

GUIDA PER LA DIFESA DEL DATORE DI LAVORO NELLE ISPEZIONI DEL LAVORO.

Le ispezioni nei luoghi aziendali possono provenire da più soggetti:

- 1) Ispettori del lavoro: sono dipendenti delle Direzioni Territoriali del Lavoro (art. 8 d.p.l. 19/3/1955 n° 520);
- 2) Ispettori dell'INAIL;
- 3) Ispettori dell'INPS;
- 4) Ispettori dello SPISAL, che è il Servizio Prevenzione Infortuni e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro, costituito presso le A.S.L.;
- 5) Ispettori sanitari, addetti alla prevenzione e repressione delle violazioni alle norme sulla prevenzione, produzione, commercio e disciplina igienica di sostanze alimentari e bevande ed assegnati alle Direzioni provinciali del Ministero dell'Agricoltura o dagli ispettorati di zona o agli uffici dei medici provinciali;
- 6) Carabinieri addetti ad alcuni reparti specifici (ad es. Antisofisticazioni);
- 7) Guardia di Finanza.

Tutti costoro, con le sole eccezioni degli Ispettori dell'INAIL e dell'INPS, sono ufficiali di polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.) ed hanno pertanto il dovere di accertare la sussistenza non solo di eventuali violazioni amministrative, ma anche di eventuali reati (illeciti penali).

All'inizio dell'ispezione gli ispettori devono qualificarsi esibendo il documento di loro appartenenza all'organo di vigilanza; il datore di lavoro ha il diritto e tutta la convenienza a chiedere e verificare scrupolosamente tali documenti (e, in caso di dubbio, a telefonare all'Ente per chiedere conferma dell'appartenenza al medesimo del nominativo indicato).

Essi possono visitare i luoghi di lavoro e visionare tutta la documentazione inerente le materie di loro competenza.

L'accesso ai luoghi di lavoro deve essere autorizzato dal datore di lavoro, non potendo l'ispettore entrare con la forza, senza il suo consenso. Tuttavia negare detto consenso equivale a commettere grave illecito. *Idem* dicasi per l'eventuale omissione di consegna o esibizione dei documenti richiesti.

L'ispettore non può ricercare autonomamente documenti che non gli vengono esibiti dal datore di lavoro.

Gli ispettori possono altresì interrogare le persone presenti nei luoghi di lavoro. L'interrogatorio non può avvenire alla presenza, ritenuta condizionante, del datore di lavoro o di suoi rappresentanti (così indica il Codice di comportamento ad uso del personale ispettivo – Decreto Direttoriale 20.04.2006 del Direttore generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro, al comma 7 dell'art. 12). Se l'ispettore ritiene che comunque il lavoratore (anche se sentito in stanza separata, ad esempio) sia o appaia condizionato, egli può sentirlo al di fuori dei luoghi di lavoro, e ciò avverrà, generalmente e preferibilmente, invitandolo presso la sede dell'ente ispettivo: tuttavia l'esame al di fuori dei luoghi di lavoro, e dunque anche presso la sede detta, può avvenire solo se il lavoratore vi consente spontaneamente.

Nei casi di raccolta di dichiarazioni, l'ispettore redige verbale: è consigliabile, se possibile, invitare preventivamente il lavoratore a farsi rilasciare copia di tale verbale (gli isp. del lav. tendono a negarla, la G.d.F. tende a consegnarla): infatti al datore di lavoro che successivamente la richieda viene normalmente negata; tuttavia nei casi in cui sia il lavoratore a richiederla successivamente le risposte date sono state le più disparate (talvolta viene concessa, altre volte è stata negata). Invece sono quasi sempre di accoglimento le pronunce dei T.A.R., in caso di impugnazione del rifiuto a consegnarla da parte dell'ente, sul diritto del datore di lavoro ad ottenerla (da ultimo esse indicano sovente la necessità che l'accesso avvenga "con modalità che escludono l'identificazione degli autori delle stesse" dichiarazioni: così ad es. Cons. di Stato 29.07.2008 n. 3798).

Gli ispettori hanno anche un potere di sequestro cautelativo dei documenti che possono costituire fonte di prova delle violazioni accertate.

L'articolo 3, c. 3, del D.L. 463/1983, convertito in legge n. 638/1983 prevede una sanzione amministrativa da € 1.290 a € 12.910 per il datore di lavoro che impedisca l'esercizio dei poteri di vigilanza degli ispettori: la circolare INAIL n. 1 dell'8 gennaio 1999 indica, quali ipotesi integranti la violazione, il diniego di accesso in locali di lavoro, il rifiuto od intralcio all'acquisizione di dichiarazioni o documenti, l'atteggiamento intimidatorio di rappresentanti del datore di lavoro, la mancata collaborazione alle indagini, l'insistenza nel voler presenziare all'interrogatorio di un lavoratore.

Se il datore di lavoro omette di riscontrare le richieste di notizie degli ispettori ovvero le fornisce "scientemente" errate o incomplete, commette il reato di cui all'art. 7, comma 4, della L. n. 682/1961 (punito con arresto fino a due mesi o ammenda fino a 516 €) (confermato anche dalla recente sentenza della Cass. pen. n. 42334 del 15 ottobre 2013). Le notizie false possono integrare anche il reato di falso ideologico di cui all'art. 483 del cod. pen. (delitto punito con la reclusione fino a due anni) (Cass. pen. 24574 del 20 giu. 2012).

In tutta l'attività ispettiva suddetta il datore di lavoro può farsi assistere da professionisti di sua fiducia ed in particolare dal proprio consulente del lavoro.

Gli ispettori dell'INPS hanno addirittura l'obbligo di avvisare il datore di lavoro del diritto di farsi assistere da un professionista abilitato a svolgere l'attività di consulenza del lavoro.

Qualora gli adempimenti per l'amministrazione del personale siano affidati ad uno dei predetti professionisti, la verifica può svolgersi anche presso lo studio di costoro; con una differenza importante: il professionista ha tempo 15 gg. dalla richiesta per esibire i documenti (ciò può aiutare il datore di lavoro che si trova nell'incertezza circa la convenienza o meno ad esibire un certo documento). Gli unici libri che infatti il datore di lavoro è obbligato a tenere presso l'azienda, e quindi ad esibire immediatamente, sono la copia del registro degli infortuni sul lavoro e del libro matricola e paga¹.

Gli ispettori tuttavia hanno anche compiti di polizia giudiziaria, cioè d'accertamento, come detto, di illeciti penali.

Pertanto, qualora essi si accorgano che emergono indizi di un reato (si pensi, ad esempio, all'assunzione di un extracomunitario privo di regolare permesso di soggiorno, all'aver fatto lavorare soggetti forniti da cooperative non autorizzate, in violazione del divieto di intermediazione di manodopera, all'utilizzo di una fattura falsa, ecc.), gli atti necessari ad assicurare le fonti di prova ed a raccogliere dichiarazioni o quant'altro possa servire alle indagini penali sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice di procedura penale (art. 220 disp. att. c.p.p.).

In particolare scatta l'applicabilità delle garanzie previste dall'art. 63 c.p.p., il quale prevede che la persona a carico della quale emergono indizi di reità deve essere avvisata che è sottoposta ad indagine penale e che ha diritto di nominare un avvocato difensore, facendosi assistere dal medesimo per eventuali dichiarazioni da rendere. Le dichiarazioni assunte senza la presenza dell'avvocato difensore non possono essere utilizzate nel processo penale contro la persona che le ha rese.

Al termine dell'indagine ispettiva, gli ispettori hanno l'obbligo di redigere e notificare in copia al datore di lavoro un verbale di accertamento, anche se "negativo", cioè accertante che nessuna irregolarità è stata riscontrata (art. 3, c. 20, L. 335/95, così modificato dalla L. 402/96).

Il verbale redatto dal funzionario di vigilanza, quale atto pubblico, fa piena prova fino a querela di falso (art. 2700 c.c.), soltanto riguardo ai fatti che egli attesti come da lui

¹ Sul libro matricola v. ns. circolare n. 23/2007.

compiuti o avvenuti in sua presenza; tutto il resto è contestabile e smentibile con prove contrarie.

Infine è bene ricordare che le verifiche fiscali della Guardia di Finanza sono regolate da un'ulteriore serie di norme (in particolare si tratta dell'art. 12 dello Statuto del Contribuente): per garantire la riservatezza i finanziari si presenteranno di regola in abito civile e non in uniforme; la verifica deve esaurirsi in un massimo di 30 giorni di permanenza degli operanti nella sede del contribuente, salva proroga di altri 30 nei casi di particolare complessità; al termine della verifica il contribuente ha diritto di comunicare entro 60 giorni osservazioni e richieste di cui è obbligatoria la valutazione da parte dell'Ufficio accertatore.

Si ricordano ora i nuovi istituti introdotti dal D. Lgs. 124/2004.

Esso prevede innanzitutto l'istituzione di organi di coordinamento dell'attività di vigilanza, al fine di fornire direttive comuni, razionalizzare le ispezioni, evitare duplicazioni di controlli inutili, e così via.

Esso regola poi in modo particolare l'attività degli ispettori del lavoro.

Diritto di interpello (art. 9)

Alle associazioni di categoria e agli Ordini professionali viene attribuito il diritto a presentare quesiti di ordine generale alle Dir. Prov. del Lavoro (non è previsto però, purtroppo, che le risposte date siano poi vincolanti per le amministrazioni o gli istituti previdenziali).

Conciliazione monocratica (art. 11)

Quando un lavoratore denuncia violazioni da parte del datore di lavoro della normativa che gli creino un danno, ovvero l'ispettore nel corso della sua indagine ispettiva le accerti, la D.P.L. investita della questione (o l'ispettore), se ritiene, a sua discrezione, che sussistano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, può avviare un tentativo di conciliazione tra le parti; queste ultime possono farsi assistere da sindacalisti o professionisti e se la conciliazione riesce il relativo verbale è inoppugnabile anche per le eventuali rinunzie e transazioni su diritti del lavoratore ivi effettuate.

Diffida accertativa per crediti patrimoniali (art. 12)

Se nel corso dell'indagine emergono crediti patrimoniali in favore dei lavoratori (anche autonomi, quali collaboratori, occasionali, agenti ecc.), l'ispettore deve diffidare il datore di lavoro (o committente) a pagare quanto accertato.

Il datore di lavoro può promuovere entro 30 giorni il tentativo di conciliazione.

Se non lo fa o se la conciliazione non riesce, la diffida, una volta "validata" con provvedimento del direttore della Direzione Provinciale del Lavoro, acquista "valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo".

Tale definizione è assai strana e di problematica interpretazione; i titoli esecutivi sono infatti elencati all'art. 474 del codice di procedura civile e sono:

- 1) "le sentenze, e i provvedimenti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva;
- 2) le cambiali, nonché gli altri titoli di credito e gli atti ai quali la legge attribuisce espressamente la stessa efficacia;
- 3) gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato dalla legge a riceverli, relativamente alle obbligazioni di somme di denaro in esse contenute."

Il nuovo titolo esecutivo in parola potrebbe rientrare tra gli "atti ai quali la legge attribuisce espressamente la stessa efficacia", categoria peraltro già controversa, ma nella quale si riconducono in genere gli atti di formazione amministrativa, quali i ruoli delle imposte o le ingiunzioni fiscali.

Tuttavia anche tali atti acquistano efficacia di titoli esecutivi solo dopo che sia trascorso un certo termine entro il quale il destinatario abbia omissis di impugnarli, rivolgendosi ad un'autorità giudiziaria; nel caso della diffida accertativa di lavoro, invece, il quarto comma dell'articolo di legge in esame prevede solo un ricorso avanti il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, organo amministrativo, prevedendo la sospensione dell'esecutività della diffida per la durata di tale ricorso.

Non si comprende quindi come possa darsi un titolo esecutivo, proveniente da un organo amministrativo, contro il quale non sia prevista la possibilità di rivolgersi ad un giudice.

Secondo alcuni primi commenti tale possibilità deve ritenersi ugualmente ammessa, anche se non prevista; rimarrebbe tuttavia il dubbio circa il giudice competente. D'altronde se tale possibilità non fosse riconosciuta, la norma risulterebbe sicuramente incostituzionale (per violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione).

Si comprende dunque come questo nuovo istituto attribuisca agli ispettori un potere assai incisivo e temibile, tale da far diventare l'ispezione una procedura assai più delicata di prima e richiedente una assistenza tempestiva e professionale.

Diffida (art. 13)

Nel caso di inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative gli ispettori (anche quelli dell'INPS e dell'INAIL limitatamente alle materie previdenziale e assistenziale) debbono provvedere a diffidare il datore di lavoro a regolarizzare le inosservanze entro un termine di 30 giorni; in tal caso il contravventore è ammesso a pagare le sanzioni nella misura del minimo (se stabilito insieme al massimo), o di un quarto della misura fissa, entro i 15 giorni successivi.

La diffida interrompe il termine di cui all'art. 14 della Legge 689/'81, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione.

La modifica al presente articolo introdotta con Legge 183/2010 ha introdotto l'obbligo di consegna al datore di lavoro ispezionato anche di un verbale di primo accesso, il cui contenuto è dettagliatamente previsto nella norma, al quale seguirà poi il verbale definitivo, nel quale saranno specificati gli esiti dell'accertamento "con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati".

La circ. n. 4/2010 al riguardo specifica che se l'ispettore non può acquisire le dichiarazioni di tutti i lavoratori, può procedere per "campione significativo", a condizione tuttavia di indicare nel verbale i criteri adottati per la campionatura.

Prescrizione obbligatoria (art. 15)

Viene estesa alle violazioni di carattere penale in materia di lavoro e legislazione sociale, che siano punite con l'arresto o l'ammenda ovvero con la sola ammenda, il procedimento di estinzione del reato già previsto dal D. Lgs. 19.12.1994 n. 758 in materia di sicurezza sul lavoro, in base al quale l'ispettore prescrive di adottare specifici rimedi entro un certo termine, l'adozione dei quali consente di essere ammessi al pagamento di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita; adempimento della prescrizione e pagamento della somma estinguono il reato.

Infine gli articoli 16 e 17 introducono delle modifiche alle procedure ed organi competenti per i ricorsi amministrativi in materia.

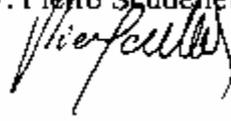
Conegliano, 12 gennaio 2005²³

STUDIO SCUDELLER

² Ultimo aggiornamento: 21 giugno 2007 by P.S..

³ Ulteriore aggiornamento svolto il 14 marzo 2014 by P.S.

Avv. Pietro Scudeller

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pietro Scudeller', written in a cursive style.