 2 del 03/01/1913

VITTORIO EMANUELE III

per grazia di dio e per volontà della nazione

RE D'ITALIA

Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1

È istituito alla dipendenza del Ministero di agricoltura, industria e commercio un corpo di ispettori dell'industria e del lavoro, i quali, ripartiti in circoli regionali, debbono: *a)* accertare l'esecuzione delle leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sugli infortuni degli operai sul lavoro, sul riposo settimanale, sull'abolizione del lavoro notturno dei panettieri e sulla cassa di maternità in tutti gli opifici, laboratori, cantieri e lavori sottoposti alle leggi indicate con quelle eccezioni che sono contenute nelle leggi stesse e sono determinate dal regolamento per l'applicazione della presente legge; *b)* esercitare la sorveglianza per la esecuzione delle disposizioni legislative e regolamentari sulle caldaie ed i recipienti di vapore; *c)* rilevare, secondo le istruzioni del Ministero di agricoltura, industria e commercio, le condizioni tecniche ed igieniche delle singole industrie; *d)* raccogliere e trasmettere al ministero di agricoltura, industria e commercio, notizie ed informazioni su quanto riguarda le condizioni e lo svolgimento della produzione nazionale, l'ordinamento e la remunerazione del lavoro, il numero e le condizioni degli operai anche nei riguardi della disoccupazione; gli scioperi, le loro cause ed i loro risultati, il numero, le cause e le conseguenze degli infortuni degli operai; gli effetti delle leggi che più specialmente interessano il lavoro, valendosi anche delle informazioni che possono essere fornite dalle organizzazioni padronali ed operaie. I dati raccolti non possono venire pubblicati né comunicati a terzi o ad uffici pubblici di qualsiasi genere, in modo che se ne possa dedurre l'indicazione delle ditte alle quali si riferiscono, salvo il caso di esplicito consenso delle ditte stesse. Gli ispettori possono altresì adoperarsi per la prevenzione e la pacifica risoluzione dei conflitti del lavoro quando invitati dalle parti.

Art. 2

Gli ispettori 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. Nel caso di rifiuto d'obbedienza agli ispettori del lavoro, salve le penalità stabilite dalle singole leggi, sono applicabili gli articoli 434, 435, 436 del Codice penale. Gli ispettori hanno diritto di elevare verbale di contravvenzione alle leggi accennate dall'art. 1. Questi verbali hanno il valore probatorio di cui all'art. 340 del Codice di procedura penale. Agli ispettori e agli aiutanti ispettori non spetta alcuna quota sui proventi delle penalità derivanti dalle contravvenzioni.

Art. 3

Le indagini sui processi di lavorazione che gli industriali vogliono tenere segreti, devono essere limitate solo a quanto si riferisce all'igiene ed alla immunità degli operai, e solo per questa parte possono essere comunicati i relativi risultati. Gli ispettori ed il personale dipendente devono conservare il segreto sopra tali processi e sopra ogni altro particolare di lavorazione, che venisse a loro conoscenza per ragioni di ufficio, sotto le sanzioni dell'art. 298 del Codice penale.

È vietato agli ispettori di intraprendere, per conto proprio o di terzi, alcuna impresa, industria o costruzione, come pure di esservi in qualunque modo interessati o impiegati.

Art. 4

Il corpo degli ispettori, il cui organico viene stabilito in conformità alla tabella annessa alla presente legge, si distingue in capi di Circolo, ispettori ed aiutanti ispettori. Ai capi di Circolo è affidata la direzione e la responsabilità dell'andamento del servizio nella loro circoscrizione, circa il quale corrispondono direttamente col Ministero di agricoltura, industria e commercio. Gli ispettori ed aiutanti ispettori compiono, sotto la direzione del rispettivo capo, le funzioni ad essi affidate dall'art. 1, con le modalità che sono indicate dal regolamento.

Art. 5

Tutte le nomine ai posti compresi nella tabella annessa alla presente legge sono fatte in seguito a concorsi per titoli, o per titoli e per esami, secondo le norme che saranno stabilite per decreto reale. Le promozioni dalla seconda alla prima classe, entro ciascun grado, sono conferite esclusivamente per merito, con le norme stabilite dal regolamento. La prima ammissione nei ruoli del corpo di ispettori dell'industria e del lavoro viene fatta per un biennio di prova, trascorso il quale la nomina diventa definitiva, sempre che il funzionario venga riconosciuto idoneo.

Art. 6

I capi di Circolo sono nominati per concorso fra gli ispettori che abbiano almeno tre anni di servizio; quando nessuno degli ispettori riesca dichiarato idoneo, viene bandito un concorso fra le persone indicate nel seguente capoverso. Il concorso per i posti di ispettore viene bandito fra coloro che hanno ottenuto il diploma di ingegneria ed abbiano fatto pratica in uno stabilimento industriale od in lavori per costruzioni edilizie in genere almeno per due anni con lodevole servizio. Un posto di ispettore capo Circolo ed un posto di ispettore a disposizione del ministero sono riservati a laureati in medicina che ab-

biano speciale competenza dell'igiene industriale. per questi due posti il Governo del Re avrà facoltà d'indire il concorso anche per la prima classe fino dalla prima applicazione della legge. Al concorso per i posti di aiutante ispettore possono prendere parte persone dell'uno o dell'altro sesso, che abbiano compiuto il venticinquesimo e non oltrepassato il quarantesimo anno di età; che abbiano ottenuto la licenza di scuole tecnica o di una delle scuole professionali e di arte e mestieri equipollenti, indicate nel decreto che stabilirà le norme del concorso, e che siano stati occupati per almeno cinque anni in qualità di assistenti tecnici, di operai o di operai in opifici o lavori soggetti alle leggi sugli infortuni od a quelle sul lavoro delle donne e dei fanciulli, riportandone attestazione di buon servizio. Il Governo del Re è autorizzato a prendere i provvedimenti relativi al passaggio nel corpo degli ispettori del personale avventizio attualmente incaricato della vigilanza che trovasi in servizio al 30 novembre 1912.

Art. 7

Ferme restando le disposizioni circa la ispezione degli stabilimenti industriali, contenute nelle leggi richiamate dall'art. 1 lettera *a*), sarà provveduto col regolamento a coordinare l'azione degli ispettori dell'industria e del lavoro con quella: *a*) dei prefetti e delle altre autorità provinciali, comunali e di pubblica sicurezza; *b*) degli ispettori delle industrie e del commercio esistenti presso il ministero di agricoltura, industria e commercio; *c*) degli ingegneri ed aiutanti ingegneri delle miniere; *d*) del personale tecnico dei sindacati di assicurazione mutua e di quello delle associazioni per la prevenzione degli infortuni che in conformità agli statuti approvati dallo Stato ed al disposto dell'art. 5 della legge (testo unico) per gli infortuni degli operai sul lavoro esegue ispezioni intese ad accertare l'attuazione dei provvedimenti preventivi e delle misure igieniche; *e*) delle associazioni di utenti caldaie a vapore regolarmente riconosciute; *f*) degli altri organi di stato che sono destinati per le loro funzioni a vigilare imprese e costruzioni; *g*) dei corpi tecnici e sanitari provinciali e comunali.

Art. 8

- omissis -

Art. 9

Con decreto Reale, udito il parere del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore del lavoro, sarà provveduto all'emanazione del regolamento per l'esecuzione della presente legge, non oltre quattro mesi dalla sua pubblicazione. Il regolamento conterrà anche le norme per l'indennità di trasferta e per l'anticipazione o rifusione delle spese di viaggio al personale dell'ispettorato. La presente legge entrerà in vigore il primo giorno del mese susseguente alla pubblicazione del regolamento nella *Gazzetta ufficiale*. Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello stato, sia inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 22 dicembre 1912

VITTORIO EMANUELE

Nitti – Tedesco

V. il Guardasigilli: C. Finocchiaro - Aprile.

Allegato

Tabella organica del corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro

- omissis -

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è oggi istituzionalmente deputato ad assumere le iniziative e coordinare le attività di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare. Tale funzione è esercitata in sede periferica dalle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro, ed in particolare dal Servizio Ispezione, suddiviso nelle Unità Operative Vigilanza Ordinaria e Tecnica.

Obiettivo primario è, altresì, quello di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, esercitando le attività di vigilanza mirate alla prevenzione ed alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, nonché di quelle contenute nei contratti collettivi di lavoro. In tale prospettiva un eccezionale strumento informativo è il c.d. interpello, le cui modalità di esercizio sono enucleate nell'art. 9 del D.Lgs. n. 124/2004, così come riscritto dall'art. 21 del D.L. n. 262/2006, convertito in L. n. 286/2006. L'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ad interpello esclude l'applicazione di eventuali sanzioni penali, amministrative e civili.

GIURISPRUDENZA

Cass. Civ. S.U., n. 23032/2007

Valenza atti interni P.A. ⁽¹⁾

La circolare, anche qualora contenga una direttiva agli uffici periferici, esprime esclusivamente un parere dell'amministrazione non vincolante per il cittadino e non è, quindi, impugnabile innanzi al giudice amministrativo, non essendo atto di esercizio di una potestà impositiva.

La circolare non vincola l'autorità emanante che la può modificare, correggere o anche disattendere l'interpretazione adottata, spettando soltanto al giudice il compito di interpretare la norma secondo i principi generali dell'ordinamento.

1. Sulla valenza degli atti interni della P.A. cfr. D. MESSINEO e L. GRASSO, *Circolari ministeriali e interPELLI: natura giuridica ed efficacia*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* n. 6/2008, pp. 397 e ss. Gli Autori sostengono, tra l'altro, che, a differenza delle circolari, che sono atti interni con valenza interorganica, le risposte ad interpello del Ministero del Lavoro sembrerebbero avere carattere intersoggettivo, in quanto, per espressa volontà legislativa, sono idonei ad esplicare efficacia non solo nei confronti degli appartenenti all'amministrazione, ma anche nei confronti dei terzi, ossia i datori di lavoro che si attengono all'orientamento ministeriale, con ciò differenziandosi dalle risposte all'interpello previsto in materia fiscale.

Sul punto, cfr., altresì, E. CASETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, IV, ed. Giuffrè, pp. 479 e ss., secondo il quale le violazioni di circolari, di ordini e di istruzioni di servizio ed il mancato rispetto della prassi amministrativa, integrano figure di eccesso di potere.

Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono esercitate *in primis* dal personale ispettivo addetto alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro.

Gli Ispettori del Lavoro, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, e, pertanto, solo durante lo svolgimento dell'orario di lavoro e con esclusivo riferimento alla materia di competenza istituzionale, operano anche in qualità di Ufficiali di Polizia Giudiziaria.

Nell'ambito delle Direzioni del Lavoro sono, altresì, incardinati, con compiti specifici in materia di ispezione del lavoro, i Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro (N.I.L.), funzionalmente dipendenti dal Direttore della Direzione Prov.le del Lavoro interessata, ma gerarchicamente sottoposti al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro presso il Ministero del Lavoro (cfr., da ultimo, D.M. Ministero Difesa 12 novembre 2009, in G.U. n. 52 del 4/03/2010, contenente la riorganizzazione del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro).

Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono istituzionalmente esercitate 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. Tuttavia, ai funzionari in servizio presso tali enti o istituti non compete, nell'esercizio delle predette funzioni, la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia Giudiziaria, ma solo quella di Pubblico Ufficiale.

Ad ogni buon conto, il personale ispettivo delle Direzioni del Lavoro ha una competenza generale nell'ambito della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Gli altri organi che pur esercitano in tale materia funzioni ispettive hanno competenze e funzioni limitate e specifiche. In caso di attività congiunta ovvero integrata, spetta al Servizio Ispezione della Direzione del Lavoro il coordinamento degli organi ispettivi coinvolti.

L'art. 7 del D.Lgs. n. 124/2004 cristallizza le funzioni del personale ispettivo addetto alle Direzioni del Lavoro, individuando i seguenti compiti:

- vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato;

- vigilare sulla corretta applicazione dei contratti ed accordi collettivi di lavoro;
- fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'art. 8 D.Lgs. n. 124/2004 (cd. prevenzione e promozione);
- vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali ed assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri Enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle Province e dai Comuni per il personale da essi dipendente;
- effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del Lavoro;
- compiere le funzioni che ad esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del Lavoro.

PRASSI

Interpello n. 21/2009

Vigilanza del personale ispettivo sull'applicazione dei contratti collettivi

Nel declinare i compiti del personale ispettivo, l'art. 7, comma 1 lett. b), del D.Lgs. n. 124/2004, menziona la vigilanza sulla "*corretta applicazione dei contratti e di accordi collettivi di lavoro*". La formulazione utilizzata nel testo normativo induce a ritenere che l'ambito dell'attività di controllo da parte del personale ispettivo riguardi non solo la contrattazione nazionale, ma anche quella di secondo livello, territoriale o aziendale.

L'accertamento, da parte del personale ispettivo, di inosservanze ai precetti contrattuali collettivi non determina in linea di massima l'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative, salve talune ipotesi individuate esplicitamente dal Legislatore (ad es. la violazione dell'art. 5, comma 5, D.Lgs. n. 66/2003, secondo il quale "*il lavoro straordinario deve essere (...) compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro*", è punita in via amministrativa con una somma da € 25 ad € 154) e salva l'inosservanza di contratti collettivi *erga omnes*, di cui alla c.d. "Legge Vigorelli" (L. n. 741/1959).

Si può, quindi, ritenere che la vigilanza sui contratti collettivi di lavoro, di cui al citato art. 7, comma 1 lett. b), del D.Lgs. n. 124/2004, trovi il suo principale strumento attuativo nell'istituto della diffida accertativa per crediti patrimoniali disciplinata dall'art. 12 del medesimo Decreto.

Infine, sotto altro e differente profilo, vale la pena ricordare che la vigilanza di cui all'art. 7, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 124/2004 può concentrarsi anche sulla corretta determinazione della retribuzione da assoggettare a contribuzione, a norma dell'art. 1 del D.L. n. 338/1989, come convertito nella L. n. 389/1989.

Ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 520/1955, gli Ispettori del Lavoro hanno, inoltre, la facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte e senza alcuna esplicita autorizzazione del datore di lavoro o del magistrato, i laboratori, gli opifici, i cantieri ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla relativa vigilanza, nonché i dormitori ed i refettori annessi agli stabilimenti. Non è, invece, consentito l'accesso ai locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non vi sia il fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge⁽²⁾.

L'unica vera limitazione al cd. potere d'accesso del personale ispettivo, anche alla luce del dettato costituzionale (cfr. 14 Cost.), riguarda il caso in cui l'attività lavorativa soggetta a verifica sia esercitata presso un domicilio privato (si pensi ad es. al lavoro domestico). In tale ipotesi, l'accesso e la permanenza sul luogo di lavoro sono consentiti solo previo consenso, espresso o tacito, di chi ha il diritto di escluderli. Ogni abuso è, infatti, penalmente sanzionato ai sensi dell'art. 615 C.P.

Il predetto potere di accesso, che trova ulteriore avallo nell'art. 12 della Convenzione O.I.L. sulle ispezioni del lavoro datata 11 luglio 1947 e ratificata dall'Italia con L. n. 1305/1959, il quale sancisce l'impegno degli Stati firmatari ad assicurare la presenza di un servizio ispettivo dotato di facoltà di *"accedere liberamente e senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento"*, non legittima, tuttavia, il compimento di atti di coercizione per vincere eventuali resistenze ed obbligare i datori di lavoro a consentire l'ingresso in azienda. In tal caso, infatti, l'organo ispettivo può solo contestare l'illecito di cui all'art. 3, comma 3, del D.L. n. 463/1983, convertito con L. n. 638/1983, ed applicare la relativa sanzione pecuniaria amministrativa per impedimento dell'esercizio dei poteri di vigilanza, fatta salva la denuncia per l'eventuale commissione dei reati di violenza o resistenza a pubblico ufficiale; provvedimenti costrittivi, se in possesso della qualifica di polizia giudiziaria, possono, infatti, essere adottati esclusiva-

2. Cfr., altresì, art. 3, commi 1 e 2, del D.L. n. 463/1983, convertito dalla L. n. 638/1983, il quale conferisce ai funzionari degli enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria i poteri di accedere a tutti i locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri ed altri luoghi di lavoro, per esaminare tutta la documentazione, compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con l'assolvimento degli obblighi contributivi e l'erogazione delle prestazioni, nonché di assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori, dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli istituti di patronato, dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi e alla erogazione delle prestazioni.

mente nel rispetto delle garanzie di cui al codice di procedura penale⁽³⁾.

I funzionari di vigilanza sono forniti di apposita tessera di riconoscimento⁽⁴⁾ e all'atto dell'accesso ispettivo hanno l'obbligo di qualificarsi esibendo il proprio tesserino.

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale n. 10/1971

Legittimità costituzionale del potere d'accesso degli Ispettori del Lavoro

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, del D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 (riguardante la facoltà di visita dell'Ispettore del Lavoro), in riferimento agli artt. 14, 24 e 3 della Cost., atteso che, nei casi previsti dal terzo comma del citato art. 14 e nei limiti posti da esso, non si richiede l'atto motivato dell'autorità giudiziaria, che è invece sempre necessario per le perquisizioni personali ed i sequestri. Per il terzo comma dell'art. 14 il diritto alla libertà del domicilio trova dei limiti nella tutela di interessi generali protetti dalla Costituzione.

Il personale ispettivo ha, infine, la facoltà di assumere informazioni e procedere ad ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, nonché di effettuare rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici ed ogni altra operazione tecnica utile agli accertamenti, anche ai sensi dell'art. 13 della L. n. 689/1981. Può, inoltre, procedere al sequestro cautelare amministrativo delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, ossia di ciò che è servito o è stato destinato a commettere la violazione o ne è il prodotto o la cui detenzione costituisce di per sé un illecito amministrativo, sempre che appartenga a una delle persone cui è ingiunto il pagamento della sanzione (art. 20 L. n. 689/1981).

Agli Ispettori del Lavoro non spetta alcuna quota sui proventi delle penali derivanti dalle contravvenzioni o sanzioni che portano in contestazione.

Nell'ottica di un potenziamento dell'azione di contrasto all'economia sommersa e con l'intento di rendere la stessa sempre più efficace, è stato legittimato l'esercizio di funzioni ispettive, con riguardo all'accertamento del lavoro "nero", anche da parte dell'Agenzia delle Entrate e soprattutto

3. Cfr. sul punto A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza n. 35/2010, pp. 32 e ss. Cfr., altresì, P. RAUSEL, *Codice delle ispezioni*, vol. I, ed. IPSOA.

4. Per gli ispettori del lavoro cfr. D.M. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 2 marzo 1977, in G.U. 10 maggio 1977, n. 125.

della Guardia di Finanza. Peraltro, l'art. 14 della L. n. 689/1981 dispone che all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ed in ragione di ciò, l'art. 33, comma 7, della L. n. 183/2010 ha esteso agli stessi il potere di diffida esercitabile ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dalla predetta legge, con riguardo alle violazioni sanabili in materia di lavoro e legislazione sociale. L'art. 4, comma 1, lett. c) della L. n. 183/2010 ha invece esteso il potere di irrogare la cd. maxi-sanzione contro il lavoro sommerso di cui all'art. 3 del D.L. n. 12/2002, conv. dalla L. n. 73/2002, e succ. modif., a tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza.

Presso ogni Dipartimento dell'Azienda Sanitaria Locale è, infine, istituito il Servizio di Prevenzione e Protezione nei luoghi di lavoro, che esercita attività di vigilanza con riguardo all'osservanza della normativa di cui al D.Lgs. n. 81/2008 e succ. modif. (T.U. in materia di sicurezza del lavoro).

LA GUARDIA DI FINANZA

La Guardia di Finanza è uno speciale Corpo di Polizia che dipende direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

I compiti della Guardia di Finanza sono sanciti dalla legge di ordinamento del 23 aprile 1959, n. 189 e consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria.

Inoltre, la Guardia di Finanza concorre al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere.

In attuazione dei principi direttivi contenuti nella L. n. 78/2000, il D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68 ha previsto:

- la missione della Guardia di Finanza come Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria;
- l'estensione delle facoltà e dei poteri riconosciuti per legge ai militari del Corpo in campo tributario a tutti i settori in cui si esplicano le proiezioni operative della polizia economica e finanziaria;
- l'affermazione del ruolo esclusivo della Guardia di Finanza quale polizia economica e finanziaria in mare;
- la legittimazione del Corpo a promuovere e sviluppare, come autorità competente nazionale, iniziative di cooperazione internazionale con gli organi collaterali esteri ai fini del contrasto degli illeciti economici e finanziari.

Per lo svolgimento dei compiti assegnati sono attribuite ai militari del Corpo le qualifiche di:

- Ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria;

- Ufficiali ed agenti di polizia tributaria;
- Agenti di pubblica sicurezza.

In riferimento agli anzidetti compiti istituzionali, annualmente il Ministero dell'Economia e delle Finanze emana una Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione, individuando le priorità politiche e gli obiettivi strategici che i Centri di Responsabilità Amministrativa di 1° livello, e quindi anche la Guardia di Finanza, debbono conseguire. Tali obiettivi rispecchiano generalmente le seguenti priorità:

- contrasto all'evasione ed elusione fiscale, attraverso un mirato programma dell'attività di verifica e controllo, e all'economia sommersa, nella sua duplice forma del sommerso "d'azienda" e "di lavoro";
 - contrasto al fenomeno del gioco illecito;
 - controlli sulla spesa pubblica, con particolare riferimento agli incentivi alle attività produttive, al settore delle uscite comunitarie e delle connesse risorse nazionali di cofinanziamento, nonché al comparto della spesa sanitaria;
 - contrasto alla contraffazione di marchi e alla pirateria audiovisiva, quale irrinunciabile attività a garanzia dello sviluppo economico del Paese;
 - vigilanza sul fenomeno del "carovita", in ordine al quale il Corpo è stato investito di specifiche incombenze, con specifico riferimento al rilevamento dei prezzi al consumo affinché, in presenza di consistenti dinamiche di aumento dei suddetti valori, si pervenga a un'eventuale modifica degli studi di settore.
-

1.2 Il codice di comportamento

Con la circolare n. 13 del 20 aprile 2006 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, emanata in virtù del protocollo di intesa 7 aprile 2005 tra il suddetto Dicastero, l'INPS e l'INAIL e dell'unità di intenti sottoscritta il 24 marzo 2006, è stato diramato il Codice di comportamento degli organi di vigilanza in materia di lavoro, previdenza ed assistenza, con il dichiarato scopo di uniformare le modalità di condotta del personale ispettivo e di procedimentalizzare l'attività di controllo nei luoghi di lavoro, operando un'opportuna specificazione delle norme di carattere deontologico e comportamentale già contenute nel D.P.C.M. del Dipartimento della Funzione Pubblica 28 novembre 2000, riguardante tutti i pubblici dipendenti⁽⁵⁾.

Tale Codice, legittimato dal principio generale del buon andamento e della imparzialità dell'azione amministrativa, ha natura meramente inter-

5. Un precedente Codice di comportamento degli ispettori del lavoro era già stato emanato con la circolare Ministero del Lavoro n. 70/2001. In tema di linee guida sulla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva, si veda, altresì, la nota della D.G.A.I. presso il Ministero del Lavoro prot. n. 25/SEGR/8716 del 12/06/2009.

na e l'eventuale inosservanza delle disposizioni ivi contenute può comportare una responsabilità di carattere disciplinare, ma non inficia in alcun modo la legittimità del procedimento di verifica né dei conseguenti provvedimenti adottati. A tal proposito, tuttavia, giova ricordare che la L. 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato Lavoro), in vigore dal successivo 24 novembre, ha normato i vari passaggi del procedimento ispettivo in materia di lavoro e legislazione sociale, con inevitabili ricadute, in termini di legittimità, sulla validità dei provvedimenti adottati in caso di violazione delle disposizioni di legge dettate.

GIURISPRUDENZA

TAR Piemonte, sez. I, 23 ottobre 2001, n. 1986*Valenza della circolare*

La circolare è un atto di indirizzo che può essere disapplicato solo se illegittima, tenendo presente che nel caso contrario essa è vincolante, nel senso che, a prescindere da eventuali dubbi del titolare dell'ufficio procedente, sarebbe comunque viziato l'atto che non ne facesse doverosa applicazione⁽⁶⁾.

Da un punto di vista deontologico, pertanto, il personale ispettivo assume, nell'interesse pubblico e della tutela sociale del lavoro, l'obbligo di conformarsi ai valori fondamentali dell'imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza, attendendosi a norme di onestà ed integrità. Esso deve astenersi da qualsiasi azione arbitraria nei confronti dei datori di lavoro e da qualsiasi trattamento preferenziale. Il suo operato non deve essere in alcun caso influenzato da pressioni indebite di qualsiasi tipo, ancorché esercitate da superiori gerarchici, né da interessi personali e finanziari.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, gli ispettori di vigilanza hanno il

6. In dottrina cfr. F. CARINGELLA, *Corso di Diritto Amministrativo*, tomo I, 2° ed., GIUFFRÈ 2003, pp. 356 e ss., secondo cui il provvedimento emanato in contravvenzione ad un ordine non manifestamente illegittimo dispensato con circolare, o in contrasto con orientamenti ministeriali espressi in altri atti ufficiali, dovrebbe essere annullato dal giudice in quanto viziato da eccesso di potere e/o violazione di legge, sempre che il magistrato ritenga legittima l'impostazione della P.A. In tal caso, il funzionario risulterebbe responsabile sul piano civile, amministrativo-contabile e disciplinare per dolo o colpa grave. Sul punto cfr., altresì, TAR Catania, 22 gennaio 2002, n. 84.

Laddove, al contrario, l'organo della P.A. dovesse interpretare una circolare in maniera non corretta, si potrà invocare l'illegittimità del provvedimento amministrativo se ed in quanto risulterà essere in contrasto con le disposizioni di legge richiamate nel suddetto atto interno, ma giammai per violazione di quest'ultimo in se e per se.

dovere di garantire il principio della parità di trattamento dei soggetti ispezionati, astenendosi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad indagini ispettive qualora possano essere coinvolti direttamente o indirettamente interessi personali ovvero sussistano ragioni di convenienza. In particolare, vi è un vero e proprio obbligo di astenersi per ragioni di incompatibilità laddove sussistano, con il soggetto ispezionato, relazioni di parentela o di affinità entro il 4° grado. La dichiarazione di incompatibilità deve essere effettuata anche nel caso in cui l'attività da svolgere abbia come destinatari soggetti la cui documentazione di lavoro sia tenuta da professionisti che abbiano con il funzionario precedente un rapporto di parentela o affinità entro il 4° grado.

Nel corso degli accertamenti il personale incaricato ha il dovere di garantire la segretezza della fonte della denuncia e/o degli atti che hanno dato origine all'accertamento, conservando il segreto sulle informazioni inerenti ai processi produttivi e lavorativi di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni⁽⁷⁾.

Ogni rapporto con gli organi di informazione deve essere preventivamente autorizzato e qualora si venga a conoscenza di notizie inesatte riportate dalla stampa, è fatto obbligo di informare l'ufficio⁽⁸⁾.

L'indagine ispettiva è di regola preceduta da una fase preparatoria, diretta a raccogliere tutte le informazioni e la documentazione inerenti al soggetto da sottoporre a verifica.

Prima di ogni intervento è necessario valutare la tipologia della stesso e le motivazioni che lo hanno determinato, nonché l'attività svolta dal soggetto ispezionato, con individuazione del CCNL applicabile, e l'eventuale titolarità di appalti pubblici. È, inoltre, necessario accertare il c.d. comportamento contributivo dell'azienda, acquisendo ogni informazione inerente alla regolarità della posizione contributivo-assicurativa della stessa, nonché all'esistenza di eventuali procedure di riscossione coattiva in corso. Indispensabile è, infine, verificare l'esistenza di precedenti accertamenti ispettivi e di eventuali provvedimenti adottati.

I funzionari ispettivi sono forniti di apposita tessera di riconoscimento e all'atto dell'accesso ispettivo hanno l'obbligo di qualificarsi esibendo il proprio tesserino. La mancata esibizione della tessera personale di ricono-

7. In tema di attività di vigilanza e tutela della *privacy* cfr. circolare MLPS 19 marzo 1999, n. 22. Cfr., altresì, art. 623 C.P.

8. Per le indicazioni operative in merito ai rapporti con gli organi di informazione in relazione all'esercizio dell'attività ispettiva, cfr. nota MLPS prot. n. 25/SEGR/6175 del 18/05/2007.

scimento, tuttavia, non inficia la validità e l'efficacia dell'azione ispettiva. Solo nel caso in cui il funzionario non abbia al seguito il proprio tesserino e gli sia fatta legittima richiesta di esibizione, dovrà astenersi dall'effettuare l'accesso e/o proseguire la verifica ispettiva.

L'accertamento ispettivo può essere originato da un'iniziativa dell'ufficio, secondo un programma di vigilanza che riguarda determinati settori economici o che è legato a specifiche esigenze contingenti (visite di iniziativa e visite di iniziativa programmate), ovvero essere ricollegato ad una precisa richiesta di intervento proveniente da privati, organizzazioni sindacali, altre Amministrazioni pubbliche o dalla Procura della Repubblica (cd. delega di indagini).

IN SINTESI

Stante la vigente formulazione dell'art. 5 della L. n. 241/1990, responsabile del procedimento sanzionatorio può essere ritenuto il funzionario cui è stata assegnata la pratica secondo il programma di lavoro, ovvero, sino a quando non sia stata effettuata tale assegnazione, il responsabile dell'Unità Operativa interessata, ferma restando la cd. culpa in vigilando dell'organo a capo di una struttura organizzativa verticistica e piramidale, con funzioni di coordinamento. Tuttavia, come specificato nella Direttiva Ministeriale del 18/08/2008⁹⁾, richiamata dalla circolare n. 33/2009 del Ministero del Lavoro, la semplice presentazione agli uffici della richiesta di intervento non costituisce un'istanza in senso tecnico, riconducibile all'art. 2, comma 1, della L. n. 241/1990, e pertanto non comporta per l'Amministrazione l'obbligo di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva.

Le comunicazioni pervenute da altri enti o autorità sono, invece, da considerarsi utili segnalazioni valutabili per programmare l'attività di vigilanza d'iniziativa, salvo che non contengono l'accertamento di fatti storici e tutti gli elementi necessari per l'adozione del provvedimento sanzionatorio, nel qual caso debbono essere trattate di ufficio.

Le comunicazioni di provenienza anonima e quelle non riconducibili ad uno specifico soggetto interessato, conformemente a quanto esplicitato nella citata Direttiva, nella circolare n. 8/2000 e nelle linee guida sulla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva, contenute nella nota prot. n. 25/SEGR/8516 del 12/06/2009 del Ministero del Lavoro, non devono essere prese in considerazione, ma possono al più ritenersi funzionali all'attività di vigilanza di iniziativa.

Quanto ai termini per l'adozione del provvedimento amministrativo sanzionatorio, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 9591 del 27 aprile 2006, hanno definitivamente ribadito l'inconciliabilità del disposto di cui all'art. 2 della L. n. 241/1990 con la disciplina delle sanzioni amministrative contenuta nella L. n. 689/1981, sancendo il principio secondo cui il termine stabilito dal predetto articolo non è applicabile nei procedimenti di irrogazione delle sanzioni amministrative.

9. Per un commento su tale importante atto di indirizzo ministeriale, cfr. M. TIRABOSCHI, *Ispezioni sul lavoro: la direttiva del Ministero*, in Guida al Lavoro, n. 38/2008, pp. 12 e ss.

Le visite ispettive possono, inoltre, essere effettuate, se del caso, in congiunta con gli Enti previdenziali ed assicurativi o effettuate con la Guardia di Finanza o, comunque, con altri organi accertatori (Agenzie delle Entrate, Polizia di Stato, Vigili del Fuoco, AUSL, ecc.). In tal caso, il coordinamento a livello provinciale spetta sempre alla Direzione del Lavoro (cfr., altresì, art. 5 D.Lgs. n. 124/2004), salvo che non sia il Prefetto a coordinare l'azione congiunta di gruppi operativi interforze, come nel caso degli accessi ai cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici di cui all'art. 5-bis, del D.Lgs. 8 agosto 1994, n. 490⁽¹⁰⁾.

Le verifiche ispettive comportano, di norma, l'identificazione delle persone presenti sul luogo di lavoro, la verbalizzazione delle relative dichiarazioni, l'esame della eventuale documentazione di lavoro presente *in loco*, la redazione del cd. verbale di primo accesso, nel quale si dà atto dell'attività espletata e delle relative risultanze, per poi fornire indicazioni con riguardo al prosieguo degli accertamenti.

IN SINTESI

Secondo il disposto di cui all'art. 33 della L. n. 83/2010 (cd. Collegato Lavoro), il personale ispettivo accede presso il luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge. Alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo, deve essere rilasciato al datore di lavoro, o alla persona presente all'ispezione (con l'indicazione, in tal caso, dell'obbligo di tempestiva consegna al datore di lavoro⁽¹¹⁾), il verbale di primo accesso ispettivo contenente:

- *l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego;*
- *la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo;*
- *le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione;*
- *ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, settimo comma, della L. 22 luglio 1961, n. 628.*

10. Cfr. sul punto, D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150.

11. Tale inciso normativo potrebbe far presumere che, con riguardo al verbale di primo accesso ispettivo, non vi sia la necessità di redigere apposita relata di notificazione. Tuttavia, a parere di chi scrive, affinché la richiesta di notizie e/o esibizione di atti e documenti contenuta nel verbale di primo accesso possa essere fatta valere anche ai sensi dell'art. 4, comma 7, della L. n. 628/1961, è opportuno che, nel caso di consegna a soggetto diverso dal diretto destinatario, tale verbale sia notificato con regolare relata.

I verbali redatti dal personale ispettivo producano piena prova, fino a querela di falso, solo dei fatti che il pubblico ufficiale procedente attesta essere avvenuti in sua presenza o essere stati da lui compiuti, non possedendo, invece, alcun valore precostituito, neanche di presunzione semplice, riguardo alle altre circostanze indicate o riferite in detti verbali. Pertanto, in caso di contenzioso giudiziario, il giudicante, affinché non si verifichi un'illegittima inversione dell'onere della prova, dovrà valutare il materiale raccolto dal funzionario con ogni altro elemento probatorio acquisito in corso di giudizio⁽¹²⁾.

GIURISPRUDENZA

Cass. Civ. 8 aprile 2010, n. 8335

Verbale di ispezione e querela di falso

Il verbale redatto dall'Ispettore del lavoro o dal funzionario dell'Istituto previdenziale, contenente i fatti che sono avvenuti in sua presenza, fa prova fino a querela di falso. Le circostanze apprese in conseguenza di acquisizione di documenti sono, invece, valutate dal giudice, che può considerarle prove sufficienti dei fatti riportati nel verbale ove pervenga al convincimento dell'effettiva sussistenza degli addebiti mossi dall'ispettore.

Cass. Civ. Ordinanza 29 luglio 2010, n. 17720

Verbale di ispezione e prova dei fatti

I verbali dei funzionari addetti alla vigilanza fanno piena prova dei fatti che questi ultimi dichiarano avvenuti alla loro presenza, mentre, sulle altre circostanze di fatto che gli stessi segnalano aver accertato, il giudice valuta ed apprezza secondo il proprio convincimento.

Gli accertamenti devono concludersi in tempi ragionevoli, tenendo conto della complessità dell'indagine e delle dimensioni aziendali del soggetto sottoposto al controllo.

PRASSI

Lettera circolare M.L.P.S. 2 agosto 2004, prot. n. 897

Tempi dell'accertamento ispettivo

L'accertamento non coincide con la generica ed approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al conseguimento della piena conoscenza di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi

12. Cfr. Cass. Pen., sez. VI, 11 luglio 2001, n. 448.

dell'infrazione commessa.

I limiti temporali entro i quali, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento, l'Amministrazione procedente deve provvedere alla contestazione sono, dunque, collegati all'esito del procedimento di accertamento. La legittimità della durata di tale procedimento va valutata dal giudice di merito in relazione al caso concreto e sulla base della complessità delle indagini. Da ciò scaturisce in modo inequivocabile che la mera notizia del fatto materiale non coincide con la nozione di accertamento, ma quest'ultimo si completa solo quando l'organo di vigilanza acquisisce la piena conoscenza dell'illecito, idonea cioè a giustificare la redazione del rapporto ex art. 17 L. n. 689/1981 e, conseguentemente, l'adozione del provvedimento sanzionatorio. Tali principi trovano, ovviamente, applicazione anche nel caso in cui i provvedimenti sanzionatori traggono il loro fondamento negli accertamenti compiuti dai funzionari di altre Amministrazioni, in quanto i relativi verbali sono fonti di prova relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e necessitano, pertanto, di un'indispensabile attività valutativa da parte dell'organo competente all'adozione del provvedimento sanzionatorio, finalizzata alla completa definizione della fase di accertamento dell'illecito ai sensi dell'art. 14, comma 2 della L. n. 689/1981⁽¹³⁾.

All'atto dell'accesso ispettivo, il funzionario procedente deve avere l'accortezza, sempre che ciò sia possibile e compatibile con le finalità dell'accesso medesimo, di conferire con il datore di lavoro o con chi ne fa le veci. Se necessario, occorre informare il soggetto sottoposto ad ispezione, o un suo rappresentante, dei poteri attribuiti dalla legge agli ispettori del lavoro e delle conseguenze derivanti da comportamenti omissivi o commissivi diretti ad impedire l'esercizio dell'attività di vigilanza. È, inoltre, necessario informare il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'art. 1 della L. n. 12/1979. L'assenza di tale professionista, tuttavia, non è ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né può inficiarne la validità.

Il personale ispettivo deve, peraltro, verificare che il professionista esterno all'azienda, incaricato della consulenza del lavoro, sia in possesso di abilitazione, annotando gli estremi di iscrizione al relativo albo.

13. Cfr., altresì, Trib. di Lecce, sez. II, 5 giugno 2009, n. 1243, G.M. MORONI, secondo cui *“vero è che l'amministrazione ha l'obbligo di notificare il verbale di accertamento entro il novantesimo giorno dalla definizione del procedimento di accertamento dell'infrazione. Ma è anche vero che, la stessa amministrazione non può procrastinare, secondo il proprio arbitrio, il predetto termine che comincia comunque a decorrere – a prescindere dalla formale chiusura del procedimento – con la redazione del verbale di contestazione dell'infrazione, quando l'amministrazione è in possesso di tutti gli elementi per l'individuazione, sia degli estremi oggettivi e soggettivi dell'infrazione, che dell'autore responsabile della stessa”*.

Eventuali dichiarazioni del datore di lavoro possono essere raccolte con separato verbale o trasfuse nel verbale di primo accesso⁽¹⁴⁾. Non sussiste, invece, l'obbligo da parte del datore di lavoro di rendere dichiarazioni al personale ispettivo, giusta il principio secondo cui *nemo tenetur edere contra*, sempre che tale condotta non venga ad integrare gli estremi dell'impedimento all'esercizio dell'attività ispettiva o del rifiuto di fornire notizie legalmente richieste⁽¹⁵⁾.

GIURISPRUDENZA

Cass. Pen., sez. III, 1° marzo 2007, n. 8663*Rifiuto di fornire notizie legalmente richieste*

Commette il reato di cui all'art. 4 della L. n. 628/1961 il datore di lavoro che ometta di rispondere ad una richiesta di notizie, sebbene formulata dall'ispettore del lavoro come richiesta di documenti.

Qualora l'accertamento si riveli complesso ed abbisogni di più tempo per la relativa definizione, l'organo accertatore rilascia al soggetto ispezionato, o a persona appositamente delegata, un verbale interlocutorio, contenente la descrizione delle attività compiute, la documentazione esaminata, nonché l'espressa menzione che gli accertamenti sono ancora in corso.

Il verbale di accertamento deve riportare gli elementi di fatto e i documenti acquisiti, anche *per relationem*, purché siano espressamente indicati ed individuati gli atti richiamati, nonché contenere l'indicazione dei dati necessari per l'adozione dei provvedimenti di competenza propri o di altre Amministrazioni, con l'espressa indicazione degli organi amministrativi ai quali vanno inoltrati eventuali ricorsi⁽¹⁶⁾. Il contenuto del verbale unico di accertamento e notificazione è, peraltro, oggi legalmente prescritto

14. Le garanzie relative alla presenza del difensore all'interrogatorio del trasgressore sono imposte solo in relazione ad illeciti che costituiscono reato (cfr. art. 350 C.P.P.).

15. Cfr. art. 3, comma 3, D.L. n. 463/1983, conv. in L. n. 638/1983 e art. 4, comma 7, L. n. 628/1961. Cfr., altresì, artt. 495 – 496 e 651 C.P., rispettivamente in tema di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o altrui, false dichiarazioni sulla identità o su qualità personali proprie o di altri e rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale.

16. La mancata indicazione dell'organo a cui indirizzare il ricorso, non incidendo sul contenuto dispositivo del provvedimento, giusta il disposto di cui all'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990, non dovrebbe infirmare la validità dello stesso. Tuttavia, tale illegittimità, per violazione di legge, potrebbe attualmente discendere dall'espressa previsione contenuta nell'art. 13, comma 4, lett. e) del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della L. n. 183/2010.

dall'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della L. n. 183/2010.

IN SINTESI

All'ammissione alla procedura di regolarizzazione prescritta per le inosservanze comunque sanabili, nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'articolo 14 della L. n. 689/1981, si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido. Il verbale di accertamento e notificazione deve contenere:

- *gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati;*
- *la diffida a regolarizzare gli inadempimenti;*
- *la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma in misura agevolata ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione;*
- *la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida nei casi di inottemperanza alla stessa o di mancato tempestivo pagamento delle somme indicate in misura agevolata, attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della L. n. 689/1981;*
- *l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.*
- *Dal nuovo disposto normativo sembra, altresì, discendere, con l'imprimatur del Legislatore, la legittimità della contestazione di tutte le violazioni accertate nell'ambito della verifica ispettiva al termine dell'intero accertamento afferente alla stessa, a prescindere dal momento di constatazione della singola violazione. In buona sostanza, i 90 gg. prescritti dall'art. 14 della L. n. 689/1981 per la notificazione dell'illecito amministrativo decorreranno legittimamente dall'ultimo atto istruttorio riguardante l'accertamento nella sua complessità.*

Le conclusioni finali alle quali è pervenuto il funzionario procedente devono essere chiaramente motivate, al fine di prevenire il contenzioso amministrativo e/o giurisdizionale. Ciò è espressione di un principio di ordine generale, che, a prescindere dall'applicabilità o meno al procedimento sanzionatorio, già regolato dalla *lex specialis* n. 689/1981, della L. n. 241/1990, è attuativo dei canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione pubblica, ai sensi dell'art. 97 della Cost., oltre che di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto alla difesa di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione. Tale principio è, peraltro, a fondamento del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei, giusta il disposto di cui all'art. 253 del Trattato dell'Unione (oggi art. 296, comma 2, del Trattato di Lisbona), che lo estende persino agli atti normativi.

Il personale ispettivo ha, infine, l'obbligo di trasmettere tempestivamente

il verbale di accertamento alle altre Amministrazioni e/o Autorità interessate, per l'adozione dei provvedimenti di competenza⁽¹⁷⁾.

NORMATIVA

D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124

Art. 10, comma 5

I verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo sono fonti di prova ai sensi della normativa vigente relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate⁽¹⁸⁾.

Nel corso dell'ispezione il funzionario ha il dovere di acquisire tutti gli elementi probatori utili per un riscontro oggettivo dei fatti. La sola dichiarazione del denunciante o del lavoratore ascoltato nell'immediatezza dell'accesso ispettivo non può, in linea di massima, ritenersi sufficiente per supportare l'adozione di eventuali provvedimenti a carico del datore di lavoro, salvo che sia pressoché ed oggettivamente impossibile ricercare in altro modo la prova dei fatti ed il datore di lavoro stesso abbia, altresì, tenuto un contegno dal quale possono desumersi validi argomenti di prova.

PRASSI

Nota MLPS prot. n. 25/SEGR/8516 del 12 giugno 2009

Linee guida in ordine alla proceduralizzazione dell'attività ispettiva

Fermi restando gli obblighi e le responsabilità in capo al personale ispettivo affidatario delle pratiche, costituisce compito di ciascun coordinatore il controllo sul rispetto dei termini relativi a ciascun accertamento assegnato al personale coordinato.

Nel merito, atteso che l'attività ispettiva consiste nell'analisi di fatti storici, luoghi di lavoro e fattispecie concrete, nonché nel corretto inquadramento di tali elementi nell'ambito del contesto regolatorio di carattere normativo, il funzionario coordinatore deve controllare che il personale ispettivo coordinato svolga correttamente tale attività. Più in particolare, egli deve verificare che siano stati raccolti tutti gli elementi utili e necessari alla ricostruzione della fattispecie, verificando, altresì, la puntuale applicazione del Codice di comportamento, relativamente alla fase

17. Cfr. art. 116, comma 12, della L. n. 388/2000, in materia di contribuzione previdenziale e assicurativa obbligatoria, nonché art. 19 della L. n. 413/1991 in tema di violazioni finanziarie. Cfr., altresì, art. 347 C.P.P.

18. Cfr. artt. 2699 e 2700 C.C.

dell'accertamento, con specifico riguardo all'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori e all'idoneità e sufficienza degli elementi probatori posti a fondamento dello stesso.

È facoltà del personale ispettivo richiedere al datore di lavoro l'esibizione di precedenti verbali rilasciati anche da altri organi accertatori.

L'esame della documentazione deve avvenire presso la sede del soggetto ispezionato e, ove ciò risulti funzionale alle esigenze dell'accertamento, anche presso gli studi dei professionisti abilitati o l'ufficio di appartenenza del personale ispettivo precedente, secondo le disposizioni eventualmente impartite dall'Amministrazione.

Il rifiuto di fornire notizie legalmente richieste agli organi accertatori delle Direzioni provinciali del lavoro integra, come detto, la contravvenzione di cui all'art. 4, comma 7, della L. n. 628/1961, peraltro soggetta a prescrizione ai sensi dell'art. 15 D.Lgs. n. 124/2004⁽¹⁹⁾.

Qualora, al contrario, siano state scientemente fornite all'organo di vigilanza, compresi gli istituti previdenziali ed assicurativi, formali dichiarazioni inesatte o incomplete che abbiano comportato un'evasione contributiva o, ancora, in caso di impedimento all'esercizio dell'attività ispettiva, mediante ad esempio il rifiuto di prestarsi alle indagini svolte dal predetto organo, ovvero la mancata trasmissione o esibizione dei dati o dei documenti richiesti, il datore di lavoro o chi per lui è soggetto a sanzione amministrativa, ancorché il fatto costituisca reato.

Le dichiarazioni dei lavoratori sono acquisite, di regola, durante il primo accesso e, se del caso, è opportuno procedere all'ascolto dei rappresentanti sindacali, ove presenti.

L'acquisizione delle dichiarazioni al di fuori del posto di lavoro, salvo il caso di indagini di Polizia giudiziaria, se giudicato opportuno, deve essere concordato con i lavoratori, facendo menzione del consenso acquisito da parte degli stessi.

Generalmente i fatti e le circostanze sono incartati in veste di dichiarazioni spontanee. Ciò non toglie che l'organo accertatore possa, o meglio

19. Con sentenza 1° luglio 2004, n. 28701, la Sez. III penale della Cassazione ha affermato che per la sussistenza del reato di cui all'art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, non occorre che la richiesta di notizie sia fatta personalmente al legale rappresentante della ditta. Nel caso in cui il datore di lavoro sia una società, destinatario della notifica è il suo legale rappresentante, pertanto la notifica è regolare quando la richiesta pervenga alla sede legale: in tal caso, infatti, il rappresentante legale è posto in condizione di conoscerla e di ottemperare a quanto richiesto.

debba, in alcuni casi rivolgere domande mirate. In tale ipotesi, si darà atto che il dichiarante ha risposto a seguito di specifica interrogazione. Qualora vengano rivolte precise domande, queste devono essere formulate in modo chiaro e comprensibile, avendo cura di trascrivere il più fedelmente possibile quanto dichiarato.

Eventuali rifiuti a fornire informazioni o a sottoscrivere le dichiarazioni rese vanno specificati in verbale, con le eventuali motivazioni.

In particolare, l'art. 13 della L. n. 689/1981 non prevede alcuna sanzione a carico di chi non aderisca alle richieste dei funzionari incaricati dell'accertamento. In verità, si ritiene che in materia di illeciti amministrativi non vi sia per il cittadino un obbligo giuridico di cooperare con l'organo accertatore, salvo ovviamente specifiche previsioni di legge²⁰.

Il rifiuto a fornire indicazioni riguardo alla propria identità, al contrario, integra la contravvenzione di cui all'art. 651 C.P., mentre l'aver fornito indicazioni mendaci integra gli estremi del più grave reato di cui all'art. 495 o 496 C.P.

È bene, inoltre, rimarcare che i verbali redatti dai funzionari delle Direzioni del lavoro, comprese le richieste di intervento ed i verbali di conciliazione monocratica o relativi al tentativo di conciliazione ex artt. 410 e ss. C.P.C., e, per quanto di competenza, quelli redatti da altri organi accertatori, sono atti pubblici. Pertanto, eventuali ritrattazioni devono essere opportunamente valutate dall'organo accertativo, non potendo lo stesso essere *a priori* esonerato dai dovuti riscontri e, se del caso, dagli accertamenti veri e propri, soprattutto quando risultino coinvolti interessi di carattere pubblicistico.

Ad ogni buon conto, la falsa attestazione o dichiarazione resa ad un pubblico ufficiale sullo stato o sulle qualità personali proprie o di altri, integra il reato di cui all'art. 495 C.P.

PRASSI

Nota M.L.P.S. prot. n. 25/I/17056 del 10/11/2009

Efficacia delle transazioni nel procedimento ispettivo

Atteso che oggetto della transazione tra datore di lavoro e lavoratore non è il rapporto o la situazione giuridica sui si riferisce la discorde valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato o può dar luogo e che le parti intendono eliminare median-

20. Cfr. art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, che integra gli estremi di un reato comune.

te le reciproche concessioni (Cass. Civ. sez. Lav., n. 6444/1994), l'autonomia della transazione rispetto al rapporto giuridico sottostante esclude che dalle reciproche concessioni possano trarsi elementi di prova circa l'effettività del rapporto di lavoro e della qualifica ad esso attribuita dalle parti. Da tale principio discende che, in caso di conciliazione tra datore di lavoro e lavoratore, l'Amministrazione procedente non perde il potere-dovere di portare a conclusione la procedura sanzionatoria, che, avendo ad oggetto sanzioni amministrative, colloca i relativi crediti nell'ambito dei diritti indisponibili.

Nel corso dell'acquisizione delle dichiarazioni rese dai lavoratori non è ammessa la presenza del datore di lavoro e/o del professionista abilitato. Il comportamento ostativo del datore di lavoro, salvo i casi più gravi in cui può prospettarsi una responsabilità di tipo penale, è sanzionabile in via amministrativa come impedimento all'esercizio dell'attività ispettiva.

Le dichiarazioni e le notizie utili agli accertamenti possono anche essere rese direttamente dai dichiaranti con atto scritto, a forma libera, recante la sottoscrizione. In tal caso vale quanto dianzi detto in merito ad eventuali dichiarazioni volutamente mendaci. Nel caso, peraltro, in cui siano falsamente attestati al pubblico ufficiale, in atto pubblico, fatti dei quali l'atto in questione sia destinato a provare la verità, il trasgressore è soggetto alla sanzione penale di cui all'art. 483 C.P., come nel caso, ad esempio della c.d. "autocertificazione".

Le dichiarazioni devono essere riportate in modo chiaro, leggibile e quanto più fedelmente possibile, in apposito verbale di cui deve darsi lettura al dichiarante, in modo tale che lo stesso possa confermarne espressamente il contenuto e, quindi, lo sottoscrivere. Dell'eventuale rifiuto a sottoscrivere il verbale di acquisizione delle dichiarazioni, con l'eventuale motivazione, occorre fare menzione in calce al verbale stesso.

Spetta all'organo procedente valutare e soppesare la diversa attendibilità delle dichiarazioni rese, anche con riferimento a possibili condizionamenti ambientali. Le dichiarazioni acquisite in sede ispettiva vanno, comunque riscontrate con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o da dichiarazioni rese da altri lavoratori o da terzi.