

CIRCOLARE N. 41 /2010



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Partenza - Roma, 09/12/2010  
Prot. 25 / I / 0021502 / MA007.A002



**Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali**  
Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Divisione I - Consulenza, contenzioso,  
formazione del personale ispettivo e affari generali

*Alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro*

*All' INPS  
Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed  
Economia Sommersa*

*All' INAIL  
Direzione Centrale Rischi*

*Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro*

*Al Comando Generale della Guardia di Finanza*

*LORO SEDI*

*e p.c.*

*al Ispettorato regionale del lavoro di Palermo*

*al Ispettorato regionale del lavoro di Catania*

*alla Provincia autonoma di Trento*

*alla Provincia Autonoma di Bolzano*

*LORO SEDI*

Oggetto: accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, art. 33 L. n. 183/2010 (c.d. Collegato Lavoro) – istruzioni operative al personale ispettivo.

A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 33 della L. n. 183/2010 (c.d. Collegato Lavoro) che ha sostituito l'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, formalizzando quanto già indicato dalla Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008, si ritiene opportuno fornire al personale ispettivo le seguenti istruzioni in ordine alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva.

### **Accesso sul luogo di lavoro**

Il citato art. 33 riscrive integralmente l'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, concernente il provvedimento di diffida disposto dal personale di vigilanza nei confronti del datore di lavoro *"in caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale"*.

Occorre sottolineare che la nuova disposizione normativa, nei sette commi di cui si compone, oltre a disciplinare il potere di diffida, scandisce le diverse fasi dell'accesso ispettivo.

Quest'ultimo trova la propria fonte regolatrice nell'art. 8, comma 2, del D.P.R. n. 520/1955, secondo cui *"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; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge"*.

Con la novellata formulazione si ribadisce, dunque, che il personale ispettivo, previo adempimento dell'obbligo di qualificarsi, previsto dall'art. 7 del Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro di cui al D.D. 20 aprile 2006, accede sui luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge.

Per quanto concerne, invece, gli organi di vigilanza degli Istituti previdenziali troverà applicazione la disciplina dettata dall'art. 3 del D.L. n. 463/1983 (conv. da L. n. 638/1983), anche in relazione alle conseguenze scaturenti da fatti integranti l'impedimento all'ispezione.

### **Verbale di primo accesso**

Il primo comma del novellato art. 13 pone l'accento sulle modalità di redazione del verbale di primo accesso ispettivo, evidenziandone gli elementi costitutivi a carattere tassativo.

Anzitutto si precisa che il verbale di primo accesso deve formarsi necessariamente prima della conclusione dell'accesso ispettivo. Lo stesso deve essere consegnato obbligatoriamente al datore di lavoro o ad altro soggetto presente fisicamente all'ispezione. Tale consegna potrà essere omessa soltanto in caso di esplicito rifiuto a ricevere il verbale o in caso di assenza dei predetti soggetti alla conclusione dell'ispezione. Inoltre nell'ambito del verbale di primo accesso ispettivo dovrà darsi comunque espressamente atto della circostanza che ha impedito la consegna immediata dell'atto.

Il Legislatore stabilisce in primo luogo che il verbale deve contenere *"l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego"* (comma 1, lett. a).

Tale previsione va anzitutto interpretata alla luce delle finalità dell'accertamento.

In particolare va chiarito che l'identificazione, in modo puntuale ed analitico, di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro, risulta di fondamentale importanza nelle sole ipotesi in cui sia necessario verificare il rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro (ad es. lavoro sommerso).

Diversamente, qualora l'accertamento afferisca ad altre problematiche, quali ad esempio le ipotesi di qualificazione del rapporto di lavoro (contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto, di dubbia autenticità, ovvero non genuini), oppure nei casi di verifiche in materia di contribuzione previdenziale e premi assicurativi, si può procedere ad un tipo di identificazione *per relationem* rinviando, nel verbale di primo accesso, alle generalità del personale impiegato come risultante dalla documentazione aziendale che si procede a richiedere o ad esaminare (ad es. registrazioni sul Libro Unico del Lavoro, comunicazioni obbligatorie effettuate).

Analogamente per quanto concerne l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, ove non sia possibile intervistare tutto il personale impiegato, considerate le dimensioni aziendali, gli organi di vigilanza potranno procedere all'acquisizione di un numero di dichiarazioni sulla base di un "campione significativo", selezionato tenendo presenti le modalità di espletamento delle prestazioni di tutto il personale, nonché i modelli organizzativi concretamente adottati.

Il personale ispettivo provvederà ad esplicitare nel verbale di primo accesso i criteri scelti per l'individuazione del campione (ad es. per attività seriali e ripetitive laddove il campione consenta di risalire alle modalità di svolgimento delle prestazioni dell'intero organico aziendale).

Nel merito delle annotazioni che il personale ispettivo deve effettuare con riferimento ai lavoratori, l'art. 13, comma 1 lett. a), chiede inoltre una puntuale descrizione delle attività lavorative svolte dai lavoratori individuati all'atto dell'accesso ispettivo e in particolare delle modalità del loro impiego, con riguardo alle mansioni svolte, all'abbigliamento o alla tenuta da lavoro, alle attrezzature o alle macchine utilizzate. Tale descrizione è peraltro di particolare rilievo atteso che, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 2700 c.c. e 10, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004, i verbali ispettivi, quali atti pubblici, fanno fede fino a querela di falso della loro provenienza, delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesti essere avvenuti in sua presenza.

L'art. 13, comma 1 lett. b) inserisce quale elemento fondamentale del verbale di primo accesso anche "*la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo*". Si tratta di una previsione che caratterizza tutte le verbalizzazioni rese in sede di accertamenti, controlli e verifiche. Si dovrà dunque dare conto del sopralluogo effettuato, della disamina dell'organizzazione complessiva del lavoro e dell'impresa ispezionata, della acquisizione delle dichiarazioni del

personale trovato intento al lavoro e delle rappresentanze sindacali se presenti, della eventuale acquisizione od esame della documentazione presente sul luogo di lavoro presentata spontaneamente dall'ispezionato.

Per effetto della successiva lett. c) il verbale di primo accesso ispettivo deve altresì contenere l'annotazione delle *"eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione"*. La dichiarazione da verbalizzare potrà essere formalizzata al personale ispettivo anche mediante e-mail o fax che siano inoltrati sul luogo dell'ispezione durante lo svolgimento della fase iniziale di essa, purché, ovviamente, prima della chiusura materiale del verbale di che trattasi. Le dichiarazioni formalizzate via e-mail o via fax devono essere inequivocabilmente riconducibili al soggetto che le fornisce, attraverso la sottoscrizione delle stesse e l'allegazione di copia di un valido documento di identità.

Nell'annotare le eventuali dichiarazioni da parte del datore di lavoro, il funzionario accertatore deve altresì specificare di aver provveduto ad avvisare lo stesso datore di lavoro della possibilità di farsi assistere da un consulente del lavoro o altro soggetto abilitato ai sensi della L. n. 12/1979.

Si ritiene opportuno sottolineare, infine, che in sede di redazione del verbale di primo accesso gli organi ispettivi devono formulare, ai sensi dell'art. 13, comma 1 lett. d), del D.Lgs. n. 124/2004, *"ogni richiesta, anche documentale, utile al perseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti"*. In tal senso il nuovo verbale di primo accesso si pone dunque quale fondamento della acquisizione dei documenti utili allo svolgimento degli accertamenti avviati con l'accesso in azienda.

Laddove le richieste rimangano invase, l'ispettore del lavoro potrà procedere ad una ulteriore reiterazione delle stesse alla cui inosservanza seguirà l'applicazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 7, della L. n. 628/1961, in forza del quale rispondono penalmente *"coloro che, legalmente richiesti dall'ispettorato di fornire notizie (...), non le forniscano o le diano scientemente errate od incomplete"*.

Per gli altri organi di vigilanza, invece, qualora ad esplicita richiesta di consegna di documentazione, il datore di lavoro risulti inadempiente si procederà, secondo quanto già previsto dalla disciplina vigente, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del D.L. n. 463/1983.

Pertanto, qualora l'accertamento si riveli complesso e prolungato nel tempo o si palesino ulteriori esigenze informative nel prosieguo delle indagini, ai sensi dell'art. 13 del Codice di comportamento il personale ispettivo potrà procedere a notificare al datore di lavoro un apposito verbale interlocutorio, che contenga la descrizione completa delle ulteriori attività d'indagine compiute, l'indicazione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata, la richiesta di documenti o informazioni con l'espreso avvertimento che gli accertamenti sono ancora in corso.

### Potere di diffida

Il nuovo art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della L. n. 183/2010, modifica la disciplina della diffida obbligatoria, che rappresenta un efficace strumento di contrasto al lavoro sommerso e, soprattutto, di reale incentivo alla regolarizzazione. Dal raffronto col testo previgente, emergono alcune importanti novità che incidono, da un lato, sull'individuazione dei soggetti destinatari del provvedimento di diffida, dall'altro, sui termini per la regolarizzazione delle inosservanze contestate, nonché sui termini fissati per il pagamento della relativa sanzione.

In particolare, il nuovo testo normativo dispone che destinatari del provvedimento di diffida sono *"il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido"*, a differenza di quanto sancito in precedenza dall'art. 13, laddove veniva fatto esclusivo riferimento al *"datore di lavoro"* inteso quale unico soggetto nei confronti del quale indirizzare la diffida stessa. Pertanto, in caso di presenza di più trasgressori, ai sensi dell'art. 5 della L. n. 689/1981, l'ottemperanza alla diffida da parte di uno solo di essi permette a tutti di accedere al pagamento della sanzione in misura minima; successivamente il procedimento si estinguerà, in relazione a ciascun trasgressore, con il pagamento di tali somme da parte del singolo responsabile, ovvero, per ciascun trasgressore, da parte dell'*obbligato in solido*.

Ai sensi dell'art. 13, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004, qualora il personale ispettivo accerti l'inosservanza di norme *"di legge o del contratto collettivo"* in materia di lavoro e legislazione sociale, cui la legge ricollega sanzioni amministrative, questi *"provvede a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido"* alla *"regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, entro il termine di trenta giorni"* dalla data di notificazione del verbale unico conclusivo.

Su punto va chiarito che il riferimento alla inosservanza del contratto collettivo è evidentemente riferita a quelle ipotesi in cui il contratto ha funzione integrativa del precetto normativo, la cui violazione è punita in via amministrativa (ad es. ai sensi dell'art. 5, comma 5, D.Lgs. n. 66/2003 secondo il quale *"il lavoro straordinario deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro"*); tale inosservanza è punita in via amministrativa dall'art. 18 bis dello stesso D.Lgs. n. 66/2003 con sanzione amministrativa da 25 a 154 euro).

Riguardo alla tempistica entro cui procedere alla regolarizzazione, il Legislatore introduce il termine di **trenta giorni** decorrenti dalla notificazione del verbale unico di accertamento, a differenza di quanto avveniva con la vecchia normativa che non individuava alcun termine specifico, lasciandone la fissazione alla discrezionalità degli organi di vigilanza.

Se il trasgressore o l'eventuale obbligato ottempera alla diffida lo stesso ha tempo **quindici giorni** per il versamento di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa, pari ad un

importo ridotto al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. A seguito di tale versamento il procedimento sanzionatorio si estingue.

L'attuale comma 3 dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, peraltro, condiziona l'estinzione del procedimento sanzionatorio non soltanto al pagamento della sanzione minima, ma anche alla "effettiva ottemperanza alla diffida"; inoltre ne delimita operativamente la portata prevedendo espressamente la possibilità di estinguere il procedimento "limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida".

Per effetto del comma 5 del novellato art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, l'adozione della diffida interrompe i termini fissati dall'art. 14 della L. n. 689/1981 per la contestazione mediante notificazione degli illeciti amministrativi riscontrati, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione e per il pagamento della sanzione minima. Ciò significa che, verificata l'inottemperanza alla diffida ovvero il mancato pagamento della somma agevolata da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido, l'attività sanzionatoria riprende il suo corso ordinario e, come ora espressamente previsto dalla norma, se da parte del trasgressore o dell'eventuale obbligato in solido non è stata fornita prova al personale ispettivo dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento della somma prevista, il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti di entrambi.

Sono diffidabili anche gli inadempimenti che attengono a comportamenti omessi nei termini di legge, ma già posti in essere tardivamente dal datore di lavoro, in modo spontaneo, in un momento che precede l'accertamento ispettivo. L'estensione che questo Ministero ha operato, con circolari n. 24/2004 e n. 9/2006 il cui contenuto, per quanto applicabile, deve intendersi qui richiamato con riguardo alle fattispecie di adempimento tardivo, è stata ritenuta legittima dalla L. n. 183/2010 che ha previsto tale ipotesi nel comma 4 lett. e) dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, che prevede la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma agevolata, ma anche direttamente "pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione"; il "Collegato lavoro" ha così espressamente riconosciuto che la diffida "ora per allora" è connessa alle finalità dell'istituto e corrisponde a canoni di conformità al dettato costituzionale.

La L. n. 183/2010 ha previsto un termine certo per l'effettuazione del pagamento della sanzione minima (art. 13, comma 3, prima parte, D.Lgs. n. 124/2004), somma che seguita a non poter essere ammessa al pagamento dilazionato, secondo quanto chiarito con la risposta ad interpello prot. n. 2226 dell'8 marzo 2006. D'altronde, in considerazione del fatto che la sanzione minima rappresenta l'effetto di una scelta premiale, che scaturisce dall'atteggiamento adesivo regolarizzante, in tanto il datore di lavoro diffidato che ottempera merita l'estinzione del

procedimento sanzionatorio, *"limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa"* (art. 13, comma 3, seconda parte, D.Lgs. n. 124/2004), in quanto provvede a sanare ogni addebito.

Il "Collegato lavoro" ha espressamente previsto, dunque, che nell'ipotesi in cui il trasgressore (o l'obbligato in solido) ottempera alla diffida, ma non paga la sanzione minima, ovvero non fornisce la prova dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento della sanzione agevolata, non si ha estinzione del procedimento sanzionatorio, ma il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati (art. 13, comma 5, seconda parte, D.Lgs. n. 124/2004).

In ragione di una espressa indicazione dei termini da parte del Legislatore in ordine alla regolarizzazione delle violazioni accertate ed al conseguente pagamento delle relative sanzioni in misura minima – in tutto 45 giorni dalla notifica del verbale unico – è possibile argomentare per una perentorietà dei predetti termini. In particolare qualora, a seguito di regolarizzazione, il pagamento delle sanzioni in misura minima avvenga oltre il 45° giorno dalla notifica del verbale, lo stesso – così come prevede il disposto normativo – *"produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali sia stato notificato"*. In tal caso non sarà dunque possibile ritenere estinto il procedimento sanzionatorio *"limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa"*. Resta tuttavia ferma la possibilità, da parte dell'Ufficio, di tenere in debito conto tale circostanza in sede di emanazione della ordinanza, ai sensi dell'art. 18 della L. n. 689/1981, con riferimento ai criteri di cui all'art. 11 della medesima Legge, soprattutto qualora il ritardo nel pagamento delle sanzioni in misura minima sia comunque ragionevolmente circoscritto o sia comunque determinato da obiettive ragioni.

Si rileva, peraltro, che laddove il comma 5 stabilisce che l'adozione della diffida interrompe i termini del ricorso di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, tale disposto possa essere inteso nel senso di considerare che, in presenza di una pluralità di violazioni, alcune diffidabili e altre non, l'interruzione dei termini per la presentazione del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro vale per tutte le tipologie di illeciti contestate. Occorre formulare, in merito alla decorrenza del suddetto termine di trenta giorni ai fini della proposizione del ricorso ex art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, alcune precisazioni in relazione alle seguenti tipologie di violazioni amministrative contestate con verbale:

a) illeciti diffidabili - qualora nel verbale unico siano contestati esclusivamente illeciti diffidabili, il *dies a quo* per la presentazione del ricorso decorrerà dopo i 45 giorni (30 fissati per la regolarizzazione delle inosservanze e 15 stabiliti ai fini del pagamento della sanzione minima);

b) illeciti non diffidabili - nell'ipotesi in cui il verbale unico contenga solo illeciti non diffidabili, contestati ai sensi dell'art. 14 della L. n. 689/1981 e dunque autonomamente impugnabili, il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso decorrerà dal momento della ricezione della notifica stessa.

Pertanto, a fronte del diverso *dies a quo* per la proposizione del ricorso al Comitato regionale nelle fattispecie di cui sopra, laddove nel verbale unico siano contestati illeciti diffidabili e non, si ritiene opportuno fissare un unico momento temporale a far data dal quale promuovere il ricorso stesso, quindi decorsi 45 giorni.

Occorre, infine, evidenziare che circa la titolarità del potere di diffida, l'art. 13, comma 6, del D.Lgs. n. 124/2004, conferma le attribuzioni previgenti affiancando agli ispettori del lavoro anche gli ispettori e i funzionari amministrativi degli Istituti previdenziali "*per le inadempienze da essi rilevate*" e comunque riconducibili, ad eccezione della c.d. maxisanzione e delle violazioni in materia di Libro Unico del Lavoro, alla sola materia previdenziale. Inoltre il nuovo comma 7 dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 estende il potere di diffida "*agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano, ai sensi dell'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale*". Da ciò consegue che tutti i soggetti che rivestono la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria possono procedere, ai sensi dell'art. 13, comma 4, della L. n. 689/1981, ad accertare le violazioni punite con sanzione amministrativa e adottare il procedimento di diffida obbligatoria. Pertanto, qualora nel corso dei loro accertamenti rilevino inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, "*essi provvedono a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, con gli effetti e le procedure*" di cui ai commi 3, 4 e 5 dello stesso art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

Si può quindi affermare che tutti gli organi di vigilanza citati, nelle ipotesi in cui evidenzino, in base a quanto sopra, violazioni amministrative per le quali trovi applicazione l'istituto della diffida, saranno tenuti ad utilizzare tale strumento, quale vera e propria condizione di procedibilità per l'irrogazione delle relative sanzioni e non potranno limitarsi ad inviare meri atti di "constatazione" dei presupposti delle violazioni alle Direzioni provinciali del lavoro per la formalizzazione dei provvedimenti sanzionatori come avveniva in precedenza.

#### **Verbale di accertamento e notificazione**

Dall'esame delle disposizioni di cui si compone l'art. 33 del "Collegato lavoro" si evince l'imprevedibile esigenza del Legislatore di circoscrivere gli accertamenti ispettivi entro un arco



temporale certo e predeterminato. In linea con tale *ratio* si pone, anche, la regolamentazione delle modalità di redazione del "*verbale unico di accertamento e notificazione*".

La funzione assolta dal verbale unico risulta quella di racchiudere in un unico atto di natura provvedimentale la constatazione e notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti quali quelli predisposti in passato dai funzionari ispettivi per la contestazione di ciascuna violazione.

In questo modo, tutte le contestazioni con i relativi importi sanzionatori saranno oggetto di un unico atto dal quale potrà e dovrà estrapolarsi evidentemente ogni elemento utile ed idoneo, esaminato ed evidenziato specificamente da parte degli organi ispettivi, ai fini della notificazione delle predette violazioni.

Per consentire la regolarizzazione delle violazioni accertate, nonché la contestazione delle violazioni amministrative nei termini di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981, il verbale unico va notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido, ovvero, nel caso di pluralità di concorrenti nell'illecito, a tutti i soggetti formalmente responsabili degli inadempimenti.

Riveste, pertanto, particolare importanza l'aspetto concernente la decorrenza dei termini per la contestazione/notificazione del verbale unico, ex art. 14 della L. n. 689/1981.

In proposito, occorre sottolineare che il termine di 90 giorni, infatti, non decorre più da tanti singoli verbali o atti provvedimentali, bensì la decorrenza dello stesso va individuata nel momento in cui si sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso, comprendendo, quindi, anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti. Il *dies a quo*, dunque, va a coincidere con il momento dell'acquisizione di tutti i dati e riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento inteso nella sua globalità, secondo un criterio di ragionevolezza delle verifiche espletate, adeguatamente esplicitate nel verbale unico. L'accertamento, pertanto, non si sostanzia nella generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria (Cass. civ., sez. lav., nn. 3115/2004 e 18347/2003).

Quanto alla notifica del verbale unico, occorre sottolineare che nel nostro ordinamento processuale civile, risulta acquisito, fra le norme generali sulle notificazioni degli atti, il principio secondo il quale il momento di perfezionamento della notifica deve essere distinto a seconda che si prenda in considerazione il soggetto notificante o il destinatario (v. sent. Corte Cost., 26 novembre 2002, n. 477). Di conseguenza, il rispetto dei novanta giorni di cui al comma 2 dell'art. 14 della L. n. 689/1981 entro i quali devono essere notificati tutti gli illeciti, mediante il verbale unico di accertamento, si valutano per il soggetto notificante, nel caso di notifica a mezzo posta, alla data di

spedizione della raccomandata. Per il soggetto destinatario, invece, la notifica si ha per perfezionata nei termini alla data di ricezione della raccomandata contenente la contestazione degli illeciti. Va precisato, ancora, che la notifica agli irreperibili ex art. 140 c.p.c. potrà dirsi perfezionata, con il ricevimento della raccomandata contenente l'avviso di deposito o, comunque, decorsi 10 giorni dalla spedizione della medesima (v. sent. Corte Cost., 14 gennaio 2010, n. 3). Ciò è da tenere presente, in quanto potrebbero verificarsi effetti procedurali e decadenze in fase di contestazione di illecito e di eventuale giudizio di opposizione.

#### **Contenuti e motivazione verbale unico**

Il disposto del 4 comma dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 pone l'accento sui requisiti contenutistici del verbale di accertamento e notificazione.

In primo luogo la lett. a) indica la c.d. motivazione del provvedimento che si traduce nel riportare fedelmente nel corpo del verbale gli esiti dettagliati dell'accertamento con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati. In tal modo, il trasgressore è reso edotto di tutte le contestazioni a lui addebitate attraverso un unico atto contenente anche la eventuale diffida a regolarizzare. Ciò si conforma al principio di ragionevolezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

A seguito della notificazione del verbale unico conclusivo degli accertamenti, infatti, i destinatari dello stesso acquisiscono la certezza della completezza delle verifiche effettuate, attraverso la dettagliata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dei verbalizzanti. In altri termini la contestazione delle violazioni deve trovare il proprio fondamento in una specifica e circostanziata indicazione delle fonti di prova. Si ricorda, peraltro, che la dichiarazione del lavoratore al quale si riferiscono gli esiti dell'accertamento non costituisce prova per sé sola, ma elemento indiziario, liberamente valutabile dall'Autorità giudiziaria e amministrativa chiamata a decidere in sede di contenzioso. Al fine di potere assurgere ad elemento dotato di una specifica valenza probatoria è comunque necessario, con specifico riferimento alla data di effettivo inizio del rapporto di lavoro, che il contenuto della dichiarazione resa dal singolo lavoratore sia confermato da altri elementi documentali (ad es. agenda del datore di lavoro o altra documentazione formale e "informale" acquisita nel corso del sopralluogo) o dal confronto con quanto risulta da ulteriori e diverse dichiarazioni rilasciate da altri lavoratori o da terzi. Si sottolinea, dunque, l'importanza di ciò che emerge dalle c.d. dichiarazioni incrociate, di cui va dato atto nell'ambito del profilo motivatorio del provvedimento. Si ricorda che l'indicazione, anche virgolettata, dei contenuti delle suddette dichiarazioni spontanee non deve implicare anche il riferimento alle generalità di coloro che le hanno rilasciate, che pertanto devono

restare anonime, né deve rendere riconoscibile in alcun modo il dichiarante, né, infine, deve in alcun modo rendere acquisibili dati sensibili.

Risulta indispensabile, inoltre, indicare tutti gli eventuali elementi documentali che siano stati idonei a conferire certezza in ordine al riscontro nonché alla contestazione degli illeciti.

Non devono essere, tuttavia, indicate le fonti di prova che attengono ad attività investigative di natura penale per le quali, in quanto atti intimamente connessi ad attività istruttoria penale, risulta applicabile l'art. 329 c.p.p.

Da ultimo, l'art. 13, comma 4 lett. e), del D.Lgs. n. 124/2004 prevede che nel verbale di accertamento e notificazione sia contenuta *"l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione"*. La norma fa implicitamente riferimento ai due strumenti difensivi di carattere generale mediante i quali l'intero verbale unico può formare ordinariamente oggetto di impugnazione, vale a dire gli scritti difensivi al Direttore della Direzione provinciale del lavoro (art. 18 della L. n. 689/1981) e il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ove si tratti di sussistenza o qualificazione dei rapporti di lavoro (art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004). Si precisa, peraltro, che i verbali adottati al termine degli accertamenti dagli agenti e ufficiali di p.g. non sono immediatamente impugnabili al Comitato regionale per i rapporti di lavoro in quanto l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 fa riferimento esclusivamente agli atti di accertamento delle Direzioni provinciali del lavoro e degli Istituti ed Enti di previdenza obbligatoria; pertanto avverso tali verbali sarà possibile presentare soltanto gli scritti difensivi di cui all'art. 18 della L. n. 689/1981. Nei confronti della successiva, eventuale, ordinanza-ingiunzione, anche se emessa a seguito di accertamento e verbalizzazione di agenti e ufficiali di p.g. sarà possibile, naturalmente, proporre ricorso al Comitato regionale.

Quanto alla specificazione dei termini entro i quali gli strumenti di difesa devono essere proposti, la unicità del verbale di accertamento e notificazione viene in rilievo, giacché non potrà ritenersi ammissibile una impugnativa plurima del medesimo provvedimento, in ragione della differente decorrenza astratta del termine, che muta con riferimento alle ipotesi di illecito sanabile, condizionate dai tempi della diffida a regolarizzare e agli illeciti non sanabili, per i quali sussiste la sola notificazione. Il termine per la proposizione dei singoli strumenti di contenzioso, dunque, è unico e certo, dovendosi individuare in base alla tipologia di violazioni rilevate e contestate a verbale, secondo quanto riferito più sopra in merito al ricorso ex art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 che deve estendersi anche agli scritti difensivi ex art. 18 della L. n. 689/1981.

Si tenga presente che, ove al verbale di primo accesso ispettivo non faccia seguito alcun provvedimento sanzionatorio, l'ispezzionato dovrà essere di ciò edotto mediante apposita *"comunicazione di regolare definizione degli accertamenti"* che contenga esplicita indicazione di

come allo stato degli atti non siano emersi elementi di irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di illeciti.

Da ultimo si rammenta che nel verbale di accertamento e notificazione non sono inclusi tutti i provvedimenti che seguono appositi e autonomi percorsi di definizione che saranno adottati con specifici modelli (disposizione, diffida accertativa per crediti patrimoniali, accertamenti relativi a violazioni in materia di autotrasporto).

### **Modulistica e profili di diritto intertemporale**

Alla luce delle novità introdotte dall'art. 33 della L. n. 183/2010, dunque, si è ritenuto opportuno elaborare una specifica modulistica, unica ed unitaria, che garantisca l'uniformità, sia nei contenuti sia nella veste grafica dei verbali, che i funzionari ispettivi hanno l'obbligo di redigere nel corso dell'attività di vigilanza.

Il personale di vigilanza sarà tenuto ad utilizzare esclusivamente la modulistica allegata alla presente circolare (verbale di primo accesso ispettivo, verbale interlocutorio, verbale di accertamento e notificazione, comunicazione di regolare definizione degli accertamenti).

Resta inteso che al verbale di primo accesso ispettivo potrà accompagnarsi il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale nella forma già in uso, con le modifiche apportate dalla nota di questa Direzione generale prot. n. 18802 dell'8 novembre 2010.

Da ultimo, stante la natura procedurale della disposizione contenuta nell'art. 33 della L. n. 183/2010, la stessa, e conseguentemente la modulistica allegata alla presente circolare, deve estendersi a tutti gli accertamenti in corso alla data del 24 novembre 2010 (pratiche nelle quali è già stato rilasciato il verbale di primo accesso ispettivo ovvero anche uno o più verbali interlocutori) non ancora conclusi con verbale di accertamento e notificazione, secondo quanto già anticipato da questo Ministero con circolare n. 38/2010. Ne deriva la necessità di adottare la diffida ai sensi del nuovo art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 nei confronti del trasgressore e dell'eventuale obbligato in solido e non già del datore di lavoro, secondo quanto più sopra specificato.

IL DIRETTORE GENERALE

(Dott. Paolo Pennesi)

