



CONVEGNO DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

**L'ISPEZIONE DEL LAVORO
A DIECI ANNI DALLA RIFORMA**

* * * * *

**IL *JOBS ACT* (D.L. N. 34/2014,
CONVERTITO IN LEGGE N. 78/2014):
CONTRATTO A TERMINE,
APPRENDISTATO E DELEGHE**

Prof. Avv. Pierluigi RAUSEI

*ADAPT Professional fellow
Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro
Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

1. Vigilanza ed ispezioni

L'attività di vigilanza in materia di lavoro è affidata al personale ispettivo delle Direzioni (regionali e territoriali) del lavoro e al personale degli enti di previdenza obbligatoria per la **verifica della regolarità degli adempimenti in materia previdenziale** (art. 6, d.lgs. n. 124/2004). Il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro, *“nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria”* (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 124/2004).

Su un piano strutturale quello delle ispezioni è un sistema complesso in cui opera una pluralità di organismi, regolato dalla legislazione speciale, che trova i suoi fondamenti, oltretutto nel richiamato decreto di riforma dei servizi ispettivi, anche in alcune delle disposizioni contenute nei seguenti testi normativi: d.p.r. n. 520/1955 (artt. 8-11) e legge n. 628/1961 (art. 4), per quanto attiene agli ispettori del lavoro, nonché al d.l. n. 463/1983, convertito dalla legge n. 638/1983, per gli ispettori previdenziali.

Al quadro normativo richiamato devono aggiungersi la macrodirettiva sui servizi ispettivi adottata dal Ministro del Lavoro il 18 settembre 2008 e la legge n. 183/2010 che completano un ciclo di riforma, delineando il quadro di una **azione ispettiva** che muove sui due binari della **acquisizione immediata di dati e prove certe**, in sede di primo accesso ispettivo, e della **trasparenza delle informazioni sull'esercizio dei poteri di vigilanza** per l'ispezionato cui viene subito rilasciato un verbale, anche semplificando la verbalizzazione conclusiva degli accertamenti con elementi essenziali utili a suffragare, in sede di contenzioso, la qualità delle azioni investigative e consentire all'ispezionato di attivare il proprio **diritto (costituzionalmente garantito) di difesa** dall'intervento di vigilanza.

Sull'ispezione su igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro impatta il d.lgs. n. 81/2008, come corretto dal d.lgs. n. 106/2009 (artt. 13-14).

Rilevano poi i soggetti che si vedono riconosciuta la più ampia competenza nell'attività investigativa (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza), annoverati dall'art. 13, comma 4, legge n. 689/1981 fra quanti possono svolgere accertamenti sugli illeciti, anche in materia di lavoro (una più stretta collaborazione con Carabinieri e Guardia di finanza è stata sedimentata con le Convenzioni del 2010). Infine vanno evidenziati i Nuclei Carabinieri Ispettorato Lavoro del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e operanti all'interno di ciascuna Direzione del Lavoro.

1.1. Compiti del personale ispettivo

L'art. 7 del d.lgs. n. 124/2004 stabilisce che il personale ispettivo ha il compito di: a) **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; b) **vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro**; c) **fornire tutti i chiarimenti** che vengono richiesti intorno alle leggi sulle quali esso deve vigilare; d) **vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e 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; e) **effettuare inchieste, indagini e rilevazioni**, su richiesta del Ministero del Lavoro; f) compiere le **funzioni che ad esso vengono demandate** da disposizioni ministeriali.

La norma si segnala, senza dubbio, rispetto al passato perché non vi sono più *“eccezioni stabilite dalle leggi”* all'esplicazione del potere di vigilanza. Inoltre rileva il riferimento esplicito alla vigilanza collegata a qualsiasi prestazione di lavoro, autonoma o subordinata, *“a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato”*. Il Legislatore concentra l'azione di indagine sulla applicazione corretta delle norme legali e contrattuali a tutela dei rapporti di lavoro, senza opporre alcuna barriera rispetto alla qualificazione del rapporto di lavoro oggetto di ispezione.

1.2. Uniformità e trasparenza

Con la Nota n. 6052 del 27 aprile 2009 si garantiscono **l'uniformità e la trasparenza nello svolgimento delle azioni ispettive e di vigilanza**. Si tratta del *“progetto uniformità e trasparenza”* che consente di monitorare l'applicazione da parte delle Direzioni del lavoro delle indicazioni operative fornite dal Ministero del Lavoro per il corretto svolgimento dell'attività ispettiva. Il progetto ha come interlocutori qualificati i vertici territoriali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e degli ordini professionali della consulenza del lavoro.

1.3. Prevenzione e promozione

Ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 124/2004 le Direzioni del lavoro organizzano **attività di prevenzione e promozione**, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa, con particolare riferimento alle novità legislative ed interpretative. Durante lo

svolgimento di tale attività l'ispettore non esercita funzioni di polizia giudiziaria. Se nel corso dell'attività ispettiva emergono profili di non corretta applicazione di norme, dai quali non conseguono sanzioni, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulla la corretta attuazione della normativa. Come precisato dalla Circolare n. 24 del 24 giugno 2004 le attività di prevenzione, promozione e consulenza non possono riguardare casi concreti di interesse aziendale.

1.4. Il procedimento ispettivo

In base alle norme del d.lgs. n. 124/2004 e in considerazione delle disposizioni del Decreto Ministeriale 15 gennaio 2014 con il quale il Ministro del Lavoro ha adottato il nuovo “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro” (di seguito anche “CdC”) la procedura o meglio il procedimento ispettivo può schematizzarsi come segue:

<p>Programmazione dell'ispezione</p>	<p>in base alle richieste di intervento a vista per svolgere campagne specifiche secondo le direttive della Direzione generale per l'attività ispettiva</p>
<p>Preparazione dell'ispezione</p>	<p>raccogliere le informazioni e la documentazione sull'azienda da ispezionare, anche attraverso le banche dati acquisire informazioni riguardanti: organigramma aziendale, forza lavoro, situazione contributiva e assicurativa</p>
<p>Accesso ispettivo</p>	<p>obbligo di qualificarsi tessera di riconoscimento collaborazione, rispetto e minore turbativa conferire con il datore di lavoro informare il soggetto ispezionato dei poteri degli organi di vigilanza, della facoltà di rilasciare dichiarazioni e di farsi assistere da un professionista abilitato fornire agli ispezionati chiarimenti e indicazioni operative sulla applicazione corretta delle norme rispondendo con completezza, chiarezza e accuratezza</p>
<p>Attività investigativa</p>	<p>identificazione delle persone presenti acquisizione delle dichiarazioni esame della documentazione aziendale descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari nelle ipotesi di vigilanza con accesso breve se non si ravvisa alcun indizio di irregolarità l'ispezione va conclusa immediatamente</p>

	<p>te</p> <p>acquisizione ed esame di documenti non verificabili direttamente d'ufficio tramite le banche dati disponibili</p> <p>acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori e dei terzi con domande chiare e comprensibili riportando le risposte in modo chiaro e leggibile nel verbale di acquisizione della dichiarazione</p>
Verbale di primo accesso	<p>identifica i lavoratori trovati intenti al lavoro</p> <p>descrive le modalità del loro impiego</p> <p>specifica le mansioni svolte</p> <p>fornisce qualsiasi notizia utile ad evidenziare le effettive condizioni di lavoro</p>
Verbale interlocutorio	<p>in caso di accertamenti complessi che si prolungano nel tempo e si rendono necessarie ulteriori informazioni</p> <p>richiesta motivata di documenti ed informazioni</p> <p>espressa indicazione che gli accertamenti sono ancora in corso</p>
Verbale unico di accertamento e notificazione	<p>contiene qualsiasi elemento utile a garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti</p> <p>assicura il diritto di difesa del trasgressore</p>
Comunicazione di definizione degli accertamenti	<p>quando al termine dell'ispezione non si redige alcun provvedimento sanzionatorio</p> <p>redazione tempestiva della comunicazione di definizione degli accertamenti</p>
Rapporto al Direttore	<p>redigere il rapporto esclusivamente in caso di omesso pagamento delle sanzioni in misura ridotta</p> <p>verifica della ritualità e della regolarità della notifica del verbale unico</p> <p>indica con chiarezza e dettagliatamente tutti gli elementi di prova ritenuti rilevanti ai fini della contestazione delle sanzioni (documenti, dichiarazioni, rilievi video-fotografici)</p> <p>contiene osservazioni utili per valutare la gradualità della sanzione in sede di ordinanza-ingiunzione</p> <p>in caso di presentazione di scritti difensivi si devono inserire sintetiche controdeduzioni sugli stessi.</p>
Trasmissione dei verbali ad altre amministrazioni	<p>rispetto integrale degli obblighi di comunicazione e informazione</p> <p>tempestiva trasmissione dei verbali e della documentazione probatoria alle Autorità competenti</p>

1.5. Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro

Adottato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con **Decreto Ministeriale 15 gennaio 2014**¹, il nuovo “*Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro*” (di seguito “CdC”)² sostituisce il precedente Decreto Direttoriale 20 aprile 2006, che da tempo necessitava di essere coordinato con le novità introdotte dapprima dalla Direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 e in seguito dalla legge 4 novembre 2010, n. 183.

Il nuovo CdC strutturato in 28 articoli, distinti in cinque capi, disciplina non soltanto i profili deontologici – in attuazione e con espresso richiamo al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62³ – ma dettaglia specificamente anche tutti gli aspetti procedurali dell’ispezione del lavoro, come evidenziato dal Ministero del Lavoro nella Circolare n. 6 del 4 marzo 2014⁴.

Si palesa qui, forse, una delle questioni più rilevanti e più spinose circa la portata del CdC, giacché seppure la violazione delle norme procedurali (Capo III e Capo IV, specialmente quelle in materia di accesso in azienda, procedura ispettiva e verbalizzazione) non comporterà illegittimità per gli atti e i provvedimenti attuati in sede ispettiva, nessun dubbio può esserci in merito alla rilevanza disciplinare della condotta del personale ispettivo che abbia violato tali disposizioni, senonché alcune fra esse (in particolare quella sui contenuti del verbale unico come appresso si evidenzierà) appaiono a tal punto ampie e omnicomprehensive da esporre (pericolosamente) ogni azione, su segnalazione dell’ispezionato o di chi professionalmente lo assiste, ad attivazione di un procedimento disciplinare, sebbene sul punto non si sia pronunciata la Circolare n. 6/2014⁵.

D’altro canto, specularmente, la violazione di alcune disposizioni deontologiche (Capo V) non possono essere relegate ad una valenza esclusivamente di-

¹ Il testo del DM 15 gennaio 2014 è stato pubblicato lo scorso 21 gennaio 2014 sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro (www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20140121_nuovo_cod_isplav.aspx).

² Il Ministero del lavoro allo scopo di definire i contenuti del codice di comportamento dei dipendenti, ex art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013, aveva predisposto uno schema di codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, presentandolo sul sito istituzionale con lo scopo di avviare una consultazione pubblica aperta dal 9 al 28 ottobre 2013.

³ Il DPR n. 62/2013 (pubblicato sulla G.U. n. 129 del 4 giugno 2013) è entrato in vigore il 19 giugno 2013 e contiene il nuovo codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione dell’art. 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190 che ha sostituito l’art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

⁴ Secondo la Circolare n. 6/2014 il nuovo codice “*costituisce non soltanto un indirizzo deontologico per il personale ispettivo ma un vero e proprio vademecum, un punto di riferimento per il corretto svolgimento dell’attività di vigilanza, che tiene conto delle novità legislative introdotte nel corso degli ultimi anni ed in particolare di quelle introdotte dalla L. n. 183/2010*”.

⁵ Prudenzialmente andrebbero attesi gli opportuni chiarimenti da parte delle competenti Direzioni generali del Ministero del Lavoro, atti ad orientare e uniformare il comportamento dei dirigenti delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro potenziali destinatari di eventuali segnalazioni di difformità di comportamento in violazione delle odierne previsioni del Codice.

disciplinare⁶, giacché, ad esempio, l'aver omesso l'ispettore del lavoro, che si trovava in una delle condizioni previste dall'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 (di cui in dettaglio più oltre), di astenersi e di effettuare la prevista dichiarazione di incompatibilità espone inevitabilmente gli atti e i provvedimenti ispettivi, cui il funzionario incompatibile ha partecipato e quelli che ha prodotto e realizzato, ad una azione di annullamento, se non di vera e propria nullità⁷.

Finalità e definizioni

Il **Capo I (“Definizioni e finalità”)**, che inaugura il nuovo CdC, illustra nell'**art. 1 (“Definizioni”)** i concetti di principale rilievo nel contesto dell'intero codice deontologico. Si sottolinea, in particolare, che per “personale ispettivo” deve essere inteso tutto il personale inquadrato nei ruoli ispettivi del Ministero del Lavoro, ma anche i militari dell'Arma dei Carabinieri dei Nuclei Ispettorato lavoro delle Direzioni del lavoro⁸.

Si definiscono poi le tre tipologie di verbalizzazione tipiche dell'ispettore del lavoro: quelle disciplinate dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004 (verbale di primo accesso e verbale unico, denominazione questa con cui il CdC ribattezza il verbale di accertamento e notificazione che conclude l'attività ispettiva) e quella relativa al verbale interlocutorio (rilasciato nelle indagini complessi e prolungati quando emergono ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini).

⁶ Ai sensi dell'art. 16, comma 1, del DPR n. 62/2013, “*la violazione degli obblighi previsti dal presente Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni*”.

⁷ Nulli sono, ad esempio, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 51 e 158 c.p.c., tutti gli atti processuali compiuti dal giudice che aveva l'obbligo di astenersi. Peraltro anche l'art. 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012, prevede che “*il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”. D'altro canto, l'art. 323 c.p. prevede un'ipotesi distinta ed autonoma di realizzazione del reato di abuso d'ufficio, consistente proprio nella violazione dell'obbligo di astenersi “*in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto*”.

⁸ L'art. 1 si differenzia dallo schema perché si specifica che all'ispettore del lavoro sono attribuiti poteri di vigilanza e che egli riveste la qualifica di polizia giudiziaria. Va osservato, peraltro, che l'identificazione del personale ispettivo civile soltanto nel personale del Ministero inquadrato nei ruoli ispettivi, esclude la qualifica di “personale ispettivo” per i dirigenti delle Direzioni territoriali e regionali del lavoro i quali, dunque, per effetto del nuovo CdC non dovrebbero essere titolari di tessera ispettiva e non dovrebbero poter effettuare attività di vigilanza e ispettiva; sul punto, tuttavia, sarà necessario un chiarimento da parte delle competenti Direzioni generali del Ministero, stante il radicale mutamento di indirizzo rispetto al previgente regime. Si elimina, inoltre, senza comprensibile ragione, la previsione circa l'obbligo di riconsegnare la tessera al momento della sospensione o cessazione della funzione ispettiva, che rappresenta un fondamentale obbligo di tutela nei riguardi degli operatori economici.

Vengono poi fatte oggetto di specifica definizione due peculiari modalità investigative: “vigilanza a vista” e “accesso breve”.

Con “*vigilanza a vista*” il CdC intende l’attività di vigilanza programmata limitatamente ad un settore di attività oppure ad uno specifico ambito territoriale.

Sul punto la Circolare n. 6/2014 ha precisato che la “vigilanza a vista” non rappresenta “*il criterio ordinario di pianificazione della vigilanza*”, ma deve intendersi “*limitata a quelle ipotesi in cui non sia possibile identificare in fase di programmazione i soggetti destinatari dell'accertamento, in quanto gestori di attività "mobili" (per esempio fiere o mercati), ovvero risulti comunque necessario eseguire l'ispezione sulla base delle evidenze che emergono nel corso del sopralluogo esterno (per esempio nel settore dell'edilizia)*”. La modalità principale di programmazione della vigilanza, secondo le indicazioni ministeriali, rimane “*la selezione preventiva dei destinatari delle ispezioni*” finalizzata “*ad orientare gli accertamenti verso soggetti nei confronti dei quali sussistano indici di potenziale irregolarità e comunque verso soggetti non ispezionati nel recente passato*”. D'altronde, secondo la Circolare n. 6/2014, anche in occasione della “vigilanza a vista” quando possibile il personale ispettivo dovrà “*selezionare i soggetti da sottoporre ad accertamenti anche attraverso la consultazione delle banche dati a disposizione*”, allo scopo di evitare qualsiasi sovrapposizione di interventi ispettivi.

La vigilanza per “accesso breve” è quella caratterizzata da un accesso ispettivo finalizzato esclusivamente all’accertamento dell’eventuale impiego di lavoratori “in nero”.

Anche con riferimento a questa definizione la Circolare n. 6/2014 ha precisato che si tratta dell’accesso finalizzato ad accertare l’eventuale impiego di lavoratori “in nero”, il personale ispettivo dovrà riscontrare che il personale trovato sul luogo di lavoro “*sia quello risultante dalle banche dati disponibili*”. A questo fine, in fase di riscontro, gli ispettori provvederanno “*esclusivamente ad acquisire le dichiarazioni del personale presente con esclusivo riferimento alla data effettiva di costituzione del rapporto di lavoro*” e nel caso in cui “*non emergano incongruenze*” su tali aspetti, il personale ispettivo “*potrà dichiarare concluso l'accertamento*”, evidenziando nel verbale di primo accesso che l’ispezione era finalizzata soltanto alla verifica della presenza di eventuale lavoro sommerso. Conseguentemente esula dalle ispezioni in accesso breve “*qualunque altra indagine riferita a profili diversi*” da quello indicato, come ad esempio, l’esame del rispetto dei tempi di lavoro e di riposo, ovvero la disamina della corretta qualificazione del rapporto o ancora il rispetto degli obblighi di carattere documentale.

Nell’**art. 2 (“Finalità e criterio interpretativo”)** il CdC identifica la finalizzazione plurima del codice che nel dettare i principi di comportamento per il personale ispettivo integra i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta dei dipendenti pubblici (di cui al d.P.R. n. 62/2013), oltre ad identificare, definire e diffondere i principi guida che sorreggono un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo allorquando esercita le proprie funzioni⁹. La norma

⁹ Nella Circolare n. 6/2014 si afferma espressamente che: “*l’art 2 del Codice richiama anche la necessità di garantire un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo, esigenza peraltro già*

specifica, inoltre, che l'osservanza delle disposizioni del CdC deve essere "informata al principio di sostanzialità del comportamento piuttosto che al mero adempimento formalistico" con ciò sottolineando l'indispensabile attuazione della norma deontologica nell'esigenza di una tutela effettiva e sostanziale degli interessi pubblici che governano il controllo sulla legalità e la regolarità dei rapporti di lavoro¹⁰.

Preparazione e programmazione

Nel **Capo II ("Attività propedeutica agli accertamenti")** si dettano regole specifiche per la fase che precede l'avvio degli accertamenti.

In particolare l'**art. 3 ("Richieste di intervento")** si preoccupa di segnalare che le richieste di intervento devono essere raccolte dal personale addetto – non soltanto ispettori, ma anche personale amministrativo – in modo che siano circostanziate ed evidenzino una descrizione dettagliata degli elementi di fatto su cui le stesse si fondano e, quindi, con il riscontro in adeguati e coerenti elementi probatori, anche con l'individuazione di testimoni e documenti¹¹; inoltre il lavoratore che presenta la denuncia deve essere avvertito della possibilità che le questioni sollevate e segnalate possono essere definite mediante conciliazione monocratica¹², ovvero della corretta destinazione delle proprie denunce¹³, nonché della possibilità di rivolgersi alla Commissione di conciliazione¹⁴. Secondo quanto chiarito dal Ministero nella Circolare n. 6/2014 il personale addetto a raccogliere la richiesta di intervento, su domanda del denunciante, potrà rilasciare a questi copia della stessa.

avvertita in passato da questa Amministrazione che, con nota 27 aprile 2009, ha adottato il c.d. progetto "trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva". Attraverso tale progetto, ancora pienamente operativo, si è infatti voluto garantire uno strumento per fare emergere eventuali comportamenti assolutamente "distonici" del personale ispettivo rispetto ad esplicite indicazioni ministeriali".

¹⁰ Rispetto allo schema si aggiunge ora che l'osservanza del CdC è informata al principio di sostanzialità del comportamento del dipendente, piuttosto che al semplice adempimento formalistico, che per sé solo non può dirsi sempre automatica e necessaria espressione del principio di buon andamento.

¹¹ Nella Circolare ministeriale n. 6/2014 si riconosce l'importanza che durante la fase di acquisizione della richiesta di intervento il personale acquisisca anche "eventuale documentazione presentata dal soggetto denunciante".

¹² La Circolare n. 6/2014 precisa che la norma evidenzia "la necessità che la richiesta di intervento sia quanto più circostanziata possibile, ciò anche al fine di semplificare le eventuali successive attività, siano queste attività di accertamento oppure conciliazioni monocratiche (si richiamano a tal fine la circ. n.36/2009 e la lettera circolare prot. n. 7165 del 16 aprile 2012, nonché la direttiva del Ministero del 18 settembre 2008)".

¹³ In questo senso la Circolare n. 6/2014 precisa che "laddove la richiesta di intervento riferisca circostanze che esulano dalle dirette competenze delle Direzioni del lavoro (ad es. problematiche in materia fiscale), il personale rappresenterà al denunciante l'opportunità di rivolgersi direttamente agli organi ispettivi competenti".

¹⁴ Su questo profilo il Ministero ha, infatti, precisato che "ancor prima della formalizzazione della richiesta di intervento, in relazione alle specifiche doglianze, il lavoratore potrà rivolgersi alle sedi conciliative previste dagli artt. 410 e 411 c.p.c."

All'art. 4 (“**Programmazione dell’attività**”) si prevede che gli ispettori devono osservare il programma di lavoro¹⁵ – ordine di servizio¹⁶ e, con salvezza per le esigenze di coordinamento, atto di assoluta riservatezza – realizzato di volta in volta secondo le modalità tecniche e informatiche impartite dal Ministero del Lavoro e non possono modificarlo senza preventiva autorizzazione.

L'art. 5 (“**Preparazione dell’ispezione**”) tratta della attività che precede materialmente e organizzativamente l’ispezione e stabilisce che, in base alla tipologia di ispezione da effettuare, il personale ispettivo (ma anche quello amministrativo assegnato a supporto del Servizio Ispezione Lavoro delle Direzioni territoriali del lavoro)¹⁷ deve raccogliere tutte le informazioni e la documentazione sull’azienda da ispezionare¹⁸, anche attraverso le banche dati (Registro delle Imprese, sistema Comunicazioni Obbligatorie on-line e Cassetto Previdenziale), avendo cura di acquisire informazioni riguardanti: organigramma aziendale, forza lavoro, situazione contributiva e assicurativa¹⁹. Inoltre si prevede che il responsabile della programmazione (in genere il responsabile del Servizio Ispezione Lavoro) deve contattare la consiglieria di parità per verificare i casi da questa segnalati e individuare anche ulteriori profili di discriminazione di genere.

¹⁵ Ogni attività necessita di programmazione in base alla Circolare n. 6/2014: l’accesso ispettivo (“*La programmazione riguarda, di norma, l’avvio dell’azione ispettiva da eseguirsi mediante un primo accesso presso i luoghi di lavoro e/o la sede legale dell’azienda da sottoporre al controllo*”), l’effettuazione di accertamenti d’ufficio (“*l’accesso ispettivo può presentarsi non necessario qualora l’attività dell’organo di vigilanza consista nel solo esame di specifica documentazione, ovvero ne casi in cui si intenda unicamente dare seguito ad accertamenti avviati da altre Amministrazioni*”), le rivisite, gli accessi brevi e la vigilanza a vista (“*anche le rivisite ed in generale la prosecuzione delle attività di indagine devono essere oggetto di programmazione così come gli accessi brevi e le vigilanze a vista*”).

¹⁶ Nel testo definitivo del CdC si precisa che le indicazioni contenute nel programma sono da considerarsi vero e proprio “ordine di servizio” e non mera “formale disposizione”.

¹⁷ Con riferimento al personale amministrativo il Ministero annota: “*il personale amministrativo coinvolto è evidentemente tenuto all’obbligo di riservatezza*” (Circolare n. 6/2014).

¹⁸ La Circolare n. 6/2014 sottolinea che “*La preparazione dell’ispezione è finalizzata ad una maggiore efficacia della stessa volta anche a limitare l’acquisizione di notizie nelle successive fasi dell’accertamento. Le notizie acquisite in fase di preparazione concorrono a determinare i presupposti per l’adozione di taluni provvedimenti in sede di primo accesso (ad es. sospensioni dell’attività imprenditoriale di cui all’art. 14 D. Lgs. n. 81/2008) e devono pertanto risultare aggiornate quanto più possibile rispetto alla data di inizio dell’ispezione*”.

¹⁹ Nella versione definitiva del CdC si elimina l’elencazione in merito alle informazioni da acquisire che erano identificate nelle seguenti, ritenute elementi necessari per l’avvio di una indagine ispettiva: “*a) le motivazioni dell’intervento, con allegata l’eventuale richiesta di intervento; b) l’attività svolta dal soggetto ispezionato; c) il “comportamento contributivo”; d) le denunce obbligatorie effettuate, le autorizzazioni rilasciate e i contratti certificati; e) ogni ulteriore informazione messa a disposizione dall’Amministrazione*”. D’altronde un elenco di documentazione viene predisposto dalla Circolare n. 6/2014: “*Fatte salve le specifiche esigenze collegate alla vigilanza a vista ed agli accessi brevi, gli elementi utili per l’avvio dell’indagine potranno riguardare: a) le informazioni relative al soggetto da sottoporre a controllo, con particolare riferimento all’attività svolta e al contratto collettivo applicato e/o applicabile; b) la situazione contributiva e assicurativa, anche attraverso la consultazione del DURC e/o dei “flussi Uniemens”; c) le comunicazioni obbligatorie connesse ad instaurazione, trasformazione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro; d) le autorizzazioni rilasciate e gli eventuali contratti certificati; f) ogni ulteriore informazione messa a disposizione dall’Amministrazione che sia funzionale all’accertamento ispettivo*”.

Accesso ispettivo ed accertamento

Il Capo III (“*Accesso ispettivo e modalità di accertamento*”) viene introdotto dall’**art. 6 (“Obbligo di qualificarsi”)** che sancisce l’obbligo per il personale ispettivo di qualificarsi al soggetto ispezionato e di esibire la tessera di riconoscimento²⁰, anche se non necessariamente nella primissima fase di accesso sul luogo di lavoro²¹. Come già nel codice del 2006 si ribadisce che in mancanza della tessera di riconoscimento l’accesso sul luogo di lavoro da ispezionare non può essere effettuato. D’altra parte, la Circolare n. 6/2014 precisa che l’omessa esibizione della tessera di riconoscimento “*legittima il datore di lavoro ad opporsi all’effettuazione dell’accesso ispettivo, ferma restando la validità degli atti già compiuti*”.

Nell’**art. 7 (“Principio di collaborazione”)** si stabilisce, nel solco della Direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008, che i rapporti tra ispettori e soggetto ispezionato devono essere improntati ai principi di collaborazione²² e di rispetto; inoltre, ferme restando le finalità e le esigenze proprie dell’accertamento ispettivo, questo deve essere effettuato arrecando la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività produttive o di servizio degli ispezionati²³.

L’**art. 8 (“Informativa e assistenza all’ispezione”)** prevede che il personale ispettivo, nel dare inizio all’attività ispettiva, deve conferire con il datore di lavoro, ma soltanto se ciò è materialmente *possibile e sempreché* ciò non pregiudichi le finalità dell’accertamento. Inoltre, quando risulti necessario, gli ispettori devono informare il soggetto ispezionato dei poteri propri degli organi di vigilanza, nonché del potere di sanzionare eventuali comportamenti diretti a impedire od

²⁰ La Circolare n. 6/2014 estende l’obbligo anche nei confronti dei soggetti (lavoratori e testimoni presenti) dai quali si acquisiscono le dichiarazioni: “*informa della propria qualifica e funzione, sempre mediante esibizione della tessera di riconoscimento, i soggetti da cui acquisisce le dichiarazioni, prima di procedere alla richiesta delle generalità degli stessi*”.

²¹ Nella trasposizione dello schema del CdC nella versione definitiva contenuta nel D.M. viene eliminata la previsione dell’obbligo di qualificarsi “contestualmente all’accesso”, ciò significa che la qualificazione e l’esibizione della tessera di riconoscimento devono avvenire il prima possibile, ma non necessariamente al momento dell’accesso in azienda se ciò è impedito o reso inopportuno dalle circostanze di fatto in cui avviene l’accesso ispettivo stesso. In questo senso la Circolare n. 6/2014 che puntualizza: “*il personale ispettivo deve qualificarsi sul luogo di lavoro ed esibire la tessera di riconoscimento normalmente all’atto dell’accesso o comunque in un momento compatibile con le modalità accertative, in modo tale da non vanificare il c.d. effetto sorpresa*”.

²² La Circolare n. 6/2014 declina tale principio di collaborazione prevedendo che “*il personale ispettivo adotta ogni cautela finalizzata a tenere riservato lo svolgimento dell’attività di accertamento in corso nei confronti dei soggetti estranei all’azienda che si trovino eventualmente nel luogo di lavoro (per es. clienti e fornitori). Resta ferma la possibilità di acquisire dichiarazioni rese da soggetti non legati da alcun rapporto di lavoro con il titolare dell’impresa, ove ciò sia opportuno e funzionale all’accertamento in corso*”.

²³ In questo senso secondo le indicazioni ministeriali “*L’accesso deve svolgersi secondo modalità tali da interferire il meno possibile con l’attività lavorativa. Ciò significa che il personale ispettivo, ove compatibile con le esigenze di efficacia dell’accertamento, avrà cura di arrecare alla attività lavorativa in corso il minore pregiudizio possibile, in particolare nei pubblici esercizi e negli altri luoghi aperti al pubblico*” (Circolare n. 6/2014).

ostacolare l'esercizio dell'attività di accertamento²⁴. Il personale ispettivo deve in ogni caso informare il soggetto ispezionato della facoltà di rilasciare dichiarazioni e di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato (ai sensi della legge n. 12/1979). L'assenza del professionista non può essere ritenuta ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua legittimità. Gli ispettori devono anche verificare che il professionista sia effettivamente abilitato, annotando puntualmente gli estremi di iscrizione all'albo professionale²⁵, dando immediata comunicazione alle autorità competenti in caso di constatato esercizio abusivo della professione (Autorità giudiziaria e Consiglio provinciale dell'Ordine professionale), vietando al soggetto non abilitato di assistere all'ispezione in corso²⁶.

All'**art. 9 ("Procedura ispettiva")** si precisa che, ferme restando le ispezioni in materia di sicurezza sul lavoro, gli accertamenti ispettivi devono di norma procedere con: identificazione delle persone presenti²⁷, acquisizione delle dichiarazioni, esame della documentazione aziendale eventualmente presente²⁸, descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro. Si prevede poi che gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, pur tenendo conto della complessità dell'indagine ispettiva e delle dimensioni dell'azienda ispezionata, in base ai principi di immediatezza, proporzionalità e buon andamento²⁹. Inoltre

²⁴ Il Ministero nella Circolare n. 6/2014 ha specificato che *"solo qualora la condotta commissiva e/o omissiva del datore di lavoro o di chi ne fa le veci si riveli ostativa allo svolgimento regolare delle operazioni di controllo, il personale ispettivo avverte lo stesso della illiceità del suddetto comportamento e delle possibili conseguenze sanzionatorie"*.

²⁵ La Circolare n. 6/2014 precisa che *"il personale ispettivo verifica l'effettiva iscrizione all'albo anche tramite richiesta di informazioni rivolta all'Ordine professionale di competenza"*.

²⁶ Viene eliminata, nella versione definitiva del CdC, la specificazione secondo la quale il consulente poteva avvalersi anche di un collaboratore ma soltanto se appositamente delegato, peraltro ove il mancato inserimento debba intendersi come mero rifiuto, starebbe a significare che soltanto il professionista personalmente può relazionarsi con il personale ispettivo durante le prime fasi dell'ispezione, escludendo il ruolo anche soltanto di delegato o di *"nuncius"* di qualsiasi collaboratore. Ma su questo aspetto, data la rilevanza operativa della soluzione interpretativa scelta, deve attendersi uno specifico pronunciamento della Direzione generale per l'attività ispettiva.

²⁷ La Circolare n. 6/2014 ha puntualizzato: *"l'organo di vigilanza procede anzitutto alla individuazione di tutte o alcune delle persone presenti sul luogo di lavoro (a seconda delle dimensioni dell'organico aziendale e delle finalità dell'accertamento). Qualora non risulti funzionale all'accertamento gli ispettori di vigilanza tecnica possono prescindere dalla identificazione delle persone presenti nel luogo di lavoro"*.

²⁸ Come precisato dalla Circolare n. 6/2014: *"l'organo di vigilanza può invitare il datore di lavoro a mettere a disposizione la documentazione eventualmente conservata sul luogo di lavoro che sia ritenuta presumibilmente rilevante ai fini dell'accertamento. In proposito il personale ispettivo indica specificamente la tipologia di documentazione che intende esaminare e, all'occorrenza, può acquisire oltre alla documentazione strettamente "lavoristica" eventualmente in possesso del datore di lavoro, anche altra documentazione che possa costituire un utile elemento indiziario"*.

²⁹ La Circolare n. 6/2014 ha specificato: *"L'attività del personale ispettivo nel luogo di lavoro deve protrarsi per il solo tempo necessario all'accertamento. Per quanto attiene invece alla definizione complessiva della "durata dell'accertamento" - rilevante ai sensi della individuazione del dies a quo da cui conteggiare i 90 giorni di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981 - non può che richiamarsi l'orientamento della Suprema Corte che, ribadendo la non coincidenza fra data dell'accesso ispettivo e data dell'accertamento, fa riferimento alle diverse tipologie di violazione che rendono più o meno complessa l'attività di indagine"*.

si puntualizza che nelle ipotesi di vigilanza con accesso breve (ovvero in altre ipotesi specificamente individuate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva), se non emergono incongruenze fra la situazione aziendale accertata e quella che si evince dalle banche dati e non si ravvisa alcun indizio di irregolarità, l'ispezione va conclusa immediatamente³⁰.

Gli ispettori, secondo l'**art. 10 ("Corretta informazione")** devono fornire agli ispezionati chiarimenti e indicazioni operative sulla applicazione corretta delle norme in materia di lavoro e previdenza, rispondendo con completezza, chiarezza e accuratezza alle richieste, attenendosi esclusivamente alle posizioni ufficiali espresse dal Ministero³¹.

Nell'**art. 11 ("Acquisizione ed esame di documenti")** si prevede che il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire soltanto la documentazione non verificabile direttamente d'ufficio anche tramite le banche dati disponibili³², riecheggiano i contenuti del Protocollo d'Intesa coi Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012 che in effetti viene espressamente richiamato dalla Circolare n. 6/2014³³. Si ribadisce poi quando già previsto dal CdC del 2006 in merito all'esame della documentazione che può essere effettuato presso la sede del sog-

³⁰ Rispetto alla versione dello schema di codice, nel D.M. sparisce ogni riferimento alla valutazione delle attività svolte in funzione del rischio assicurato e della situazione di sicurezza e inoltre viene limitata alle sole ispezioni ad "accesso breve" e nelle campagne di vigilanza appositamente individuate dal Ministero del lavoro la possibilità di concludere l'ispezione già in sede di accesso ispettivo senza dare seguito a successivi accertamenti e verbalizzazioni. La Circolare n. 6/2014 ha ulteriormente chiarito: *"qualora lo scopo specifico della verifica ispettiva sia raggiunto a seguito del primo accesso (si pensi, per esempio, agli accessi brevi finalizzati "in via esclusiva all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori in nero") e non emerga alcun indizio di irregolarità, il personale ispettivo può concludere la verifica, attestando le operazioni compiute nel verbale di primo accesso, il quale va rilasciato al datore di lavoro o alla persona che ne ha le veci. Per tale ipotesi il personale ispettivo provvede anche a dare comunicazione di conclusione degli accertamenti direttamente in calce al verbale di primo accesso"*.

³¹ La Circolare n. 6/2014 ha precisato: *"il personale ispettivo, sia di propria iniziativa, sia su specifica richiesta dell'interessato (lavoratore, datore di lavoro o professionista che assiste quest'ultimo) fornisce ogni chiarimento utile qualora, in occasione dell'attività di vigilanza, riscontri inosservanze o profili di non corretta applicazione di norme lavoristiche e previdenziali da cui non derivi l'adozione di sanzioni penali o amministrative. Le informazioni rilasciate dall'ispettore del lavoro devono rivestire, i caratteri della massima chiarezza, completezza ed accuratezza possibile, in quanto provenienti da un organo dello Stato e devono rispettare le indicazioni ufficiali espresse da questo Ministero. A tal proposito si ricorda che in particolare le circolari e gli interPELLI rappresentano formali disposizioni al personale ispettivo sia sulla condotta da tenere che sugli orientamenti interpretativi da applicare e che ogni eventuale diverso comportamento potrà assumere rilievo disciplinare"*.

³² Il Ministero del Lavoro ha puntualizzato: *"Qualora la programmazione non preveda un accesso nei luoghi di lavoro o presso la sede legale dell'azienda, la trasmissione della richiesta di esibizione della documentazione rappresenta l'atto di avvio dell'attività ispettiva. Ove alla luce delle informazioni acquisite e della documentazione in possesso a seguito dell'ispezione "d'ufficio", emerga la necessità di recarsi presso le sedi datoriali, può essere disposto l'accesso ispettivo, dando atto della prosecuzione degli accertamenti nel verbale di primo accesso"* (Circolare n. 6/2014).

³³ Nella circolare ministeriale si esplicita: *"Oltre alla documentazione eventualmente conservata in azienda che possa rivelarsi utile per le indagini, il personale ispettivo può richiedere al datore di lavoro, mediante la compilazione dell'apposito riquadro del verbale di primo accesso, l'esibizione dei documenti tenuti altrove, tra cui i documenti conservati presso lo studio del professionista delegato all'adempimento degli obblighi stabiliti dalla legislazione sociale e fatto salvo quanto previsto dal protocollo d'intesa fra questo Ministero e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012"*.

getto ispezionato ovvero presso gli studi dei professionisti abilitati o presso l'ufficio di appartenenza del personale ispettivo, secondo le disposizioni impartite dal Ministero del Lavoro e in base a quanto effettivamente rispondente alle esigenze concrete dell'accertamento come evidenziato dalla circolare ministeriale³⁴. Per evitare un inutile appesantimento delle indagini, il personale ispettivo deve acquisire soltanto la documentazione che risulta utile all'esame obiettivo della situazione in azienda e dei fatti che formano oggetto dell'indagine e, quindi, a comprovare le violazioni accertate e a sostenere la validità e la legittimità dei provvedimenti sanzionatori, anche in considerazione del successivo confronto con le argomentazioni difensive dell'ispezionato in sede di contenzioso (amministrativo o giudiziario)³⁵. La Circolare n. 6/2014, peraltro, si preoccupa di precisare che “*chiunque riceva da parte del personale ispettivo una legittima richiesta di informazioni o notizie funzionali all'attività di vigilanza sul lavoro*”, anche se ciò avviene mediante l'esibizione e/o la consegna di documenti³⁶, se non dà riscontro alla richiesta o riscontra “*in maniera scientemente errata o incompleta, è destinatario delle sanzioni penali previste dall'art. 4. L. n. 628/1961*”.

Con l'**art. 12 (“Acquisizione delle dichiarazioni”)** si stabilisce che le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite dagli ispettori normalmente durante il primo accesso nei luoghi di lavoro. Soltanto se ritenuto necessario per acquisire ulteriori elementi conoscitivi il personale ispettivo può raccogliere dichiarazioni dalle rappresentanze sindacali (RSU e RSA), dal comitato pari opportunità, dal consigliere di parità e, per quanto attiene alla vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro, dalle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Il personale ispettivo deve valutare l'opportunità di acquisire le dichiarazioni dei lavoratori anche al di fuori del posto di lavoro, oltreché di acquisire dichiarazioni utili all'accertamento da parte di altri soggetti³⁷. In base alle caratteristiche dell'azienda, l'acquisizione delle dichiarazioni può essere effettuata anche da più ispettori, mentre gli accertamenti potranno essere proseguiti e definiti da un solo

³⁴ La Circolare n. 6/2014 ha precisato, infatti: “*in concreto, il luogo di esame della documentazione va individuato in base alle esigenze del singolo accertamento ed alle indicazioni fornite in sede di programmazione*”.

³⁵ Sul punto la Circolare n. 6/2014 ha chiarito: “*Il personale ispettivo prende visione ed analizza i documenti utili al fine di ricostruire il più completo ed obiettivo quadro della situazione aziendale e della regolarità degli adempimenti alla normativa lavoristica in relazione alle finalità dell'accertamento. Tuttavia, all'atto dell'acquisizione della documentazione al fascicolo dell'ispezione, dovranno essere selezionati i soli atti necessari a dimostrare le violazioni accertate e contestate ed idonei a supportare l'eventuale successiva attività di contenzioso amministrativo e/o giudiziario*”.

³⁶ Sul punto la Circolare n. 6/2014 sembra porsi in contraddizione con quanto affermato dallo stesso Ministero del Lavoro, con le note 2 luglio 2012, n. 12065 e n. 15525 del 5 settembre 2011, di ampio respiro sulle modalità procedurali e sui contenuti sanzionatori dell'art. 4 della legge n. 628/1961, allineandosi, invece, a quanto sancito dalla Suprema Corte (*ex multis* Cass. Pen., Sez. III, 11 gennaio 2013, n. 1447; Cass. Pen., Sez. III, 15 ottobre 2013, n. 42334).

³⁷ Nella Circolare n. 6/2014 si trova evidenziato che “*le dichiarazioni possono essere rese da chiunque sia in grado di fornire utili elementi ed informazioni per lo svolgimento degli accertamenti, anche se non legato al soggetto ispezionato da un rapporto di lavoro (per es., fornitori, clienti ed altri soggetti che possano comunque essere a conoscenza di fatti rilevanti per l'indagine)*”, ed anche che “*è evidentemente altresì possibile l'acquisizione delle dichiarazioni del datore di lavoro e/o del professionista che lo assiste*”.

ispettore, a condizione che di tale circostanza si faccia menzione nel verbale di accertamento e notificazione³⁸. In ogni caso la dichiarazione deve essere acquisita con domande chiare e comprensibili³⁹, da rivolgersi ai singoli lavoratori (per cui ciascuno deve essere sentito separatamente dagli altri)⁴⁰, riportando le risposte in modo chiaro e leggibile nel verbale di acquisizione della dichiarazione, di cui deve darsi lettura al dichiarante, affinché ne confermi il contenuto oppure rilevi eventuali correzioni e infine proceda a sottoscriverlo. Un eventuale rifiuto a fornire informazioni oppure a sottoscrivere la dichiarazione deve essere riportato nel verbale di acquisizione della dichiarazione, con indicazione specifica della motivazione⁴¹. La disposizione non ammette la presenza del datore di lavoro o del professionista durante l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, ai quali, pertanto, è assolutamente vietato presenziare⁴². La norma sancisce poi l'obbligo di riscontrare i contenuti delle dichiarazioni acquisite con elementi oggettivi risultanti dalla documen-

³⁸ La Circolare n. 6/2014 precisa: *“In considerazione delle dimensioni aziendali l'accesso ispettivo può essere effettuato da più di un ispettore del lavoro. Resta ferma la possibilità di proseguire gli accertamenti (verifica della documentazione e redazione degli atti) da parte di un solo funzionario ispettivo. Nel verbale unico si deve dare atto della presenza e della attività svolta da ciascuna unità ispettiva nell'ambito dello specifico accertamento. Sempre in ragione delle dimensioni aziendali ed, in particolare, qualora le persone da cui acquisire le dichiarazioni siano numerose, è possibile programmare anche uno o più successivi accessi sul luogo di lavoro. In tali casi, l'organo di vigilanza valuta l'opportunità di acquisire le ulteriori dichiarazioni o parte di esse presso la Direzione territoriale del lavoro o, comunque, al di fuori del luogo di lavoro del soggetto ispezionato”*.

³⁹ Il Ministero con la Circolare n. 6/2014 ha ulteriormente precisato: *“Il personale ispettivo deve interloquire con il soggetto che rilascia le dichiarazioni in modo “comprensibile” (ossia adeguato al livello di istruzione e/o di conoscenza della lingua italiana dello stesso), “chiaro” ossia non vago (affinché le dichiarazioni rilasciate siano sempre pienamente consapevoli) e senza condizionare la genuinità delle affermazioni. Il personale ispettivo ha cura di acquisire da parte dei soggetti che non siano di nazionalità italiana specifica dichiarazione in ordine alla comprensione della lingua, salvo evidentemente il ricorso ad interpreti o traduttori, della cui presenza e delle cui generalità occorre dare atto nell'ambito dello stesso documento in cui la dichiarazione è acquisita”*.

⁴⁰ Scompare, rispetto al CdC del 20016 la previsione che consentiva di acquisire dichiarazioni e notizie “rese anche direttamente dai dichiaranti con un atto scritto, a forma libera, recante la sottoscrizione” (art. 12, comma 8, DD 20 aprile 2006), ma deve ritenersi che la cancellatura non tolga valore a dichiarazioni acquisite autografamente dai lavoratori, sia su apposito questionario recante domande chiare e comprensibili, sia su foglio bianco spontaneamente compilato dal dichiarante, sebbene la Circolare n. 6/2014 abbia espressamente sottolineato che, *“ai fini di assicurare l'efficacia probatoria delle dichiarazioni verbalizzate, è opportuno che le stesse non siano acquisite mediante formulari prestampati”*.

⁴¹ Con la Circolare n. 6/2014 è stato specificato: *“Il Codice richiede al personale ispettivo una condotta corretta e leale non solo nelle relazioni con i datori di lavoro ispezionati e con i professionisti che li assistono ma anche nei confronti dei soggetti dai cui si acquisiscono le dichiarazioni. Ciò premesso, il personale ispettivo, dopo essersi qualificato mediante esibizione della propria tessera di riconoscimento e dopo avere preso nota delle generalità del soggetto che si appresta a rilasciare la dichiarazione, avverte lo stesso delle responsabilità previste dall'ordinamento per l'attestazione di false dichiarazioni all'ispettore del lavoro (art. 4, comma 7, L. n. 628/1961) evitando, in ogni caso, di esprimersi con modalità che possano essere percepite come intimidatorie. Inoltre si ricorda che il rifiuto di farsi identificare da un pubblico ufficiale è fonte di responsabilità penate (art 651 c.p.) di cui l'interessato deve essere adeguatamente informato. Di tale rifiuto si deve dare evidenza nel verbale di primo accesso e nel verbale unico”*.

⁴² La Circolare n. 6/2014 ha precisato che *“Le dichiarazioni devono essere acquisite secondo criteri di riservatezza, per cui non è ammessa la presenza, durante tali operazioni, né del datore di lavoro o di chi ne fa le veci, né del professionista che lo assiste, né di altri soggetti presenti sul luogo di lavoro in ragione della necessità di garantire la spontaneità e genuinità di quanto dichiarato”*.

tazione esaminata o da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi (c.d. *sistema di verifica a dichiarazioni incrociate*). Il CdC, infine, in continuità con quanto sancito dalla Circolare n. 43 dell'8 novembre 2013, non ammette in nessun caso⁴³ il rilascio di copia della dichiarazione rilasciata al lavoratore o al soggetto ispezionato, specificando che in caso di richiesta, il personale ispettivo deve informare l'interessato che l'eventuale accesso alle dichiarazioni può formare oggetto di apposita istanza di accesso agli atti amministrativi da rivolgere alla Direzione territoriale del lavoro di appartenenza, ai sensi e per gli effetti della legge n. 241/1990.

Verbali e definizione dell'accertamento

Il Capo IV ("*Verbalizzazione e rapporto*") del CdC è dedicato ai due fondamentali momenti di documentazione delle attività ispettive: la verbalizzazione, della quale è destinatario l'ispezionato, ed il rapporto, che definisce l'accertamento e ne trasmette gli atti al Direttore della Direzione territoriale del lavoro, perché concluda il procedimento sanzionatorio emanando una ordinanza-ingiunzione ovvero di archiviazione.

In questo contesto, dunque, l'**art. 13 ("Verbale di primo accesso")** nel ribadire i contenuti della Circolare n. 41 del 9 dicembre 2010⁴⁴, sancisce che terminate le attività di verifica e conclusa la visita ispettiva, il personale ispettivo deve rilasciare il verbale di primo accesso ispettivo (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004)⁴⁵, identificando i lavoratori trovati intenti al lavoro e descrivendo le modalità del loro impiego⁴⁶, specificando le mansioni svolte e fornendo qualsiasi noti-

⁴³ Il divieto di rilascio di copia opera ora in ogni caso e non più soltanto "sino alla conclusione degli accertamenti" come era nel CdC del 2006 e ancora nello schema di codice dell'ottobre 2013.

⁴⁴ La Circolare n. 6/2014 sottolinea che "*il verbale di primo accesso ispettivo costituisce il primo atto con il quale viene formalmente reso noto al soggetto ispezionato l'avvio dell'accertamento ispettivo. Giova ricordare che, a seguito dell'espressa introduzione e disciplina di tale provvedimento all'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004 così come modificato dalla L. n. 183/2010, la redazione del verbale di primo accesso è da considerarsi adempimento obbligatorio da parte del personale ispettivo*".

⁴⁵ Nella Circolare n. 6/2014 il Ministero ha precisato che il verbale di primo accesso ispettivo "*deve essere redatto al termine del primo accesso ispettivo, quale ultimo atto delle operazioni compiute e successivamente consegnato al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in loro assenza, ai soggetti aventi titolo a riceverlo già individuati dal codice di procedura civile (artt. 137 e ss. c.p.c.) ai fini della legittima notificazione degli atti, ivi compreso il professionista espressamente delegato. Si ritiene che fra tali soggetti non rientrino coloro che non intrattengono con il datore di lavoro un formale rapporto di lavoro. Una copia, sottoscritta dal soggetto ricevente è trattenuta dall'ispettore del lavoro. Ove il datore di lavoro o i soggetti sopra indicati si rifiutino di ricevere il verbale ovvero non siano presenti al termine dell'accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare puntualmente in calce all'atto, le circostanze che hanno impedito la consegna del verbale procedendo successivamente alla notifica dello stesso via PEC ai sensi della L. n. 221/2012 e del D.L. n. 179/2012 o a mezzo del servizio postale ai sensi della L. n. 890/1982 (notifica degli atti giudiziari a mezzo posta)*".

⁴⁶ La lett. a) dell'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004, prevede quale essenziale contenuto del verbale di primo accesso ispettivo «*l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego*». Il Ministero del Lavoro nella Circolare n. 41/2010 segnala che l'identificazione «*di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro*» deve avvenire «*in modo puntuale ed analitico*» soltanto nelle ipotesi in cui è necessario verificare il rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rap-

zia utile ad evidenziare le effettive condizioni di lavoro⁴⁷ (ferme restando le disposizioni in materia di prescrizione obbligatoria per quanto attiene alle contravvenzioni). Il verbale di primo accesso ispettivo, inoltre, contiene le richieste documentali che consentono di definire l'accertamento⁴⁸.

In base all'**art. 14 ("Verbale interlocutorio")** gli ispettori sono tenuti a redigere un verbale interlocutorio, in caso di accertamenti complessi che si prolungano nel tempo, quando, dunque, non è possibile definire l'accertamento sulla scorta dei documenti e delle informazioni già acquisite in forza del verbale di primo accesso ispettivo e, pertanto, si rendono necessarie ulteriori informazioni⁴⁹; in tal caso, il verbale interlocutorio deve contenere la richiesta motivata di documenti ed informazioni, con l'espressa indicazione che gli accertamenti sono ancora in corso (in argomento già si era pronunciata la Circ. n. 41/2010)⁵⁰.

Con l'**art. 15 ("Verbale unico e comunicazione di definizione degli accertamenti")** si stabilisce che il verbale unico deve contenere qualsiasi elemento utile a garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti⁵¹, nonché assicu-

porto di lavoro e nella Circolare n. 6/2014 ribadisce: *"tale adempimento risulta quanto mai opportuno nell'ambito degli accertamenti finalizzati alla verifica del lavoro sommerso"*.

⁴⁷ Sul punto il DM 15 gennaio 2014 richiede una specificazione ulteriore di quanto esaminato in sede di accesso ispettivo rispetto ai contenuti del verbale stabiliti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

⁴⁸ Sul punto la Circolare n. 6/2014 specifica: *"il personale ispettivo deve richiedere esclusivamente la documentazione che risulti confacente all'oggetto della verifica ispettiva evitando richieste relative ad informazioni o documenti che l'ispettore possa autonomamente e direttamente acquisire altre verso la consultazione delle banche dati telematiche. Appare opportuno, specie ove il verbale di primo accesso sia stato rilasciato nelle mani del personale dipendente, con conseguente impegno alla consegna al datore di lavoro, prima di attivare la prevista procedura di prescrizione obbligatoria ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15. D.Lgs. n. 124/2004, reiterare la richiesta di specifica documentazione e specifiche notizie con apposito atto, da notificare direttamente al datore di lavoro, nel quale fare espressa menzione dell'art. 4, comma 7, L. n. 628/1961, evidenziando le conseguenze penali di un'eventuale inottemperanza alla richiesta"*.

⁴⁹ La Circolare n. 6/2014 ha illustrato il verbale interlocutorio specificando che esso *"ha lo scopo di informare il soggetto ispezionato che gli accertamenti sono ancora in corso e che sono sorte ulteriori esigenze di verifica che necessitano di una nuova richiesta di informazione e/o documentazione. Tale nuova richiesta deve indicare le ragioni che la legittimano anche in relazione ai nuovi documenti ed alle nuove informazioni necessarie al prosieguo degli accertamenti trattandosi sostanzialmente di una richiesta di notizie, anche per il verbale interlocutorio valgono le medesime considerazioni in relazione all'art 4, comma 7, L n 628/1961, esposte con riferimento al verbale di primo accesso ispettivo. Pertanto, pur trattandosi di una richiesta formulata ai sensi del predetto art. 4, comma 7, in caso di inottemperanza al verbale interlocutorio, prima di procedere con prescrizione obbligatoria, appare opportuno reiterare detta richiesta, indicando espressamente che la stessa è formulata ai sensi della disposizione da ultimo citata, soprattutto con riferimento alle conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento"*.

⁵⁰ La Circolare n. 41/2010 insisteva attentamente sul verbale interlocutorio chiarendo che quando l'accertamento si rivela complesso o comunque si prolunga nel tempo o ancora si palesano ulteriori esigenze informative nello svolgimento delle indagini il personale ispettivo può procedere ad indirizzare all'ispezionato un verbale interlocutorio, che deve contenere «la descrizione completa delle ulteriori attività d'indagine compiute», accanto alla «indicazione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata» ovvero alla «richiesta di documenti o informazioni», ma con l'esplicito avvertimento che gli accertamenti ispettivi risultano ancora in corso al momento della redazione del verbale interlocutorio.

⁵¹ Anche su questo aspetto il DM 15 gennaio 2014 richiede al personale ispettivo una specificazione peculiare rispetto a quanto forma oggetto dei contenuti del verbale di accertamento e notificazione stabiliti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004. La Circolare n. 6/2014 minimizza tale distacco fra la norma generale e

(segue)

rare il diritto di difesa del “presunto” trasgressore⁵². La disposizione consente anche il rinvio *per relationem* ai contenuti del verbale di primo accesso e del verbale interlocutorio, mentre viene prescritto l’obbligo di motivazione del verbale con specifico riferimento alle conclusioni dell’accertamento, secondo quanto previsto dall’art. 13, comma 4, d.lgs. n. 124/2004⁵³, anche allo scopo di prevenire il contenzioso (amministrativo o giudiziale).

Se al termine dell’ispezione non redige alcun provvedimento sanzionatorio, il personale ispettivo deve informare tempestivamente l’ispezionato con apposita comunicazione di definizione degli accertamenti, da trasmettere, secondo le indicazioni della Circolare n. 6/2014, “*per posta elettronica o ordinaria*”⁵⁴.

Da ultimo rimangono ferme le disposizioni contenute nell’art. 301-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 in merito all’estinzione agevolata degli illeciti amministrativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro mediante regolarizzazione⁵⁵.

L’art. 16 (“**Rapporto al Direttore ex art. 17 l. n. 689/1981**”) tratta del rapporto al Direttore della Direzione territoriale del lavoro che i funzionari accertatori devono redigere ai sensi dell’art. 17 della legge n. 689/1981 a conclusione della attività ispettiva⁵⁶, a seconda delle scelte operate dal trasgressore rispetto al verbale di accertamento e notificazione⁵⁷. Nella norma – che è novità assoluta rispetto al CdC del 2006 – il Ministero del lavoro riprende quanto già anticipato dalla Di-

la norma di secondo livello affermando che il CdC “*ricorda, ulteriormente, come il rispetto dei requisiti formali del verbale unico sia finalizzato a garantire una corretta comprensione dell’atto da parte del destinatario, assicurando allo stesso il diritto di difesa*”.

⁵² Rispetto allo schema di codice del 2013 nel D.M. si specifica, anzitutto, che il trasgressore è solo “presunto”, seppure nella fase della verbalizzazione unica che definisce gli accertamenti il trasgressore è specificamente individuato e motivatamente sanzionato senza alcuna presunzione, mentre “presunta” potrebbe essere, al più, la sua colpevolezza (la trasgressione sussiste altrimenti non vi sarebbe alcun verbale di accertamento, per cui un trasgressore non presunto non potrà non essere necessariamente identificato).

⁵³ L’art. 13, comma 4, *lett. a)*, del D.Lgs. n. 124/2004, prevede espressamente che il verbale conclusivo deve contenere «*gli esiti dettagliati dell’accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati*». Secondo la Circolare ministeriale n. 41/2010, in conformità al principio di ragionevolezza e trasparenza dell’agire amministrativo, il verbale unico conclusivo degli accertamenti deve consentire ai suoi destinatari l’acquisizione di certezze riguardo alla completezza delle verifiche effettuate, mediante una dettagliata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto che hanno determinato le conclusioni dei verbalizzanti.

⁵⁴ A confronto con lo schema di codice, nel D.M. si precisa che la comunicazione che definisce l’accertamento in caso di mancata adozione di provvedimenti sanzionatori non è una comunicazione di “regolare definizione” ma soltanto di “definizione” degli accertamenti effettuati.

⁵⁵ Sempre a confronto con lo schema di codice, nel D.M. si precisa che, nel fare salvo quanto previsto dall’art. 301-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 in merito alla regolarizzazione amministrativa in materia prevenzionistica, sembra che il CdC ritenga estranea tale procedura alla verbalizzazione unica.

⁵⁶ Circa i limiti temporali per la redazione del rapporto la Circolare n. 6/2014 ha precisato che “*la legge non individua un termine perentorio per la redazione del rapporto. Tuttavia la redazione e la sua trasmissione all’Ufficio legale e contenzioso della DTL deve intervenire con ragionevole tempestività, tenendo presente i termini di prescrizione degli illeciti ma anche l’esigenza di adottare provvedimenti ingiuntivi nel minor tempo possibile dall’accertamento al fine di non vanificare l’esigibilità delle somme irrogate a titolo sanzionatorio*”.

⁵⁷ La Circolare n. 6/2014 afferma in proposito: “*il rapporto è un atto di natura endoprocedimentale e dunque, a differenza del verbale di contestazione e notificazione dell’illecito (art 14. L. n. 689/1981) e della ordinanza, non assume rilevanza esterna*”.

reazione generale per l'attività ispettiva con Lettera circolare n. 3289 del 18 febbraio 2010⁵⁸, affermando che il personale ispettivo deve redigere il rapporto al Direttore esclusivamente in caso di acclarato omesso pagamento delle sanzioni in misura ridotta previste per le violazioni accertate. Tuttavia, occorre rilevare che il rapporto, in ragione del combinato disposto degli artt. 13 del d.lgs. n. 124/2004 e 17 della legge n. 689/1981, è un atto dovuto anche nel caso in cui il datore di lavoro proceda al pagamento della sanzione ridottissima prevista a seguito di ottemperanza alla diffida precettiva senza tuttavia aver effettivamente ottemperato e, pertanto, senza aver estinto il procedimento sanzionatorio⁵⁹. Nel rapporto, verificata la ritualità e la regolarità della notifica del verbale unico, il personale ispettivo deve indicare – “*con chiarezza e dettagliatamente*” – tutti gli elementi di prova ritenuti rilevanti ai fini della contestazione delle sanzioni (documenti, dichiarazioni, rilievi video-fotografici)⁶⁰. Il rapporto deve contenere osservazioni utili per valutare la gradualità della sanzione in sede di ordinanza-ingiunzione (art. 11 della legge n. 689/1981)⁶¹. Infine, in ipotesi di presentazione di scritti difensivi da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido (art. 18 della legge n. 689/1981) gli ispettori devono inserire espressamente nel rapporto sintetiche controdeduzioni sugli stessi.

⁵⁸ La Lettera circolare n. 3289/2010 già affermava, infatti: “*Va evidenziato che, secondo l'art. 17 della legge n. 689/1981, detto rapporto va presentato «qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta (...) con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni (...)».* Il dettato normativo, pertanto, richiede che l'adempimento de quo vada effettuato solo in mancanza del versamento in misura ridotta dell'importo sanzionatorio (ai sensi dell'art. 16, legge n. 689/1981), circostanza evidentemente accertabile successivamente al termine ultimo per l'effettuazione dello stesso (60 gg. dalla contestazione o notificazione dell'illecito). La redazione di un rapporto ancor prima della verifica circa il versamento dell'importo in questione estintivo del procedimento sanzionatorio potrebbe infatti comportare un aggravio di adempimenti per il personale ispettivo del tutto ingiustificabile, laddove detto versamento sia effettuato nei termini di legge ma successivamente alla redazione del rapporto stesso. Ciò premesso, si invitano le Direzioni in indirizzo a voler riesaminare eventuali direttive già fornite non in linea con il dettato normativo”.

⁵⁹ Sebbene sul punto abbia taciuto la Circolare n. 6/2014 e, dunque, prudenzialmente debba comunque attendersi il pronunciamento della Direzione generale per l'attività ispettiva al fine di comprendere se la scelta operata con il nuovo CdC è tale da intendere davvero archiviata la procedura sanzionatoria confermando quindi la non necessità del rapporto al Direttore.

⁶⁰ Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 nel D.M. si specifica che gli elementi di prova rilevanti devono essere indicati nel rapporto in modo chiaro e dettagliato evidenziando puntualmente la tipologia di documentazione trasmessa in allegato al rapporto stesso che consenta all'Ufficio affari legali e contenzioso della Direzione territoriale del lavoro di apprezzare i contenuti effettivi dell'accertamento, al fine di istruire compiutamente il provvedimento che definisce il procedimento sanzionatorio adottato dal Direttore della stessa Dtl.

⁶¹ La Circolare n. 6/2014 illustra i contenuti del rapporto, che deve fornire “*una sintetica ricostruzione del quadro delle violazioni accertate all'esito dell'attività di vigilanza e pertanto deve contenere quantomeno i seguenti elementi: la descrizione della condotta del trasgressore e dei fatti accertati, costituenti violazioni amministrative; l'individuazione delle disposizioni violate e di quelle contenenti le relative sanzioni; l'indicazione analitica dei documenti contenenti gli elementi evidenziati nel verbale unico (prove documentali e testimoniali); in caso di presentazione di scritti difensivi da parte del trasgressore, le possibili sintetiche osservazioni idonee a fornire elementi oggettivi per le successive determinazioni; la segnalazione di eventuali anomalie che potrebbero essere oggetto di eccezione in sede giudiziaria (ad es. interruzione dei termini di cui all'art. 14, L. n. 689/1981, errori formali, pagamenti parziali ecc.); le eventuali indicazioni di cui all'art. 11, L. n. 689/1981, utili ad una corretta commisurazione della sanzione pecuniaria amministrativa*”.

Negli artt. 17 (“**Trasmissione dei verbali ad altre amministrazioni**”) e 18 (“**Illeciti penali**”) il personale ispettivo è richiamato al puntuale rispetto degli obblighi di comunicazione e informazione, così come previsti dalla legge, nonché di tempestiva trasmissione dei verbali e della documentazione probatoria alle Autorità ed agli Organismi competenti, nei casi di accertamento di fatti che costituiscono reato oppure violazione di norme tributarie e fiscali o ancora omissioni o evasioni contributive. Il CdC impone agli ispettori di trasmettere in modo completo e tempestivo la documentazione che consente di avere cognizione piena degli illeciti di competenza dell’Autorità alla quale la documentazione trasmessa è diretta⁶². Con specifico riguardo agli illeciti penali il personale ispettivo è chiamato a riferire, a norma del codice di procedura penale, in maniera compiuta alla competente Procura della Repubblica (avendo cura di inviare tutta la documentazione che costituisce prova del reato), fatti salvi i casi in cui è prevista dal legislatore l’adozione della prescrizione obbligatoria ai sensi dell’art. 19 e ss. del d.lgs. n. 758/1994 e dell’art. 15 del d.lgs. n. 124/2004⁶³.

Profili deontologici

Il Capo V (“*Profili deontologici*”) che conclude il CdC si occupa dei valori e degli obblighi propriamente comportamentali del personale ispettivo.

Nell’art. 19 (“**Valori fondamentali**”) si prevede che il personale ispettivo, nell’esercizio delle funzioni assegnate, persegue i valori di imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza e trasparenza, attenendosi a norme di onestà e integrità (con un richiamo implicito ai contenuti dell’art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013).

L’art. 20 (“**Imparzialità e parità di trattamento**”) garantisce l’imparzialità degli ispettori e la parità di trattamento degli ispezionati e, perciò, vieta agli ispettori qualsiasi trattamento preferenziale e qualsiasi azione arbitraria, operando senza influenza da indebite pressioni, garantendo l’attuazione del principio di parità di trattamento degli ispezionati (con un richiamo implicito ai contenuti dell’art. 3, comma 5, del D.P.R. n. 62/2013). Gli ispettori devono anche, quando esercitano le loro funzioni, astenersi dal manifestare (anche indirettamente) orientamenti politici o ideologici che possono ingenerare dubbi sulla imparzialità dell’azione di vigilanza⁶⁴.

⁶² Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 l’art. 17 contiene la specifica dell’invio tempestivo degli atti di accertamento nonché l’obbligo di allegazione di tutta la documentazione probatoria. Mentre nell’art. 18 nel D.M. non compare il secondo comma dove si specificava che il personale ispettivo era tenuto a comunicare alla Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie, ma ciò si giustifica con l’ampiezza dell’art. 17 che prevede già la trasmissione degli atti dell’accertamento alla Guardia di finanza.

⁶³ In raffronto allo schema di codice di ottobre 2013 nell’art. 18 vengono specificate le norme in materia di prescrizione obbligatoria ma senza il richiamo esplicito anche dell’art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, tuttavia deve ritenersi un mero refuso stante la portata generale del d.lgs. n. 758/1994 al quale anche la disposizione omessa fa espresso rinvio.

⁶⁴ Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 nella versione definitiva contenuta nel D.M. si precisa che il personale ispettivo, allorché esercita le funzioni ispettive – in sede di accesso in azienda ma

Con l'**art. 21 ("Obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità")** si obbliga il personale ispettivo ad astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività di indagine se possono essere coinvolti direttamente o indirettamente interessi personali o sussistono ragioni di convenienza secondo quanto previsto dall'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013, vale a dire in caso di possibile coinvolgimento di interessi propri o di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali si hanno rapporti di frequentazione abituale, o di soggetti od organizzazioni con cui personalmente o il coniuge ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore, gerente o dirigente, nonché in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza⁶⁵. In tutti i casi di astensione l'ispettore del lavoro deve trasmettere al Direttore della Direzione regionale o territoriale del lavoro alla quale appartiene una dichiarazione di incompatibilità. Tale dichiarazione va resa anche quando le condizioni di astensione sussistono con riferimento al professionista che assiste il datore di lavoro ispezionato. La dichiarazione di incompatibilità deve essere effettuata anche quando i presupposti dell'astensione emergono nel corso dell'accertamento ispettivo.

Il personale ispettivo, a norma dell'**art. 22 ("Tutela della riservatezza e segreto professionale")**, non deve utilizzare le informazioni di cui dispone per ragioni di servizio e deve assicurare la segretezza delle ragioni che hanno dato origine all'accertamento (con un richiamo implicito all'art. 3, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013), seppure "*nei limiti indicati dall'Amministrazione*". Inoltre, gli ispettori devono mantenere il segreto sulle informazioni relative ai processi produttivi e lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni e devono effettuare il trattamento dei dati personali nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza (richiamando qui implicitamente l'art. 12, comma 5, del D.P.R. n. 62/2013). Nel CdC si specifica che le medesime disposizioni sono estese anche al personale amministrativo adibito a supporto delle funzioni ispettive.

Nell'**art. 23 ("Condivisione degli obiettivi")** si impone agli ispettori del lavoro a condividere gli obiettivi del Ministero del Lavoro e, conseguentemente, di finalizzare il loro operato alla realizzazione degli obiettivi di tutela sociale e del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, di lotta alla evasione e alla elusione contributiva⁶⁶. A tal fine gli ispettori devono utilizzare l'autonomia operativa riconosciuta loro dal Ministero e provvedere a curare il proprio aggiornamento

anche nel corso dell'espletamento delle successive fasi di indagine e di accertamento – deve astenersi dal manifestare orientamenti di qualsiasi natura (politici o ideologici, ricomprendendo questi ultimi inevitabilmente anche quelli sindacali), al fine di evitare all'ispezionato e a chi lo assiste professionalmente qualsiasi dubbio circa la reale ed effettiva imparzialità dell'agire ispettivo.

⁶⁵ Rispetto allo schema di codice di ottobre 2013 nella versione definitiva contenuta nel D.M. viene opportunamente ricondotto nell'alveo dell'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 l'intero nucleo dispositivo in materia di astensione e incompatibilità.

⁶⁶ Rispetto allo schema di codice del 2013 nella versione definitiva del D.M. si precisa opportunamente la finalizzazione dell'operato ispettivo e si valorizza a tal fine l'autonomia operativa riconosciuta agli ispettori.

professionale e partecipare alle iniziative formative organizzate dalle competenti strutture ministeriali.

L'art. 24 (**“Custodia ed uso dei beni in dotazione”**) obbliga all'utilizzo del materiale e delle attrezzature di cui il personale ispettivo dispone per ragioni di ufficio, secondo le indicazioni fornite dal Ministero e in osservanza dei doveri di cui all'art. 11, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013.

Con l'art. 25 (**“Rapporti con gli organi di informazione”**) si prevede che il personale ispettivo deve astenersi da rapporti con gli organi di informazione, salva previa autorizzazione. Inoltre si precisa che qualora vengano a conoscenza di notizie inesatte riportate da organi di stampa, gli ispettori devono informare prontamente l'ufficio di appartenenza.

Nell'art. 26 (**“Regali, compensi e altre utilità”**) si stabilisce che il personale ispettivo non deve chiedere, né sollecitare, né accettare regali o utilità (qui rileva il richiamo implicito all'art. 4 del D.P.R. n. 62/2013). Possono accettare esclusivamente regali o utilità d'uso di modico valore (si intendono quelli di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto) effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. Indipendentemente dal rilievo penale della condotta, gli ispettori non chiedono regali o utilità come corrispettivo per compiere od omettere atti del proprio ufficio. I regali e le utilità ricevuti fuori dai casi consentiti sono immediatamente messi a disposizione del Ministero per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.

L'art. 27 (**“Partecipazione ad associazioni e organizzazioni”**), pure facendo salvo il diritto costituzionale di associazione, fa obbligo al personale ispettivo di comunicare tempestivamente al Direttore della Direzione territoriale del lavoro di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento della propria attività, fatta eccezione per l'adesione a partiti politici o a organizzazioni sindacali. Inoltre viene fatto divieto al personale ispettivo di costringere altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni e di esercitare pressioni promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera (la norma richiama le previsioni contenute nell'art. 5 del D.P.R. n. 62/2013).

Infine, con l'art. 28 (**“Incarichi di collaborazione”**) si stabilisce che l'ispettore non può accettare incarichi di collaborazione da soggetti privati che, nel biennio precedente, sono stati oggetto di verifica ispettiva da parte dello stesso funzionario.

1.6. Coordinamento della vigilanza

Al coordinamento, sia di tipo verticale che di tipo orizzontale, sia la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 che il Documento di programmazione del 3 febbraio 2009, hanno posto una particolare attenzione, confermando, con riferimento al “coordinamento verticale”, la struttura piramidale delineata dagli artt. 2-5 del D.Lgs. n. 124/2004:

- *centrale* (Direzione generale per l'attività ispettiva) per l'organizzazione della vigilanza in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- *regionale* (Direzione regionale del lavoro) per il coordinamento delle singole realtà provinciali, evidenziando la strategia unitaria delle ispezioni sul territorio regionale;
- *provinciale* (Direzione territoriale del lavoro) per l'indirizzamento operativo delle attività ispettive sul territorio in via esclusiva.

Il “coordinamento verticale” dell'attività ispettiva, atto presupposto o comunque contestuale della programmazione, muove dall'art. 2 del D.Lgs. n. 124/2004 che, per rendere concretamente visibile il nuovo ruolo complessivo di coordinamento del Ministero del Lavoro a livello centrale, istituisce la Direzione Generale per l'attività ispettiva, con compiti di “direzione e coordinamento” delle attività di vigilanza, chiamata a fornire sulla base delle direttive emanate dal Ministro, specifiche direttive operative, con la duplice finalità di: assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva e garantire l'uniformità di comportamento dei diversi organi di vigilanza.

1.7. Razionalizzazione degli interventi ispettivi

Con una pluralità di interventi normativi si è tentato di attuare l'art. 10 del d.lgs. n. 124/2004, in materia di razionalizzazione e di coordinamento delle attività ispettive, che a distanza di un decennio, ancora non ha ricevuto attuazione.

In effetti, il legislatore a più riprese negli ultimi tre anni ha tentato di rendere operativa la disposizione, ad esempio con l'art. 7, comma 2, del d.l. n. 70/2011, convertito dalla legge n. 106/2011⁶⁷, e con l'art. 14, comma 4, del d.l. n. 5/2012, con-

⁶⁷ La norma stabilisce che “a livello statale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, sono disciplinati modalità e termini idonei a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva, nonché il più efficace coordinamento dei conseguenti accessi presso i locali delle predette imprese da parte delle Agenzie fiscali, della Guardia di Finanza, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'INPS e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per l'attività ispettiva, dando, a tal fine, il massimo impulso allo scambio telematico di dati e informazioni fra le citate Amministrazioni”, ma anche che “è altresì assicurato che, a fini di coordinamento, ciascuna delle predette Amministrazioni informa preventivamente le altre dell'inizio di ispezioni e verifiche, fornendo al termine delle stesse eventuali elementi acquisiti utili ai fini delle attività di controllo di rispettiva competenza. Gli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza, per quanto possibile, eseguono gli accessi in borghese”. Le disposizioni del d.l. n. 70/2011 “non si applicano ai controlli ed agli accessi in materia di repressione dei reati e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché a quelli funzionali alla tutela dell'igiene pubblica, della pubblica incolumità, dell'ordine e della sicurezza pubblica. Non si applicano altresì ai controlli decisi con provvedimento adeguatamente motivato per ragioni di necessità ed urgenza”. Sempre secondo la disposizione dell'art. 7 del d.l. n. 70/2011 le norme contenute nell'art. 12 della legge n. 212/2000 (“Statuto dei diritti del contribuente”) si applicano anche nelle ipotesi di attività ispettive o di controllo effettuate dagli enti di previdenza e assistenza obbligatoria, per cui, ai sensi del comma 5 del citato art. 12, “il periodo di permanenza presso la sede del contribuente di cui al primo periodo, così come l'eventuale proroga ivi prevista, non può essere superiore a 15 giorni lavorativi contenuti nell'arco di non più di un trimestre, in tutti i casi in cui la verifica sia svolta presso la sede di imprese in contabilità semplificata e lavoratori autonomi. In entrambi i casi, ai fini del computo dei giorni lavorativi, devono essere considerati i giorni

vertito dalla legge n. 35/2012⁶⁸, sia pure a volte con interventi scarsamente coordinati col quadro regolatorio della materia, senza ottenere nessun risultato concreto in termini di efficienza e di efficacia.

Da ultimo, l'art. 14 del d.l. n. 145/2013⁶⁹ aveva tentato di rendere operativamente obbligatorio il coordinamento preventivo almeno con riguardo a Ministero del Lavoro, Inps e Inail, ma la norma che lo prevedeva non ha superato il passaggio parlamentare ed è stata espunta dalla legge n. 9/2014 di conversione.

D'altra parte, anche le sedi di coordinamento centrale (Commissione centrale, art. 3), regionale (Commissione regionale, art. 4) e territoriale (CLES, art. 5) non hanno rappresentato il luogo deputato alla attività di razionalizzazione, uniformità e coordinamento delle attività ispettive fra gli organismi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale necessario per impedire duplicazioni di interventi ed attuare un programma unitario e coerente di vigilanza su tutto il territorio nazionale, con i necessari adattamenti nei singoli ambiti locali. Peraltro, a tutt'oggi non è neppure stata realizzata la banca dati telematica che avrebbe dovuto raccogliere informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo.

di effettiva presenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione finanziaria presso la sede del contribuente". Con Circolare n. 16 del 4 luglio 2011 il Ministero del Lavoro ha fornito le prime indicazioni circa l'art. 7, co. 2, del d.l. n. 70/2011, segnalando che la disposizione va letta in base ad un necessario coordinamento con i principi contenuti nell'art. 8 della legge n. 30/2003, così come attuati dal d.lgs. n. 124/2004, in ragione delle modifiche apportate dall'art. 33 della legge n. 183/2010. La Circolare n. 16/2011 pone l'attenzione sulla esigenza di un indispensabile "quadro di compatibilità" dell'art. 7 del decreto-legge n. 70/2011 con la riforma dei servizi ispettivi da leggersi in uno con i principi attuativi delineati nella Direttiva del 18 settembre 2008. Le annunciate finalità di semplificazione e di riduzione del peso burocratico e di unificazione dei controlli amministrativi attuati attraverso accessi ispettivi in azienda, così come la non ripetizione delle verifiche nell'arco temporale del semestre successivo all'accesso sul luogo di lavoro, devono essere coordinate con le regole del d.lgs. n. 124/2004. Il decreto interministeriale rappresenta il primo ed unico momento per dare attuazione alle previsioni contenute nell'art. 7, co. 2, del "decreto sviluppo", mentre nelle more della adozione del citato decreto, la programmazione e lo svolgimento delle ispezioni dovranno proseguire regolarmente, senza interruzioni né limitazioni, in base alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 124/2004 e secondo le procedure e le modalità evidenziate dalla Circolare n. 41/2010.

⁶⁸ L'art. 14 del d.l. n. 5/2012 stabilisce che, fermo quanto previsto dalla normativa dell'Unione europea, la disciplina dei controlli sulle imprese deve essere ispirata ai principi della semplicità, della proporzionalità dei controlli stessi e dei relativi adempimenti burocratici alla effettiva tutela del rischio, nonché del coordinamento dell'azione svolta dalle amministrazioni statali, regionali e locali; inoltre il comma 4 elenca i seguenti principi: "a) proporzionalità dei controlli e degli adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attività controllata, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; b) eliminazione di attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici; c) coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni e da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa, definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni già effettuate; d) collaborazione con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità".

⁶⁹ La norma prevedeva che ferme restando le competenze della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza (art. 3 del d.lgs. n. 124/2004), si intendeva assicurare il migliore e maggiormente razionale utilizzo del personale ispettivo da parte degli Istituti e degli Enti che gestiscono forme di previdenza (contributiva e assicurativa) obbligatorie, mediante una preventiva approvazione della programmazione delle verifiche ispettive, che tali enti ed Istituti intendessero svolgere, sia in sede centrale che territoriale, da parte delle rispettive strutture (centrali e territoriali) del Ministero del lavoro.

2. Verbali ispettivi

Alla luce della Direttiva in materia di servizi ispettivi del 18 settembre 2008 sono mutate sia le tecniche ispettive, sia le modalità di verbalizzazione. Si interviene così sulla programmazione di cui viene ridisegnato complessivamente l'assetto, ma anche sulla tempistica dell'attività investigativa, in quanto si concentrano gli **interventi investigativi di primo accesso** sul solo **contrasto al lavoro sommerso**, mentre l'ulteriore attività di accertamento viene demandata ad un momento successivo (in virtù del termine per le registrazioni nel libro unico del lavoro). Nondimeno anche la verbalizzazione riceve dalla direttiva del 2008 e dall'art. 33 della legge n. 183/2010, una profonda modificazione sottolineata dalla Circolare n. 41 del 9 dicembre 2010.

2.1. Il verbale di primo accesso obbligatorio

Il primo comma del nuovo art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della legge n. 183/2010, sembra tenere ampiamente conto della sperimentazione già in atto presso le Direzioni territoriali del lavoro, nonché della presupposta matrice contenuta nella Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008; anzi, si potrebbe persino evidenziare come il Legislatore del 2010 abbia inteso, in qualche misura, "sanare" i profili operativi della verbalizzazione introdotta dal Ministero del Lavoro nel 2009, fornendo ad essa il necessario ed inevitabile supporto normativo.

In primo luogo la disposizione riformatrice ribadisce che *«il personale ispettivo accede presso i luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge»*, con un implicito richiamo ai contenuti dell'art. 8 del D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, nonché dell'art. 138 del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, per quanto attiene al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, ma anche all'art. 3 del D.L. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni, in legge 11 novembre 1983, n. 638, per quel che riguarda il personale ispettivo degli Istituti ed Enti previdenziali. Su questo punto la Circolare ministeriale n. 41/2010 ha opportunamente precisato che il personale ispettivo deve altresì adempiere all'obbligo di qualificarsi ai sensi dell'art. 6 del D.M. 15 gennaio 2014 recante il Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro.

La norma sancisce poi espressamente che al termine dei primi passaggi dell'indagine ispettiva – testualmente *«alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo»* – gli ispettori hanno l'obbligo di predisporre e rilasciare all'ispezionato il verbale di primo accesso ispettivo, come sottolinea la Circolare n. 41/2010, *«il verbale di primo accesso deve formarsi necessariamente prima della conclusione dell'accesso ispettivo»*.

Nessun dubbio si può palesare con riferimento ai soggetti per i quali sia disposta l'obbligatorietà della verbalizzazione di primo accesso, giacché l'espressione "personale ispettivo" all'interno del D.Lgs. n. 124/2004 viene espressamente defi-

nita e connotata dall'art. 6 del medesimo decreto laddove la norma chiaramente afferma come le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale siano svolte, in primo luogo, dal personale ispettivo in forza presso le Direzioni regionali e territoriali del lavoro che opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria (commi 1 e 2), mentre le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale «sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi», al quale però non compete la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria (comma 3).

Assai debole, in effetti, appare la posizione contraria fondata sulla argomentazione relativa alla collocazione della nuova norma all'interno del capo III del D.Lgs. n. 124/2004 esplicitamente dedicato alla enucleazione e trattazione dei poteri del personale ispettivo delle direzioni del lavoro. Seppure l'intero capo sia volto a disegnare i poteri degli ispettori del lavoro, già nella versione originaria dell'art. 13 erano ricompresi espressamente i funzionari ispettivi degli Istituti previdenziali, sia pure con riferimento al solo potere di diffida di cui, *ab origine*, la norma si occupava in via esclusiva. La novella normativa introdotta dalla legge n. 183/2010 e qui esaminata, in effetti, aggiunge, in attuazione della Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, un passaggio essenziale e preliminare sull'obbligo della verbalizzazione di primo accesso con l'evidente intento di ricomprendervi, al fine di evitare qualsiasi discriminazione a danno dei soggetti ispezionati, tutto il personale ispettivo, ministeriale e previdenziale (ferma restando la conferma dell'esplicito richiamo con riguardo al solo potere di diffida), in questo senso, peraltro, assai responsabilmente, si è subito pronunciato l'Inail con Nota n. 7918 del 3 novembre 2010.

Qualora il datore di lavoro sia personalmente presente durante l'accesso in azienda dei funzionari ispettivi sarà lui stesso il destinatario del verbale, in caso contrario il verbale di primo accesso ispettivo andrà rilasciato alla persona presente all'ispezione, che dovrà esplicitamente e dichiaratamente assumere l'impegno ("l'obbligo") a consegnare tempestivamente il verbale al datore di lavoro assente. D'altronde, l'intervento riformatore comporta l'obbligatorietà della verbalizzazione immediata, mentre la possibilità di un verbale di primo accesso ispettivo inviato successivamente deve ritenersi limitata ai soli casi (eccezionali), segnalati dal Ministero del Lavoro nella Circolare n. 41/2010, di assenza della persona giuridicamente capace a ricevere il verbale, di rifiuto a ricevere il verbale, di allontanamento successivo all'avvio delle indagini ispettive della persona inizialmente presente. Il Ministero, peraltro, nella Circolare del 9 dicembre 2010 precisa attentamente che il verbale di primo accesso ispettivo deve dare in ogni caso «*espressamente atto della circostanza che ha impedito la consegna immediata dell'atto*».

Il verbale di primo accesso ispettivo, quindi, deve essere ordinariamente (e obbligatoriamente) formato all'esito della prima fase di indagine e consegnato prima dell'abbandono dei locali produttivi, dell'unità operativa o del cantiere dove si è svolta l'ispezione.

La norma si palesa con una forza dispositiva cogente, ma anche, in una prospettiva storica, si caratterizza per una portata innovativa straordinaria, a causa di

una disciplina dettagliata – senza precedenti – riguardo agli obblighi e alle modalità di verbalizzazione all’esito di una ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, fino ad oggi ritenuti materia di esclusiva competenza della prassi amministrativa e di atti direttivi del Ministero del Lavoro.

Nella Circolare n. 6/2014, a proposito dell’art. 13 del D.M. 15 gennaio 2014, il Ministero ha precisato che il verbale di primo accesso ispettivo *“deve essere redatto al termine del primo accesso ispettivo, quale ultimo atto delle operazioni compiute e successivamente consegnato al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in loro assenza, ai soggetti aventi titolo a riceverlo già individuati dal codice di procedura civile (artt. 137 e ss. c.p.c.) ai fini della legittima notificazione degli atti, ivi compreso il professionista espressamente delegato”*. Inoltre la stessa Circolare del 4 marzo 2014 ha chiarito che qualora il datore di lavoro o i soggetti richiamati rifiutino *“di ricevere il verbale ovvero non siano presenti al termine dell’accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare puntualmente in calce all’atto, le circostanze che hanno impedito la consegna del verbale procedendo successivamente alla notifica dello stesso via PEC ai sensi della L. n. 221/2012 e del D.L. n. 179/2012 o a mezzo del servizio postale ai sensi della L. n. 890/1982”*.

D’altro canto, va senza dubbio da subito evidenziato come la trasposizione normativa dei contenuti della Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, e della prassi amministrativa di attuazione, comporta un livello più elevato di attenzione da parte del personale ispettivo. Se, infatti, la mancata redazione del verbale di primo accesso ispettivo o la sua grave incompletezza, fino all’entrata in vigore della legge n. 183/2010, rappresentava una mera irregolarità formale della procedura ispettiva, assolutamente ininfluyente rispetto agli esiti sostanziali delle indagini, l’espressa previsione normativa fa sì che le due inosservanze (la totale mancanza della verbalizzazione o la sua grave incompletezza) possano dare luogo a profili di invalidità e di nullità della procedura sanzionatoria amministrativa per vizio di legittimità, a causa della esplicita violazione di legge del novellato art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004. D’altra parte, il rilievo procedimentale di carattere amministrativo della verbalizzazione ispettiva può indurre ad una analisi di sistema intorno alla portata applicativa degli artt. 21*septies* e 21*octies*, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (inserito dall’art. 14, comma 1, legge 11 febbraio 2005, n. 15), secondo cui, fra l’altro, *«è nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali»* ed è annullabile se *«adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere»*, ma, *«non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato»*. Ne deriva, pertanto, che laddove l’organo di vigilanza che abbia omesso la formalizzazione del verbale (di primo accesso ispettivo o di accertamento e notificazione) ovvero ne abbia trascurato, in tutto o in parte, alcuni dei contenuti espressamente previsti, non si avrà annullamento degli atti del procedimento ispettivo per le eventuali carenze di essi, a condizione che il contenuto dispositivo – con riferimento alle violazioni rilevate e contestate e alle sanzioni irrogate, ma anche con riguardo alle valutazioni complessivamente argomentate dai funzionari accertatori – risulti l’unico concretamente adottabile nel caso di specie (si pensi alla mancata individuazione e identifica-

zione di un lavoratore nel verbale di primo accesso ispettivo rispetto alla posizione giuridica del quale non vengono adottati provvedimenti sanzionatori). Naturalmente la radicale omissione del verbale di primo accesso ispettivo, così pure la mancanza di elementi essenziali di esso (richieste documentali, dichiarazioni dell'ispezionato) ovvero anche la mancanza di contenuti specifici essenziali del verbale di accertamento e notificazione (individuazione dettagliata delle violazioni, indicazione delle fonti di prova raccolte) non potranno non inficiare la legittimità del procedimento ispettivo e sanzionatorio.

Sotto altro profilo va annotato come il duplice obbligo, di redazione e di consegna, risponde pienamente alla doppia finalità, già segnalata a proposito della Direttiva del 18 settembre 2008, di consolidamento del primo impianto probatorio da parte dell'organo accertatore e di fondamento dell'esercizio dei diritti di difesa per il soggetto ispezionato.

Quanto ai contenuti del verbale di primo accesso ispettivo va segnalato come la legge n. 183/2010 abbia concretamente ripreso gli aspetti principali della disciplina già dettata dalla prassi amministrativa in materia di prima verbalizzazione, seppure con talune variazioni.

D'altra parte, il Legislatore non si limita a prevedere l'obbligo di una prima verbalizzazione in sede ispettiva, ma piuttosto ne impone uno specifico contenuto. In questo senso, ciò che deve risultare con assoluta chiarezza e completezza dal verbale che dà atto del primo momento di avvio delle indagini ispettive consiste nella rilevata identità dei lavoratori, nella istantanea comunicazione delle attività ispezionate, nella evidenziazione delle operazioni poste in essere dal personale ispettivo, nella stesura delle dichiarazioni difensive dell'ispezionato, nella individuazione delle richieste documentali e istruttorie necessarie alla definizione degli accertamenti.

Più precisamente va rilevato, anzitutto, come la *lett. a)* del nuovo art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004, preveda quale essenziale contenuto del verbale di primo accesso ispettivo «*l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego*», espressione che secondo la Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro deve essere interpretata alla luce della tipologia e delle finalità dell'accertamento.

Il Legislatore intende, in effetti, riferirsi agli accertamenti che più degli altri esigono la formalizzazione della individuazione del personale trovato intento ed operante nel luogo di lavoro dal personale ispettivo, vale a dire quelli che ineriscono alla sussistenza di rapporti di lavoro sommerso, ovvero ai fenomeni di interposizione illecita o anche di somministrazione irregolare. In questo senso il Ministero del Lavoro nella Circolare n. 41/2010 segnala che l'identificazione «*di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro*» deve avvenire «*in modo puntuale ed analitico*» soltanto nelle ipotesi in cui è necessario verificare il rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro (l'esempio offerto è il lavoro sommerso). A proposito dell'art. 13 del D.M. 15 gennaio 2014 la Circolare n. 6/2014 ribadisce: «*tale adempimento risulta quanto mai opportuno nell'ambito degli accertamenti finalizzati alla verifica del lavoro sommerso*».

Non così, invece, anche secondo la Circolare ministeriale del 9 dicembre 2010, nei casi di differente qualificazione negoziale dei rapporti di lavoro investi-

gati ovvero con riguardo a quelle tipologie di accertamento che trovano piena rispondenza sulle evidenze documentali, difformi o mancanti, come nel caso delle verifiche sugli aspetti retributivi, previdenziali o assicurativi, o che non esigono la puntuale identificazione del personale impiegato o delle loro mansioni al momento dell'accesso ispettivo, come nel caso dei controlli in materia di orario di lavoro o di corretta tenuta del libro unico del lavoro. In queste ipotesi la Circolare n. 41/2010 chiarisce che l'ispettore può procedere ad una identificazione *per relationem* attraverso un esplicito rinvio, nel verbale di primo accesso, alla generalità del personale risultante dalla documentazione aziendale (Libro Unico del Lavoro e Comunicazioni obbligatorie).

Per altro verso l'identificazione del personale presente al lavoro potrà non dirsi obbligatoria nei casi in cui l'accertamento coinvolge un numero particolarmente elevato di lavoratori, salvo che non ricorrano le ipotesi del lavoro sommerso o dell'interposizione illecita o irregolare, giacché in tali fattispecie l'identificazione nominativa apparirà sempre indispensabile, a prescindere dal numero dei prestatori di lavoro coinvolti nella verifica ispettiva. Per quanto il testo di legge non preveda limitazioni, né eccezione alcuna, rispetto all'obbligo di identificazione dei lavoratori intenti al lavoro, la norma deve essere interpretata, anche in chiave sistematica, come puntualmente ha fatto la Circolare ministeriale n. 41/2010, nel senso di una non indispensabile identificazione quando la descrizione analitica delle prestazioni lavorative all'atto dell'accesso ispettivo appaia del tutto ininfluenza rispetto agli esiti dell'accertamento e sia non funzionale alle finalità dell'indagine, in modo particolare quando i lavoratori che gli ispettori hanno visto lavorare, da una prima verifica, anche mediante la consultazione dei *data base* in uso al personale ispettivo, risultano regolarmente occupati.

Infine, nel merito delle annotazioni che gli ispettori devono operare con riferimento ai lavoratori, va evidenziato come l'art. 13, comma 1, *lett. a*), del D.Lgs. n. 124/2004 sia assai meno rigoroso rispetto alla Direttiva ministeriale del 2008. Se, infatti, nella direttiva si chiedono sia una «*esatta identificazione dei lavoratori*» sia una «*puntuale descrizione delle attività lavorative svolte dai lavoratori individuati all'atto dell'accesso ispettivo*», ora la norma si limita a richiedere in modo identico soltanto l'identificazione dei prestatori di lavoro trovati intenti al lavoro, mentre con riferimento alle attività lavorative espletate viene richiesto di descrivere le modalità di impiego dei lavoratori e quindi l'apparenza immediata e diretta delle attività lavorative. Invero, al di là del dato testuale, qui non v'è chi non veda come la descrizione delle modalità di impiego del personale trovato intento al lavoro dai funzionari accertatori non potrà che avvenire, come confermato dal Ministero del Lavoro con Circolare n. 41/2010, mediante puntuale indicazione delle mansioni svolte, dell'abbigliamento o della tenuta da lavoro, delle attrezzature o delle macchine utilizzate.

L'art. 13 del D.M. 15 gennaio 2014, peraltro, richiede anche che il verbale di primo accesso ispettivo fornisca qualsiasi notizia utile ad evidenziare le effettive condizioni di lavoro («*il personale ispettivo provvede ad effettuare l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e a descrivere puntualmente le modalità del loro impiego avendo cura di specificare le mansioni svolte ed ogni altra utile notizia sulle condizioni di lavoro*»); sul punto il Codice di comportamento richiede una

specificazione ulteriore di quanto esaminato in sede di accesso ispettivo rispetto ai contenuti del verbale stabiliti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, estendendone, quindi, la portata applicativa.

Tale passaggio della verbalizzazione, d'altronde, rappresenta uno snodo centrale dei profili probatori dell'intera vicenda ispettiva, come espressamente sottolinea la Circolare ministeriale del 9 dicembre 2010: da un lato per l'asseverazione del valore legale, fino a querela di falso, ai sensi dell'art. 2700 c.c., relativamente alle circostanze di fatto obiettive verbalizzate; dall'altro per la valenza generale per tutti gli organismi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza ai sensi dell'art. 10, comma 5, del D.Lgs. n. 124/2004.

D'altro canto, le più recenti pronunce giurisprudenziali, in materia di "valore probatorio" dei verbali ispettivi, hanno sancito che i «*verbali redatti dai funzionari degli enti previdenziali e assistenziali o dell'Ispettorato del lavoro fanno piena prova dei fatti che i funzionari stessi attestino avvenuti in loro presenza, mentre, per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile e apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso d'altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori*» (Cass. Civ., Sez. Lav., 6 giugno 2008, n. 15073; così in precedenza anche Cass. Civ., Sez. Lav., Cass. 22 febbraio 2005, n. 3525; conforme, più di recente, Cass. Civ., Sez. Lav., 29 luglio 2010, n. 17720 ord.).

Ne consegue la conferma, per via giurisprudenziale, del ruolo probatorio del nuovo verbale di primo accesso ispettivo propriamente riguardo alle attività lavorative che gli ispettori hanno visto svolgere dai lavoratori trovati intenti al lavoro al momento dell'ispezione, sia con riferimento alle mansioni materialmente svolte, sia per quel che attiene alle modalità e alle caratteristiche di esse (fisiche e strumentali).

Passando alla successiva *lett. b)* del nuovo art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004, la stessa include quale elemento cognitivo fondamentale del verbale di primo accesso anche «*la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo*».

Qui si tratta di una previsione che caratterizza in maniera assolutamente specifica tutte le verbalizzazioni rese in sede di accertamenti, controlli e verifiche. Qualsiasi organismo di vigilanza, infatti, che sia tenuto a redigere un verbale delle indagini espletate ha fra i suoi primari obblighi quello di specificare, sia pure sinteticamente, le attività espletate e le operazioni compiute.

Con particolare riferimento all'ispezione del lavoro tale verbalizzazione, come evidenziato dalla Circolare ministeriale n. 41/2010, dovrà dare conto del sopralluogo effettuato sulle postazioni di lavoro, della disamina dell'organizzazione complessiva del lavoro e dell'impresa ispezionata, della acquisizione delle dichiarazioni dal personale trovato intento al lavoro e delle rappresentanze sindacali se presenti, dell'eventuale acquisizione od esame della documentazione presente sul luogo di lavoro.

Riguardo alla acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori la Circolare n. 41/2010 si preoccupa di dare indicazioni precise al personale ispettivo per i casi in

cui non è possibile ascoltare tutti i lavoratori (specie nelle ipotesi in cui ciò sia reso complicato dalle dimensioni aziendali), sancendo la possibilità di acquisire un “campione significativo” di dichiarazioni, selezionando il personale in base alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e ai modelli organizzativi adottati in azienda, ma a condizione che gli ispettori provvedano ad esplicitare nel verbale i criteri adottati per la campionatura.

Fra le “attività compiute”, peraltro, seppure in senso ampio, andranno ricompresi anche i fatti ai quali il personale ispettivo abbia assistito e che si siano verificati in sua presenza, sempreché essi abbiano attinenza e rilevanza con le finalità dell’indagine ispettiva e i conseguenti accertamenti: in questo senso rileveranno, senza dubbio, le verbalizzazioni in merito alla fuga cui si sia dato il lavoratore al momento dell’accesso ispettivo ovvero alla condotta di ostacolo o di rifiuto alle indagini da parte del datore di lavoro o ancora alla circostanza che vede il lavoratore rilasciare la propria dichiarazione al personale ispettivo ma con rifiuto alla sottoscrizione della stessa oppure, da ultimo, al lavoratore che rifiuta di rilasciare qualsiasi dichiarazione.

Con la *lett. c)* dell’art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004, il verbale di primo accesso ispettivo diviene momento di essenziale annotazione delle «*eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all’ispezione*»⁷⁰. La previsione appare di fondamentale importanza per la corretta impostazione della difesa da parte dell’ispezionato. Non v’è dubbio, in effetti, che la migliore strategia difensiva muova da una pronta reazione all’atto dell’accesso in azienda del personale incaricato degli accertamenti ispettivi. In tale circostanza, dunque, l’ispezionato, ovvero chi professionalmente è chiamato ad assisterlo ai sensi della legge 11 gennaio 1979, n. 12 (professionisti abilitati o strutture apposite della associazione di categoria), possono far verbalizzare non già ogni e qualsivoglia loro espressione o manifestazione di pensiero, comunque liberamente espressa, ma qualsiasi dichiarazione abbia attinenza con la situazione organizzativa o funzionale dell’azienda, con le circostanze obiettive in cui si è svolto l’accesso ispettivo, con la dimostrazione di regolarità della presenza sul luogo di lavoro delle persone trovate in attività lavorativa e così via. Peraltro, come affermato dalla Circolare n. 41/2010, 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 delle attività ispettive, purché, ovviamente, prima della chiusura materiale del verbale di che trattasi e a condizione che vi sia esatta identificazione del dichiarante, «*attraverso la sottoscrizione delle stesse e l’allegazione di copia di un valido documento di identità*».

La Circolare ministeriale del 9 dicembre 2010, peraltro, segnala che oltre ad annotare le eventuali dichiarazioni da parte del datore di lavoro ispezionato, gli ispettori devono specificare di aver provveduto ad avvisarlo, anche per effetto del

⁷⁰ Il datore di lavoro destinatario del verbale di primo accesso ispettivo potrà attivare la procedura di conciliazione monocratica.

D.M. 15 gennaio 2014, della possibilità di farsi assistere da uno dei soggetti abilitati ai sensi della legge n. 12/1979.

Da ultimo, la *lett. d)* dell'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della legge n. 183/2010, prevede che nel verbale di primo accesso debba essere obbligatoriamente inserita «ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti». In questo fondamentale passaggio il nuovo verbale di primo accesso ripercorre la storia della verbalizzazione di avvio delle attività ispettive in materia di lavoro, giacché proprio la richiesta documentale rappresentava il *proprium* del verbale che si procedeva a rilasciare all'ispezzionato ancor prima della Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008. Non v'è dubbio, pertanto, che la disciplina introdotta dal "Collegato Lavoro" si ponga quale fondamento della acquisizione dei documenti utili e necessari allo svolgimento e al completamento degli accertamenti avviati con l'accesso in azienda, l'esame dei luoghi di lavoro e l'acquisizione delle dichiarazioni dai lavoratori trovati presenti al lavoro. Peraltro, va evidenziato che il dettato normativo non ricomprende ora soltanto le richieste documentali, ma, più in generale, tutte le richieste che siano ritenute comunque opportune per proseguire, in maniera efficace ed efficiente, l'istruttoria investigativa che ha per fine il completo accertamento delle violazioni in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria. D'altro canto non formeranno oggetto del verbale di primo accesso in quanto tale, potendosi al più allo stesso riferire e nello stesso essere richiamate, le "richieste" (*rectius* gli ordini, le diffide o le prescrizioni) che si sostanziano in appositi e specifici provvedimenti, autonomamente disciplinati dalle rispettive norme di riferimento e che sono chiamati a mantenere una propria distinta autonomia, che pure, già in sede di avvio dell'indagine ispettiva potrebbero trovare luogo: disposizione (art. 14, D.Lgs. n. 124/2004), sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14, D.Lgs. n. 81/2008), diffida accertativa per crediti patrimoniali (art. 12, D.Lgs. n. 124/2004), prescrizione obbligatoria (art. 15, D.Lgs. n. 124/2004, art. 20, D.Lgs. n. 758/1994). Analogamente non formeranno oggetto del verbale di primo accesso ispettivo gli atti di Polizia giudiziaria posti in essere durante la prima fase investigazione (ad es. sequestro o perquisizione) dovendo tale documentazione mantenere una propria inevitabile autonomia, sia per quanto attiene alla verbalizzazione in sé, sia per quanto concerne le tutele procedurali che vanno appositamente garantite.

L'ultimo inciso dell'art. 13, comma 1, *lett. d)*, del D.Lgs. n. 124/2004, peraltro fa salva una previsione non recente, ma ancora attualissima, posta a tutela della effettività dei poteri di acquisizione delle informazioni riconosciuti al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, con la previsione, in caso di inosservanza, di apposita sanzione penale: «fermo restando quanto previsto dall'art. 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628». Si tratta di una disposizione che conferma, anzitutto, come rilevato in precedenza, l'estendersi delle previsioni relative alla verbalizzazione del primo accesso alla generalità del personale ispettivo (ciascuno nei limiti dei rispettivi poteri e attribuzioni) e non soltanto agli ispettori del lavoro, ma in secondo luogo soccorre a segnalare che per questi ultimi permane la più ampia facoltà, penalmente tutelata, di richiedere notizie ulteriori rispetto a quelle formalizzate nel primo verbale. L'art. 4, comma 7, della legge n. 628/1961,

infatti, prevede una specifica ipotesi di reato che punisce chiunque (secondo la lettera della legge, tutti coloro che), pur legalmente tenuto a farlo, non ottemperi ad una legittima e specifica richiesta di notizie e documenti che un ispettore del lavoro gli abbia rivolto. La medesima disposizione, peraltro, punisce anche la condotta commissiva di chi riscontra la richiesta del personale ispettivo del Ministero del lavoro, ma fornendo notizie consapevolmente (“scientemente”) errate o comunque incomplete. La Circolare n. 6/2014 ha precisato che “*chiunque riceva da parte del personale ispettivo una legittima richiesta di informazioni o notizie funzionali all'attività di vigilanza sul lavoro*”, anche se ciò avviene mediante l'esibizione e/o la consegna di documenti, se non dà riscontro alla richiesta o riscontra “*in maniera scientemente errata o incompleta, è destinatario delle sanzioni penali previste dall'art. 4. L. n. 628/1961*”. Sebbene sul punto le nuove indicazioni ministeriali sembrano porsi in contraddizione con quanto affermato dallo stesso Ministero del Lavoro con la nota n. 12065 del 2 luglio 2012, allineandosi, invece, a quanto sancito dalla Suprema Corte (*ex multis* Cass. Pen., Sez. III, 11 gennaio 2013, n. 1447; Cass. Pen., Sez. III, 15 ottobre 2013, n. 42334).

2.2. Il verbale interlocutorio

All'esito della verbalizzazione di primo accesso ispettivo soltanto le ulteriori richieste di informazioni e documentazione provenienti dagli ispettori del lavoro troveranno giustificazione, fermo restando che le stesse dovranno essere formalizzate in apposito “verbale interlocutorio”, nel quale si dia atto della prosecuzione delle indagini ispettive e si deducano, pur sinteticamente, le ragioni delle ulteriori sopravvenute richieste.

La Circolare n. 41/2010 insiste attentamente sul verbale interlocutorio chiarendo che quando l'accertamento si rivela complesso o comunque si prolunga nel tempo o ancora si palesano ulteriori esigenze informative nello svolgimento delle indagini il personale ispettivo può procedere ad indirizzare all'ispezzionato un verbale interlocutorio (ai sensi dell'art. 14 del D.M. 15 gennaio 2014), che deve contenere «*la descrizione completa delle ulteriori attività d'indagine compiute*», accanto alla «*indicazione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata*» ovvero alla «*richiesta di documenti o informazioni*», ma con l'esplicito avvertimento che gli accertamenti ispettivi risultano ancora in corso al momento della redazione del verbale interlocutorio.

Per tutti gli altri organismi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza, invece, “*ogni richiesta*” dovrà essere contenuta nel solo verbale di primo accesso ispettivo.

Secondo i contenuti dell'art. 14 del D.M. 15 gennaio 2014, gli ispettori del lavoro devono redigere un verbale interlocutorio in caso di accertamenti complessi che si prolungano nel tempo, quando non è possibile definire l'accertamento sulla scorta dei documenti e delle informazioni già acquisite in forza del verbale di primo accesso ispettivo e, pertanto, si rendono necessarie ulteriori informazioni; in tal caso, il verbale interlocutorio, come già rilevato dalla Circ. n. 41/2010, deve contenere la richiesta motivata di documenti ed informazioni, con l'espressa indicazione che gli accertamenti sono ancora in corso.

La Circolare n. 6/2014 ha specificato che il verbale interlocutorio ha finalità di informare l'ispezionato sulla circostanza della presenza di accertamenti ancora in corso e in merito al fatto che sono risultate necessarie ulteriori esigenze di verifica e la conseguente nuova richiesta di informazioni o di documenti, con indicazione delle ragioni che la legittimano.

2.3. Il verbale di accertamento

L'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della legge n. 183/2010, sancisce che il «*verbale di accertamento e notificazione*» deve contenere gli esiti dettagliati dell'accertamento, le fonti di prova degli illeciti, la diffida a regolarizzare le violazioni sanabili, le avvertenze circa le modalità di estinzione agevolata degli illeciti, oltre alla indicazione degli strumenti di difesa attivabili e degli organi ai quali gli stessi devono essere indirizzati, con specifica esposizione dei termini⁷¹. Secondo la Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro il verbale di accertamento e notificazione risponde alla esigenza di «*circoscrivere gli accertamenti ispettivi entro un arco temporale certo e predeterminato*».

Passando ad una analisi puntuale della disposizione (lasciando al prosieguo l'approfondimento sulla diffida a regolarizzare), si segnala, anzitutto, come il verbale di accertamento e notificazione rappresenti lo sviluppo elaborato di quella «istantanea» che configura il verbale di primo accesso ispettivo e, al contempo, come la verbalizzazione che conclude gli accertamenti ispettivi deve essere necessariamente unica ed unitaria, in una ottica sia di semplificazione che di deframmentazione, rispetto alla pluralità di atti frammentati che hanno talora contraddistinto l'esito documentale delle ispezioni in materia di lavoro.

Così l'art. 13, comma 4, lett. a), del D.Lgs. n. 124/2004, prevede espressamente che il verbale conclusivo debba contenere «*gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati*». Già con questa prima previsione, la disposizione in esame evidenzia la portata della novella legislativa, volta a riconoscere all'ispezionato (e al professionista o all'associazione di categoria che lo assistono) il pieno diritto a conoscere dell'impianto accusatorio in maniera certa e dettagliata, in uno con l'apparato probatorio raccolto, palesando un chiaro intento di trasparenza dell'azione amministrativa di vigilanza. La norma, che racchiude in sé anche il più generale disposto sull'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della legge n. 241/1990, garantisce al destinatario del provvedimento la piena conoscenza della conclusione dell'accertamento ispettivo con riguardo sia alle violazioni che gli vengono contestate, sia in ordine alle ulteriori eventuali determinazioni assunte dall'organo di vigilanza (disposizione, diffida accertativa, prescrizione obbligatoria), ma anche con riferimento alle fonti di prova formate e raccolte dagli accertatori.

⁷¹ Il datore di lavoro destinatario del verbale di accertamento e notificazione potrà difendersi attivando la procedura di contenzioso degli scritti difensivi con eventuale richiesta di audizione, ma anche, in caso di sussistenza o qualificazione di rapporti di lavoro presentando il ricorso al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro; inoltre potrà essere proposto ricorso giudiziario per accertamento negativo.

Secondo la Circolare ministeriale n. 41/2010, in conformità al principio di ragionevolezza e trasparenza dell'agire amministrativo, il verbale unico conclusivo degli accertamenti deve consentire ai destinatari di esso l'acquisizione di certezze riguardo alla completezza delle verifiche effettuate, mediante una dettagliata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto che hanno determinato le conclusioni dei verbalizzanti.

L'art. 15 del D.M. 15 gennaio 2014 stabilisce in proposito che il verbale unico deve contenere qualsiasi elemento utile a garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti (*“il verbale unico deve contenere ogni elemento utile a garantire una cognizione precisa e circostanziata dei fatti”*); in tal modo il Codice di comportamento richiede al personale ispettivo una specificazione peculiare ulteriore rispetto a quanto forma oggetto dei contenuti del verbale di accertamento e notificazione stabiliti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004. Tuttavia, la Circolare n. 6/2014 minimizza tale distacco fra la norma generale e la norma di secondo livello affermando che quest'ultima *“ricorda, ulteriormente, come il rispetto dei requisiti formali del verbale unico sia finalizzato a garantire una corretta comprensione dell'atto da parte del destinatario, assicurando allo stesso il diritto di difesa”*.

Ne consegue che il verbale conclusivo dovrà contenere una completa argomentazione, in chiave logico-giuridica, delle risultanze degli accertamenti svolti nei confronti dell'ispezionato, con dettagliata esposizione di tutti gli elementi di fatto e di diritto che sono posti a fondamento dei rilievi che formano oggetto del provvedimento, senza trascurare la necessità di evidenziare la connessione del materiale probatorio acquisito con la fattispecie accertata e ricostruita. In particolare, infatti, proprio riguardo alle prove, l'inciso finale del nuovo art. 13, comma 4, *lett. a)*, del D.Lgs. n. 124/2004, impone una *«indicazione puntuale»* delle prove presenti negli atti del fascicolo ispettivo riferite agli *«illeciti rilevati»*: ciò significa che per l'insieme delle violazioni contestate devono essere specificamente indicate le fonti di prova da cui si trae certezza circa la effettiva sussistenza dell'illecito. La Circolare ministeriale del 9 dicembre 2010 sottolinea con forza l'esigenza di una *«specifica e circostanziata indicazione delle fonti di prova»*.

Evidentemente hanno puntuale rilievo qui le dichiarazioni acquisite dai lavoratori trovati intenti al lavoro e quelle comunque raccolte nel prosieguo degli accertamenti ispettivi, anche dopo la chiusura della prima giornata di ispezione.

Sulla questione non possono non riverberare effetti i pronunciamenti della magistratura amministrativa in materia di accesso, per ragioni difensive, del datore di lavoro alle dichiarazioni rese dai lavoratori. Il Consiglio di Stato (Sez. VI, 22 aprile 2008, n. 1842; 9 febbraio 2009, n. 736; 13 ottobre 2009, n. 7678), inaugurando un filone giurisprudenziale più attento alle esigenze di riservatezza e di tutela dei lavoratori, dà rilievo all'interesse pubblico *«all'acquisizione di ogni possibile informazione, a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro»*, riconoscendolo come prevalente rispetto al diritto di difesa dell'ispezionato, eppure (Sez. VI, 29 luglio 2008, n. 3798) ammette l'esercizio del diritto di accesso al contenuto delle dichiarazioni dei lavoratori rese al personale ispettivo, anche se *«con modalità che escludano l'identificazione degli autori delle medesime»*, in conseguenza di una indispensabile valutazione caso per caso che può consentire di

considerare prevalenti le esigenze difensive del datore di lavoro (conforme, più di recente, TAR Bologna, 16 agosto 2010, n. 7498).

Su tale presupposto, dunque, il verbale conclusivo degli accertamenti non potrà non evidenziare che la fonte di prova su cui si regge la violazione accertata è da individuarsi anche nelle dichiarazioni rese dai lavoratori sentiti durante l'indagine ispettiva (i cui nominativi dovranno trovare comunque esplicita indicazione nella parte narrativa del verbale medesimo, laddove si ricostruisce la vicenda investigativa), potendo (peraltro, ciò pare, a chi scrive, finanche doveroso) essere riportate virgolettate le espressioni contenute nelle dichiarazioni acquisite in atti che comprovano la sussistenza dell'illecito considerato, avendo cura, tuttavia, di non palesare il nominativo del singolo lavoratore dichiarante. La Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro chiarisce sul punto che l'indicazione, anche virgolettata, dei contenuti delle dichiarazioni rese dai lavoratori non deve in alcun modo implicare il riferimento alla individuazione delle generalità dei dichiaranti: le dichiarazioni devono restare anonime e non devono rendere riconoscibili il dichiarante, né rendere acquisibili dati sensibili.

La Circolare del 9 dicembre 2010, peraltro, sottolinea che deve ritenersi indispensabile anche l'indicazione di *«tutti gli eventuali elementi documentali che siano stati idonei a conferire certezza in ordine al riscontro nonché alla contestazione degli illeciti»*. Sempre dai chiarimenti ministeriali, infine, giunge sul punto la specificazione che non devono essere indicate le fonti di prova attinenti ad attività investigative di istruttoria penale per le quali trova applicazione l'art. 329 c.p.p.

Alla diffida obbligatoria sono dedicate le lettere b) e c) dell'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, le quali stabiliscono, espressamente, che il verbale di accertamento e notificazione deve contenere *«la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili»* e l'indicazione circa *«la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma»* prevista *«ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione»*. Sul punto la norma sottolinea, indiscutibilmente, l'unicità e l'unitarietà del verbale conclusivo, esplicitando come lo stesso debba necessariamente contenere tutti i passaggi procedurali della adozione della diffida amministrativa a regolarizzare le inosservanze sanabili, con espressa indicazione riguardo alla estinguibilità delle violazioni mediante una condotta ottemperante e il conseguente pagamento della sanzione ridottissima, anche con riferimento alle ipotesi di diffida "ora per allora".

Con riguardo agli illeciti amministrativi non oggetto di diffida, in quanto materialmente non sanabili, e a quelli sanabili, ma di fatto non sanati per inottemperanza alla diffida adottata, l'art. 13, comma 4, *lett. d)*, del D.Lgs. n. 124/2004, stabilisce che il verbale conclusivo deve indicare espressamente *«la possibilità di estinguere gli illeciti (...) attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689»*. Qui il Legislatore recupera uno dei contenuti necessari del provvedimento di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, rispetto al quale, appunto, il funzionario accertatore è tenuto ad ammettere il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido al pagamento della sanzione in misura ridotta nel termine di sessanta giorni dalla avvenuta notificazione del provvedi-

mento stesso. La novella legislativa, dunque, palesa, in modo chiaro ed evidente, come il D.Lgs. n. 124/2004 contenga disposizioni che attuano la procedura sanzionatoria amministrativa generale e ordinaria prevista e disciplinata dalla legge n. 689/1981, pur caratterizzandola per la specificità della materia del lavoro. In particolare, con questa norma si può affermare che il verbale di accertamento e notificazione, per la sua unicità e unitarietà, finisce per contenere tutti gli elementi formali del procedimento sanzionatorio amministrativo (artt. 14 e 16, legge n. 689 del 1981), in aggiunta a quelli specificamente introdotti in materia di lavoro (diffida ex art. 13, commi 2-3, D.Lgs. n. 124/2004).

D'altro canto, a ciò mira l'*incipit* stesso del comma 4 dell'art. 13 in esame, laddove la norma sancisce espressamente che «*all'ammissione alla procedura di regolarizzazione*» prevista con la diffida amministrativa, «*nonché alla contestazione delle violazioni amministrative*» ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 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*». Proprio la previsione, in via esclusiva, del verbale unico, che tutto è destinato a contenere, segna la sintesi, nella già ricordata ottica semplificatrice e di deframmentazione, fra la disciplina generale sull'illecito amministrativo e quella speciale in materia di lavoro, sollevando, peraltro, la questione della corretta notificazione degli illeciti. L'art. 14, commi 1 e 2, della legge n. 689/1981 espressamente stabilisce che la violazione, quando è possibile, deve essere (è un obbligo rivolto al personale ispettivo) contestata immediatamente, tanto al trasgressore, quanto alla persona obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione; solo se e quando la contestazione immediata non è stata possibile, dandone motivazione, gli estremi della violazione possono (e devono) essere notificati «*agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di 360 giorni dall'accertamento*». Tuttavia, per effetto della legge n. 183/2010, la riscrittura dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, l'approccio dell'ispezione in materia di lavoro ai tempi della contestazione deve intendersi profondamente mutato, nella prospettiva di una semplificazione amministrativa che incontra l'esigenza di consentire al datore di lavoro ispezionato (e a chi lo assiste) una migliore e più completa difesa, senza trascurare l'onere di una puntuale contestazione degli addebiti. Se, dunque, in precedenza si trattava di un processo verbale ovvero di una notificazione, a seconda che fosse o meno possibile effettuare la contestazione immediata a tutti i destinatari (legale rappresentante, corresponsabile, obbligato in solido), non così ora nell'unico e unitario verbale di accertamento e notificazione, che riunisce in sé, in materia di lavoro e previdenza, tutti gli atti che formano la definizione provvedimento dell'ispezione. Si tratta, pertanto, di una vera e propria deroga esplicita all'art. 14 della legge n. 689/1981, ma non già di una deroga "assoluta", quanto piuttosto "parziale". Resta fermo, infatti, che il termine sancito dall'art. 14, comma 2, della legge n. 689/1981 permane a garanzia della legittimità della notificazione degli illeciti amministrativi anche in materia di lavoro, con l'avvertenza, tuttavia, che tale termine ha ora come *dies a quo*, per il computo dei giorni entro i quali può utilmente avvenire la contestazione mediante notifica, quello del momento in cui il

funzionario ispettivo ha, di tutti gli illeciti rilevati, la piena conoscenza che gli consente di giustificare la redazione del rapporto al Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro (ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981), potendo la complessità delle indagini essere rilevata dal giudice, anche se non specificamente dedotta (Cass. Civ., Sez. Lav., 1° dicembre 2003, n. 18347). Ne consegue, peraltro, che la valutazione di ragionevolezza circa la complessità degli accertamenti, con specifico riguardo ai tempi ritenuti tecnicamente necessari e sufficienti per la definizione delle procedure di indagine, non potrà più essere esperita con riferimento ad ogni singolo illecito, ma esclusivamente a tutto l'insieme delle fattispecie antidoverose ricomprese nell'unico verbale conclusivo e, quindi, il termine per la contestazione mediante notificazione andrà a computarsi dall'accertamento dell'ultimo, in ordine di tempo, illecito amministrativo rilevato. Sul punto, d'altro canto, già si era pronunciata la giurisprudenza, sancendo che nel verificare il rispetto del termine il giudice *«deve valutare il complesso degli accertamenti compiuti dalla amministrazione procedente e la congruità del tempo complessivamente impiegato in relazione alla complessità degli accertamenti compiuti»*, ma senza la possibilità di *«sostituirsi alla stessa amministrazione nel valutare l'opportunità di atti istruttori collegati ad altri e compiuti senza apprezzabile intervallo temporale»* (Cass. Civ., Sez. Lav., 8 agosto 2005, n. 16642). Analogamente i giudici di legittimità hanno già statuito riguardo al fatto che la legittimità della durata del procedimento di accertamento va valutata in relazione al caso concreto e sulla base della complessità delle indagini e non anche alla data di commissione della violazione (Cass. Civ., Sez. Lav., 17 aprile 2004, n. 7346), nonché in merito alla non coincidenza dell'accertamento *«con la generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria»*, pure evidenziando che *«l'accertamento deve intendersi compiuto ad ogni effetto quando si tratta soltanto di valutare dati di fatto già acquisiti, ancorché caratterizzati da complessità sotto il profilo tecnico-giuridico»*, ma con la specificazione ulteriore che *«una denuncia di parte circa la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, consente l'avvio di indagini ma non fornisce certo la conoscenza dei fatti denunciati, considerato che, ai fini della contestazione, devono essere accertati dall'autorità e non è certo questione di mera qualificazione tecnico-giuridica dei fatti stessi.»* (Cass. Civ., Sez. Lav., 17 febbraio 2004, n. 3115).

In questo senso si esprime anche la Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro che sottolinea come il termine dettato dall'art. 14 della legge n. 689/1981 decorra dal momento in cui sono conclusi gli accertamenti *«nel loro complesso»*, vale a dire dopo che siano decorsi *«i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti»*; pertanto, il *dies a quo* coincide l'acquisizione di tutti gli elementi di tipo oggettivo e soggettivo necessari per definire l'accertamento nella sua globalità, fermo restando un *«criterio di ragionevolezza delle verifiche espletate, adeguatamente esplicate nel verbale unico»*. L'accertamento, dunque, non potrà sostanzarsi nella *«generica e approssimativa percezione del fatto»*, ma nel completamento delle indagini neces-

sarie alla piena conoscenza dell'illecito e degli elementi che consentono una congrua determinazione della sanzione.

Quanto argomentato, peraltro, trova piena conferma nella previsione contenuta nel novellato art. 13, comma 5, del D.Lgs. n. 124/2004, secondo cui «*l'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689*», infatti, tale disposizione non è vuota di significato, ma piuttosto soccorre ad una interpretazione sistematica del combinato disposto considerato (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004 e art. 14, legge n. 689/1981), volta a fornire certezza, sostanziale e temporale, alla verbalizzazione unica di accertamento e notificazione.

Da ultimo, l'art. 13, comma 4, *lett. e*), del D.Lgs. n. 124/2004, prevede che nel verbale di accertamento e notificazione sia chiaramente esposta una ampia e dettagliata clausola difensiva contenente «*l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione*». La norma, come segnalato anche dalla Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro, fa implicitamente riferimento ai due strumenti difensivi di carattere generale mediante i quali l'intero verbale unico può formare ordinariamente oggetto di impugnazione (sia pure in senso lato), vale a dire gli scritti difensivi al Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro (di cui all'art. 18 della legge n. 689/1981) e il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004).

Con riferimento agli accertamenti svolti da organi di vigilanza diversi da Direzioni territoriali del lavoro ed Istituti previdenziali, la Circolare ministeriale n. 41/2010 chiarisce che avverso i relativi verbali di accertamento e notificazione potranno essere presentati soltanto gli scritti difensivi, mentre per ricorrere al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (non essendo quei provvedimenti ricompresi nel campo di applicazione dell'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004) si dovrà attendere l'eventuale ordinanza-ingiunzione adottata dal Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro.

Quanto alla specificazione dei termini entro i quali gli strumenti di difesa devono essere proposti, la unicità del verbale di accertamento e notificazione viene nuovamente 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 di carattere generale (scritti difensivi alla Direzione Territoriale del Lavoro e ricorso al Comitato regionale ordinario), dunque, è inevitabilmente unico e certo, dovendosi individuare, secondo le indicazioni della Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro, in base alla tipologia di violazioni rilevate e contestate a verbale: se vi sono illeciti di entrambi i tipi (diffidati e non diffidabili) il termine per le difese è di settantacinque giorni dalla notificazione del verbale unico (considerati i trenta giorni per ottemperare alla diffida, i successivi quindici per il pagamento della sanzione ridottissima e i trenta per la proposizione degli atti difensivi); se, invece, vi sono soltanto illeciti notificati (perché non diffidabili) il termine per attivare le difese sarà di trenta giorni dalla notifica del verbale. Resta fermo, tuttavia, che gli specifici termini per gli strumenti difensivi relativi a prov-

vedimenti ricompresi o richiamati nella verbalizzazione unica andranno specificamente evidenziati e autonomamente calcolati in ragione delle evidenze concrete (ad esempio in caso di disposizione il ricorso al Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro andrà proposto entro quindici giorni dalla notifica del provvedimento).

Quanto agli adempimenti in materia di verbalizzazione unica conclusiva che devono essere curati dagli ispettori previdenziali rileva, in particolare, quanto affermato dall'Inps con Messaggio n. 2322 del 1° febbraio 2011 attraverso il quale l'Istituto ha inteso uniformare il comportamento dei propri funzionari ispettivi a quello degli Ispettori del lavoro, adeguando le procedure documentali in essere alle novità introdotte dalla legge n. 183/2010 al fine di «*non pregiudicare la legittimità dell'azione ispettiva e di garantire in regione l'uniformità dei comportamenti*».

2.4. Il valore dei verbali e le conseguenze delle irregolarità

L'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 124/2004 precisa che i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo “*sono fonti di prova ai sensi della normativa vigente*”, proprio con riferimento agli elementi di fatto. I verbali degli ispettori, peraltro, **fanno fede fino a querela di falso**. D'altro canto, le più recenti pronunce giurisprudenziali, in materia di “valore probatorio” dei verbali ispettivi, hanno sancito che essi “*fanno piena prova dei fatti che i funzionari stessi attestino avvenuti in loro presenza, mentre, per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile e apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso d'altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori*” (Cass. civ., sez. lav., 6 giugno 2008, n. 15073; così in precedenza anche Cass. civ., sez. lav., 22 febbraio 2005, n. 3525; conforme, più di recente, Cass. civ., sez. lav., 29 luglio 2010, n. 17720 ord.). Ne consegue la conferma del ruolo probatorio del verbale di primo accesso ispettivo propriamente riguardo alle attività lavorative che gli ispettori hanno visto svolgere dai lavoratori trovati intenti al lavoro al momento dell'ispezione, sia con riferimento alle mansioni materialmente svolte, sia per quel che attiene alle modalità e alle caratteristiche di esse (fisiche e strumentali).

Sotto altro profilo, va evidenziato che se la **mancata redazione del verbale** di primo accesso ispettivo o la sua **grave incompletezza**, fino all'entrata in vigore della legge n. 183/2010, **rappresentava una mera irregolarità formale** della procedura ispettiva, ininfluente rispetto agli esiti sostanziali delle indagini, l'espressa previsione normativa fa sì che le due inosservanze (la totale mancanza della verbalizzazione o la sua grave incompletezza) possano dare luogo a profili di **invalidità** e di **nullità della procedura sanzionatoria amministrativa** per vizio di legittimità, a causa della esplicita violazione di legge dell'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 124/2004. D'altra parte, il rilievo procedimentale di carattere amministrativo della verbalizzazione ispettiva può indurre ad una analisi di sistema intorno alla portata applicativa degli artt. 21-*septies* e 21-*octies*, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241, da cui deriva che se l'organo di vigilanza ha omesso la formalizza-

zione del verbale (di primo accesso ispettivo o di accertamento e notificazione) ovvero ne ha trascurato, in tutto o in parte, alcuni dei contenuti espressamente previsti, non si ha annullamento degli atti del procedimento ispettivo per le eventuali carenze di essi, a condizione che il contenuto dispositivo - con riferimento alle violazioni rilevate e contestate e alle sanzioni irrogate, ma anche con riguardo alle valutazioni complessivamente argomentate dai funzionari accertatori - risulti l'unico concretamente adottabile nel caso di specie (si pensi alla mancata individuazione e identificazione di un lavoratore nel verbale di primo accesso ispettivo rispetto alla posizione giuridica del quale non vengono adottati provvedimenti sanzionatori). Naturalmente **la radicale omissione del verbale di primo accesso ispettivo**, così pure **la mancanza di elementi essenziali di esso** (richieste documentali, dichiarazioni dell'ispezionato) ovvero anche **la mancanza di contenuti specifici essenziali** del verbale di accertamento e notificazione (individuazione dettagliata delle violazioni, indicazione delle fonti di prova raccolte) **non potranno non inficiare la legittimità del procedimento ispettivo e sanzionatorio**.

2.5. Comunicazione di regolarità

La Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro, in piena adesione ai principi e allo spirito della Direttiva del 18 settembre 2008, ha ulteriormente chiarito che ove al verbale di primo accesso ispettivo non faccia seguito un verbale di accertamento e notificazione ovvero altro provvedimento di natura sanzionatoria (si pensi alla diffida accertativa o alla prescrizione obbligatoria), gli ispettori che hanno effettuato e concluso gli accertamenti devono informare l'ispezionato mediante una specifica «*comunicazione di regolare definizione degli accertamenti*» che dovrà contenere l'esplicita indicazione della circostanza oggettiva che per quanto raccolto e formato agli atti del fascicolo ispettivo non sono emersi elementi di irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di fattispecie di illecito o inosservanze.

L'art. 15 del D.M. 15 gennaio 2014 ha ribadito che se al termine dell'ispezione il personale ispettivo non redige alcun provvedimento sanzionatorio, esso deve provvedere ad informare tempestivamente l'ispezionato con apposita comunicazione di definizione degli accertamenti, da trasmettere, secondo le indicazioni della Circolare n. 6/2014, «*per posta elettronica o ordinaria*».

3. Poteri, procedure e provvedimenti speciali

Fra i poteri che si concretizzano in specifiche procedure o speciali provvedimenti, si possono evidenziare quelli di: **diffida** (a regolarizzare le condotte sanabili punite con sanzione amministrativa e al pagamento di crediti pecuniari del lavoratore); **prescrizione** (ordinare il ripristino della legalità violata a fronte di contravvenzioni, consentendo l'estinzione del reato in via amministrativa); **disposizione** (integrare i precetti normativi per adeguare la condotta datoriale a particolari norme concrete); **sospensione** (sospendere le aziende per l'impiego di lavoratori irregolari o per reiterate violazioni in materia di sicurezza sul lavoro); **conciliazione** (tentare l'accordo fra datore di lavoro e lavoratore col riconoscimento dei diritti retributivi e previdenziali senza ispezione e senza sanzioni).

3.1. Diffida amministrativa

Ai sensi dell'art. 13, comma 2, d.lgs. n. 124/2004, qualora l'ispettore, durante un accertamento ispettivo, constata l'inosservanza di norme, "*di legge o del contratto collettivo*", per inadempimenti puniti con sanzioni amministrative, "*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. Se il trasgressore (o l'obbligato in solido) **ottempera alla diffida** impartita dall'accertatore **il procedimento sanzionatorio si estingue**, a seguito del pagamento, entro il termine di 15 giorni dalla scadenza dei 30 giorni affidati per la regolarizzazione, di una somma di denaro a titolo di sanzione amministrativa, in un importo ridotto pari al minimo fissato dalla legge oppure, in caso di sanzioni in misura fissa, a un quarto dell'importo così stabilito (sanzione "ridottissima"). Il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 condiziona però l'estinzione del procedimento sanzionatorio non solo al pagamento della sanzione, ma anche alla "*effettiva ottemperanza alla diffida*", inoltre ne delimita operativamente la portata prevedendo la possibilità di estinzione "*limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida*". Per effetto del comma 5 dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, l'adozione della diffida interrompe i termini fissati dall'art. 14 della legge 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 ridottissima, per cui se non è stata fornita prova al personale ispettivo dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento della somma agevolata, il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati.

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 [art. 13, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 124/2004]. La somma agevolata seguita a non poter essere ammessa al pagamento dilazionato, secondo quanto chiarito con la risposta ad Interpello n. 2226 dell'8 marzo 2006. Il potere di diffida spetta a ispettori del lavoro, ispettori e funzionari degli Istituti previdenziali, ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (art. 13, commi 6 e 7, d.lgs. n. 124/2004).

3.2. Conciliazione monocratica

L'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004 (Circolare 26 novembre 2009, n. 36 e Lettera circolare n. 7165 del 16 aprile 2012) sancisce che in ipotesi di richieste di intervento ispettivo dalle quali emergono elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la Direzione territoriale del lavoro competente può, mediante un proprio funzionario (di norma ispettivo), avviare un **tentativo di conciliazione (monocratica preventiva) sulle questioni segnalate**. Le parti convocate possono farsi assistere da associazioni od organizzazioni sindacali o da professionisti cui conferiscono specifico mandato. Se c'è accordo, il verbale sottoscritto dalle parti (per il quale non trova applicazione l'art. 2113, commi 1, 2 e 3, c.c.) acquisisce piena efficacia ed estingue il procedimento ispettivo, a condizione che il datore di lavoro provveda al pagamento integrale, nel termine stabilito, sia delle **somme dovute** al lavoratore, sia del **versamento totale dei contributi e dei premi assicurativi** determinati in base alla legislazione vigente (compresi i minimali contributivi), ma con riferimento alle somme concordate in sede conciliativa (è ammessa la rateazione del debito previdenziale). Il verbale di accordo può essere dichiarato **esecutivo dal giudice con decreto**, su istanza del lavoratore (art. 11, comma 3-bis, d.lgs. n. 124/2004). In caso di mancato accordo o di assenza di una o entrambe le parti convocate, la Direzione del lavoro avvia agli accertamenti ispettivi. Una analoga procedura conciliativa può avere luogo nel corso dell'attività ispettiva se l'ispettore ritiene che ricorrano i presupposti per una **soluzione conciliativa (monocratica contestuale)**. Si tratta di una procedura conciliativa che si svolge dinanzi ad un funzionario della Direzione del lavoro competente per territorio, al termine della quale si consacra in un **verbale di accordo** la manifestazione di volontà, comune e consensuale, del datore di lavoro e del lavoratore, riguardo alla natura, alla durata, alle caratteristiche e alle modalità di svolgimento di un rapporto di lavoro che è effettivamente intercorso fra gli stessi. Lo strumento, individuato come competenza nuova ed esclusiva delle Direzioni del lavoro, presenta un triplice profilo di vantaggi: per il **datore di lavoro**, quello di potersi mettere in regola con oneri generalmente meno gravosi, e

vedersi **estinguere il procedimento ispettivo**, quindi senza dover esporsi ad una indagine e alle conseguenti sanzioni; per il **lavoratore**, quello di trovarsi immediatamente **riconosciuta la sussistenza di un rapporto di lavoro**, con la corresponsione della retribuzione e la regolarizzazione assicurativa e previdenziale, senza doversi assoggettare alle lungaggini processuali e senza spese a suo carico; per la **pubblica amministrazione**, la quale **non svincola l'attività di vigilanza** in indagini spesso difficili e complesse, che poi devolvono verso un accordo conciliativo fra le parti o finiscono per essere cancellate in fase contenziosa; mentre, sul piano previdenziale, consegue il risultato minimo positivo che si vedrebbe negato nel caso di conciliazione collegiale c.d. "a saldo e stralcio".

3.3. Diffida accertativa

In base all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 con la "*diffida accertativa per crediti patrimoniali*" (Circolare n. 1 dell'8 gennaio 2013) il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro diffida, in sede di indagine ispettiva, il datore di lavoro (e l'obbligato in solido secondo la risposta ad Interpello n. 33 del 12 ottobre 2010) a **corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultano accertate** come crediti patrimoniali, anche non di natura strettamente retributiva, in qualsiasi modo derivanti dalla corretta applicazione delle norme e degli istituti contrattuali, nei limiti dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi ovvero dell'ambito di operatività del singolo contratto individuale. L'ispettore del lavoro procede ad impartire la diffida accertativa, dopo avere opportunamente valutato le circostanze del caso e la situazione complessiva in concreto sottoposta alla sua indagine. Il **prudente apprezzamento** dei risultati dell'indagine e degli elementi obiettivi acquisiti, comporta che il funzionario ispettivo potrà diffidare il datore di lavoro, secondo quanto chiarito dalla Circolare n. 1/2013, per: crediti retributivi da omesso pagamento; crediti di tipo indennitario, da maggiorazioni, TFR; crediti legati al demansionamento o alla mancata applicazione di livelli minimi retributivi legalmente previsti; crediti derivanti dall'accertamento di lavoro sommerso. Il datore di lavoro diffidato, che non ritenga di dover adempiere, può promuovere, nel termine di 30 giorni dalla notifica dell'atto, un **tentativo di conciliazione** presso la Direzione del lavoro, sul quale peserà il valore della diffida accertativa come accertamento tecnico riguardo alle possibilità di accordo fra le parti su dati retributivi o sostanziali differenti. In caso di conciliazione la diffida accertativa "*perde efficacia*", mentre se il termine per esperire la conciliazione è decorso inutilmente oppure se l'accordo fra le parti non viene raggiunto in sede conciliativa, la diffida accertativa "*acquista valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo*", mediante provvedimento di validazione del Direttore della Direzione territoriale del lavoro. Il lavoratore sulla base della diffida accertativa

validata potrà adire l'Autorità giudiziaria per la rapida soddisfazione dei crediti. Peraltro, **il datore di lavoro può impugnare il titolo esecutivo entro 30 giorni dalla notificazione**, mediante ricorso presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (art. 17, d.lgs. n. 124/2004), integrato dalle parti sociali, il quale dovrà decidere il ricorso (che sospende l'esecutività della diffida accertativa), entro 90 giorni, in caso di mancata decisione nei termini il ricorso si intende respinto. Le Circolari n. 1/2013 e n. 24/2004 hanno precisato che la diffida accertativa appare possibile anche per un rapporto di lavoro autonomo se l'erogazione dei compensi è legata a presupposti oggettivi e predeterminati.

3.4. Disposizione

L'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 stabilisce che le disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro, nell'ambito di applicazione delle norme per cui è attribuito un apprezzamento discrezionale, sono esecutive. La Circolare n. 24/2004 osserva che la disposizione impone al datore di lavoro un obbligo nuovo, il quale specifica quello previsto dalla legge, specie laddove non regolamenta nei dettagli la fattispecie. Nella sfera di operatività della disposizione rientrano **tutte le ipotesi in cui la legge affida ai funzionari ispettivi il potere e il compito di delineare**, specificandolo, **il precetto normativo** nel concreto della realtà aziendale. Tuttavia, il precetto può anche non demandare esplicitamente al personale ispettivo la concretizzazione degli obblighi generali: è sufficiente, per utilizzare il potere di disposizione, che l'ispettore si trovi a vigilare la disapplicazione o l'inosservanza di precetti generali, di contenuto ampio, ma in ogni caso definito nei tratti essenziali, potendo determinare l'obbligo in concreto, trasferendolo nell'atto di disposizione, notificato al datore di lavoro, soggetto chiamato ad adempiere. La prospettiva è di **non limitare il potere dispositivo** solo alle ipotesi dove la discrezionalità è preventivamente normata (Tar Calabria 24 febbraio 2006, n. 133). In materia di sicurezza sul lavoro esistono due disposizioni: una prevista dall'art. 10, comma 1, d.p.r. n. 520/1955 (per le norme di legge) e una dall'art. 302-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009 (sull'attuazione delle buone prassi e le norme tecniche).

3.5. Prescrizione obbligatoria

L'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004 prevede che se il personale ispettivo rileva violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una **prescrizione obbligatoria** (artt. 20 ss., d.lgs. n. 758/1994). La prescrizione è un provvedimento emesso dall'ispettore del lavoro, quale ufficiale di polizia giudiziaria, che accerta **violazioni costituenti reato** (contravven-

zioni). La procedura si applica non solo quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di contravvenzione a "condotta esaurita", vale a dire nei reati istantanei, nonché nelle fattispecie in cui il *reo* ha già provveduto all'adempimento tardivo degli obblighi violati. L'organo di vigilanza impartisce al contravventore la prescrizione, **fissando per la regolarizzazione un termine** non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, **il termine è prorogabile**, a richiesta del contravventore, per la complessità o la difficoltà dell'adempimento (fino a massimo 6 mesi, prorogabili solo se circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione). La **contravvenzione si estingue** se il contravventore adempie alla prescrizione impartita nel termine indicato dall'organo di vigilanza e provvede al pagamento della somma agevolata (un quarto del massimo edittale dell'ammenda).

3.6. Sospensione dell'impresa

Il provvedimento di sospensione della attività d'impresa è disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009 e dalla sentenza n. 310 del 5 novembre 2010 della Corte costituzionale, in base ai chiarimenti operativi della Circolare n. 33 del 10 novembre 2009. La gravità del provvedimento interdittivo (il cui mancato rispetto è penalmente sanzionato) ha condotto la Direttiva del 18 settembre 2008 a richiamare il personale ispettivo sull'esigenza di non creare "**intollerabili discriminazioni**", garantendo una omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale. La discrezionalità riconosciuta all'ispettore è limitata "*alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge e delle condizioni di effettivo rischio e pericolo in una ottica di tutela e prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori*". La sospensione deve essere impartita alle aziende trovate con almeno **un quinto del personale presente irregolare**. Gli effetti del provvedimento di sospensione per lavoro irregolare sono differiti al primo giorno feriale successivo ovvero al momento della cessazione dell'attività lavorativa che non può essere interrotta (salvi i casi di pericolo imminente o grave rischio per la salute dei lavoratori o di terzi). Il provvedimento di sospensione per lavoro irregolare non può essere adottato se il lavoratore trovato irregolare risulta l'unico occupato dall'impresa ispezionata. La natura cautelare, ma anche sanzionatoria, del provvedimento impone l'adozione della **sospensione in uno col verbale di primo accesso ispettivo** che deve contenere, secondo la sentenza Corte cost. n. 310/2010, apposita sintetica motivazione in fatto e in diritto.

I presupposti oggettivi che consentono di adottare il provvedimento riguardano due distinte fattispecie, **lavoro irregolare** e **gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza**: per la prima ipotesi di sospensione rileva il riscontro dell'impiego di personale "*non risultante dalla docu-*

mentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro”, contando il personale sulla scorta dei lavoratori presenti all’atto dell’ispezione e non già sul numero dei lavoratori comunque occupati; le violazioni gravi sono identificate dall’Allegato I del d.lgs. n. 81/2008, che le classifica per tipologia di rischio, mentre si ha “reiterazione” quando, dopo che sia stata accertata una violazione grave con prescrizione ottemperata o con sentenza definitiva, nel quinquennio successivo lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole.

L’art. 14, comma 3, stabilisce che “**il provvedimento di sospensione può essere revocato da parte dell’organo di vigilanza che lo ha adottato**”: la Circolare n. 33/2009 ha precisato che la revoca compete all’Ufficio che ha adottato il provvedimento di sospensione, il quale può esercitare il potere di revoca anche mediante personale diverso da quello che ha emanato l’atto. La sospensione adottata dagli ispettori del lavoro è revocata a seguito di: a) **regolarizzazione dei lavoratori**; b) accertamento del **ripristino delle regolari condizioni di lavoro**; c) **pagamento di una somma aggiuntiva** pari, dal 24 dicembre 2013 (per effetto del decreto-legge n. 145/2013, convertito in legge n. 9/2014), a euro 1.950 (in precedenza erano euro 1.500) nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a euro 3.250 (in precedenza erano euro 2.500) nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza, somma il cui importo integra la dotazione del Fondo per l’occupazione ed è destinato al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare (art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008).

Le modalità per **impugnare in via amministrativa** i provvedimenti di sospensione dell’attività di impresa sono indicate dall’art. 14, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008.

La sospensione adottata dalle Direzioni territoriali del lavoro può essere impugnato, in via gerarchica, mediante **ricorso** da presentarsi, **entro 30 giorni** dalla notifica del provvedimento, **alla Direzione regionale del lavoro** territorialmente competente, vale a dire quella nel cui ambito insiste l’ufficio ministeriale che ha adottato l’atto. In modo del tutto analogo contro il provvedimento adottato dall’Azienda sanitaria locale si potrà presentare ricorso amministrativo, nel medesimo termine, al Presidente della Giunta regionale.

Sia il Direttore della Direzione regionale del lavoro che il Presidente della Giunta regionale devono pronunciarsi nel **termine perentorio di 15 giorni** dalla notifica del ricorso.

Tuttavia, l’ultimo periodo del comma 9 dell’art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, stabilisce una ipotesi espressa di silenzio-accoglimento (la Circolare n. 33 del 10 novembre 2009 parla in proposito di “*silenzio incidente*”), giacché decorso inutilmente il termine breve di quindici giorni il provvedi-

mento impugnato perde efficacia: se l'autorità gerarchicamente sovraordinata, investita dell'impugnativa, non si attiva tempestivamente per decidere il ricorso amministrativo nel termine assegnato dal Legislatore, il provvedimento di sospensione decade e non ha più alcuna efficacia.

Il ricorso va presentato in forma libera (raccomandata a/r ovvero con posta elettronica certificata), con indicazione degli elementi oggettivi che sostengono le ragioni del ricorrente, con espressa evidenziazione dei dati che identificano il ricorrente e l'autorità alla quale il ricorso è diretto. Vanno poi puntualmente indicati gli estremi del provvedimento di sospensione contro il quale si promuove ricorso, che deve altresì essere allegato in copia al ricorso stesso. Il ricorso, infine, deve essere sottoscritto dal ricorrente.

Oltre ai ricorsi amministrativi, la Circolare n. 33/2009 richiama, sia pure implicitamente, l'ipotesi di una istanza di autotutela da parte dell'imprenditore sospeso che si trovi in una condizione di insussistenza dei presupposti che legittimano l'adozione del provvedimento: *«la regolarizzazione dei lavoratori interessati effettuata ancor prima della emanazione del provvedimento di sospensione – certamente possibile in caso di sospensione adottata a distanza di tempo dall'accertamento ed in particolare in caso di provvedimento emanato “su segnalazione delle amministrazioni pubbliche” – determinerà l'annullamento dello stesso in sede di autotutela».*

Ma rileva anche la possibilità di applicare le previsioni contenute nell'art. 21-*quater*, comma 2, della legge n. 241/1990 per ottenere la temporanea sospensione del provvedimento, con concessione di una proroga dei soli effetti sospensivi, orientativamente nel termine massimo di 30 giorni dall'originaria decorrenza. Tale esercizio dell'autotutela, fa affidamento anche sulla sentenza n. 310/2010 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nella parte in cui stabilisce che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale non si applicano le disposizioni della legge n. 241/1990. L'atto di sospensione (che pone gli effetti del provvedimento in uno stato di quiescenza) è ammesso in via generale e può essere adottato dall'organo che ha emanato il provvedimento che si va a sospendere (paralizzando temporaneamente l'efficacia o l'eseguibilità di un provvedimento valido, legittimo ed efficace), a fronte di gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, indicando esplicitamente il termine della sospensione nell'atto che la dispone, termine che può essere prorogato o differito una sola volta, ma anche ridotto per sopravvenute esigenze. L'atto motivato di sospensione del provvedimento di sospensione (consistente nella proroga degli effetti sospensivi ad un momento successivo), dunque, può essere adottato dal Direttore della Direzione territoriale del lavoro sulla scorta dei seguenti presupposti: specifica istanza presentata immediatamente e comunque ben prima del previsto inizio della decorrenza degli effetti

sospensivi; piena e integrale regolarizzazione del personale trovato irregolare; attestazione e/o documentazione delle condizioni di disagio/difficoltà economica enucleabili come gravi motivi; parere favorevole del personale ispettivo che ha adottato il provvedimento di sospensione anche con riferimento al comportamento tenuto dall'ispezionato durante l'accesso in azienda.

Di assoluto rilievo sono le previsioni contenute nel decimo comma dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, come riformulato dal d.lgs. n. 106/2009, circa i profili sanzionatori che incombono sull'imprenditore sospeso che non ottempera alla sospensione, dovendosi tenere conto delle maggiorazioni introdotte dal decreto-legge n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, limitatamente alle sanzioni pecuniarie che puniscono le violazioni commesse successivamente al 1° luglio 2013.

L'imprenditore che disattende il provvedimento di sospensione è punito: con 6 mesi di arresto, in caso di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza; con l'arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da 2.740 a 7.014,40 euro (fino al 1° luglio 2013 la pena era da 2500 a 6400 euro), in caso di sospensione per lavoro irregolare.

Si tratta di due distinte contravvenzioni, quindi, l'una punita con la sola pena detentiva, l'altra a pena alternativa, pur su una scala di gravità distinta, contrassegnata dalla scelta della pena, in entrambe le ipotesi di reato si è di fronte alla massima pena prevista per il datore di lavoro all'interno del quadro sanzionatorio complessivo del novellato d.lgs. n. 81/2008.

In entrambi i casi si ha un reato proprio, commesso dal datore di lavoro imprenditore che, dopo essere stato legittimamente sospeso dall'organo di vigilanza, non ottemperi all'ordine di mantenere sospesa la parte dell'attività d'impresa oggetto del provvedimento.

Su un profilo di partecipazione psicologica il reato può essere realizzato con dolo o anche solo per colpa, sempreché vi sia una azione cosciente e volontaria che determini la *suitas* della condotta di aver seguito a svolgere o di aver ripreso l'attività nella parte di impresa sospesa.

Non incorre nel reato *de quo* l'imprenditore che riprende l'attività per stato di necessità (art. 54 c.p.), per caso fortuito o per forza maggiore (art. 45 c.p.), o dopo aver legalmente richiesto la revoca del provvedimento previa completa regolarizzazione, ma nemmeno quello che riprende l'attività dopo aver tempestivamente presentato ricorso amministrativo non espressamente rigettato entro 15 giorni dalla notifica del ricorso (il provvedimento di sospensione perde efficacia).

Sul piano operativo trovano applicazione, per le contravvenzioni in argomento, le procedure di estinzione agevolata del reato previste, rispettivamente, dagli articoli 301 e 302 del d.lgs. n. 81/2008.

L'inottemperanza della sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza potrà essere punita con l'arresto fino a 6 mesi o, in sostituzione, previa integrale regolarizzazione, con una somma pari a 250 euro, o frazione di 250 euro, per ciascun giorno di pena detentiva, comunque non inferiore a 2.000 euro, somma determinata secondo i criteri di ragguglio di cui all'articolo 135 del Codice Penale.

La non ottemperanza alla sospensione per lavoro irregolare potrà essere punita, in via amministrativa, con una sanzione pari a 1600 euro, sempreché il contravventore ottemperi alla prescrizione impartita, regolarizzando la propria situazione. Nel senso ora indicato si è orientato il Ministero del Lavoro con la Circolare n. 33/2009 sancendo espressamente che la prescrizione deve consistere nel sospendere l'attività imprenditoriale sino ad avvenuta regolarizzazione dei lavoratori interessati, essendo finalizzata necessariamente al raggiungimento di una sollecita regolarizzazione delle violazioni accertate, per cui l'adempimento alla prescrizione obbligatoria, attraverso la regolarizzazione completa delle posizioni lavorative e l'ottenimento della revoca della sospensione attraverso il pagamento della somma aggiuntiva, consente l'ammissione al pagamento di un quarto del massimo dell'ammenda, con la conseguente estinzione del reato.

4. Strumenti difensivi

La prima corretta difesa dell'azienda, rispetto ad un intervento ispettivo, consiste nella attivazione degli **strumenti di difesa anticipata e preventiva** che l'odierno sistema normativo consente di utilizzare (istanza di interpello *ex art. 9* del d.lgs. n. 124/2004, certificazione dei contratti *ex art. 75* del d.lgs. n. 276/2003). Inoltre, il datore di lavoro può farsi assistere, durante l'ispezione, da uno dei soggetti indicati dall'art. 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12. Sotto altro profilo rilevano l'ostensione degli atti dell'ispezione mediante esercizio del diritto di accesso, nonché, evidentemente, gli scritti difensivi di cui all'art. 18 della legge n. 689/1981 e i ricorsi veri e propri, quelli di tipo amministrativo disciplinati dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124/2004 e quello giudiziario dell'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011.

4.1. Accesso agli atti dell'ispezione

Quale preliminare azione difensiva si segnala quella volta ad acquisire **conoscenza degli atti raccolti e formati in sede di ispezione**, che rappresenta un momento insostituibile per la costruzione di una difesa adeguata rispetto alle censure mosse in termini di notificazione degli illeciti amministrativi e di irrogazione delle relative sanzioni. La centralità della questione, peraltro, acquisisce connotati di particolare evidenza, con riguardo alle dichiarazioni rese spontaneamente dai lavoratori in occasione della verifica ispettiva agli ispettori del lavoro o previdenziali. Proprio sulla accessibilità delle dichiarazioni raccolte in seguito alla ispezione di lavoro e previdenza si sono formate, nella prassi amministrativa e in giurisprudenza, per lungo tempo, impostazioni fortemente differenziate dalle quali promanano orientamenti dissonanti e confliggenti.

L'art. 12, comma 9, del D.M. 15 gennaio 2014 contiene l'esplicito divieto per il personale ispettivo di rilasciare copia della dichiarazione al lavoratore dichiarante e al soggetto ispezionato (*“Nessuna copia delle dichiarazioni deve essere rilasciata al lavoratore e/o al soggetto ispezionato da parte del personale ispettivo. In caso di richiesta il personale ispettivo informa il richiedente che l'eventuale accesso alle dichiarazioni può essere richiesto all'Amministrazione”*). Il vigente “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro”, si predispose, dunque, ad una *discovery* fortemente condizionata.

D'altro canto, il Regolamento Ministeriale D.M. n. 757/1994, all'art. 2 elenca analiticamente quali sono i documenti sottratti al diritto di accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 4, legge n. 241/1990, prevedendo, fra l'altro,

l'esclusione dall'accesso per quelli *“contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi”* [lett. c)], nonché per quelli *“riguardanti il lavoratore e contenenti notizie sulla sua situazione familiare, sanitaria, professionale, finanziaria, sindacale o di altra natura, sempreché dalla loro conoscenza possa derivare effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza”* [lett. g)].

Tuttavia, tali limitazioni sono state valutate in uno con quanto previsto dall'art. 24, ultimo comma, legge n. 241/1990 a norma del quale *“deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*. L'interesse da cui sorge il diritto ad accedere ai documenti amministrativi deve essere diretto, concreto, attuale e motivato. Fermi restando, dunque, i casi particolari di esclusione dal diritto di accesso, la legge n. 241/1990, contiene un generale riconoscimento del potere di “differire” l'accesso ai documenti per periodi di tempo determinati (art. 24, comma 4).

Con Circolare n. 43 dell'8 novembre 2013 il Ministero del Lavoro illustrando la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4035 del 31 luglio 2013 interviene in maniera decisa sul tema dell'accesso agli atti della ispezione del lavoro per sancire la odierna validità dei limiti sanciti dal Regolamento adottato dal Ministero del Lavoro con D.M. 4 novembre 1994, n. 757. La Circolare n. 43/2013, nel riconoscere che la sentenza annotata *“si inserisce in un quadro giurisprudenziale connotato da orientamenti contrastanti ed oscillanti nel tempo”*, evidenzia come talora i giudici amministrativi e lo stesso Consiglio di Stato abbiano affermato *“la prevalenza del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione”*, mentre in altre occasioni siano state riconosciute le *“esigenze di tutela della riservatezza dei lavoratori unitamente a quella di preservazione della pubblica funzione di vigilanza”*.

Più di recente con Lettera circolare n. 8051 del 2 maggio 2014 ancora il Ministero del Lavoro ha evidenziato la rilevanza per le attività istruttorie di competenza delle Direzioni del lavoro della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 863 del 24 febbraio 2014 che ha ribadito l'orientamento assunto con la precedente pronuncia n. 4035/2013, confermando la legittimità della sottrazione alla ostensibilità delle dichiarazioni rese dai lavoratori in sede ispettiva.

Di assoluto rilievo, nella disamina della questione dell'accesso agli atti dell'ispezione, si pongono, pertanto, proprio le pronunce della giurisprudenza amministrativa, come correttamente fa la Circolare n. 43/2013.

Richiamando soltanto le pronunce di maggior rilievo ed impatto, si

deve muovere da Cons. Stato, sez. VI, 3 maggio 2002, n. 2366, che ha statuito l'accessibilità degli atti raccolti dagli ispettori, dichiarando la prevalenza del diritto di difesa sulla riservatezza, sancito dalla norma primaria, che impone di disapplicare le norme regolamentari in contrasto e sancendo la natura di controinteressati dei terzi le cui dichiarazioni formano oggetto di richiesta di accesso.

Riprendendo i contenuti e le argomentazioni della pronuncia citata, decideva in senso conforme anche Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2003, n. 1923.

Con speciale riferimento all'esercizio del diritto di accesso nei confronti di atti relativi ad una fattispecie connessa ad evidenze di rilievo penale, il Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7391, affermava il principio per cui se l'organo ispettivo trasmette all'Autorità giudiziaria una notizia di reato lo fa nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuitegli dall'ordinamento, pertanto si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e quindi sottratti all'accesso.

Devono poi tenersi presenti più recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato (sez. VI, 22 aprile 2008, n. 1842; sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 736; sez. VI, 13 ottobre 2009, n. 7678) che presentavano un iniziale *révirement* del filone giurisprudenziale più attento alle esigenze di riservatezza e di tutela del lavoratore, con un comune e importante denominatore che dà rilievo all'interesse pubblico "*all'acquisizione di ogni possibile informazione, a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro*", riconosciuto come prevalente rispetto al diritto di difesa delle imprese sottoposte ad ispezione.

D'altro canto, Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2008, n. 3798 ha ammesso l'accesso al contenuto delle dichiarazioni dei lavoratori rese al personale ispettivo, seppure "*con modalità che escludano l'identificazione degli autori delle medesime*", quale conseguenza di una indispensabile valutazione "*caso per caso*" che può consentire di considerare prevalenti le esigenze difensive del datore di lavoro (conforme Tar Bologna 16 agosto 2010, n. 7498).

Ancor più di recente, con sentenza n. 9102 del 16 dicembre 2010 ancora il Consiglio di Stato, sez. VI, aveva sancito che l'accesso ai documenti amministrativi relativi ad un accertamento ispettivo, che comprendono anche le dichiarazioni rese dai lavoratori, costituisce la regola e il diniego l'eccezione, alla stessa conclusione è giunto anche il Tar Emilia Romagna con sentenza n. 8124 del 16 dicembre 2010.

Su tale quadro, dunque, si pone da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4035, sentenza che riafferma, in primo luogo, come "*le disposizioni in materia di diritto di accesso mirano a coniugare la ratio*

dell'istituto, quale fattore di trasparenza e garanzia di imparzialità dell'Amministrazione (...) con il bilanciamento da effettuare rispetto ad interessi contrapposti e fra questi - specificamente - quelli dei soggetti "individuati o facilmente individuabili...che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"» (sebbene i giudici amministrativi richiamino il regolamento ministeriale che governa il tema dell'esclusione dall'accesso per gli atti del Ministero del Lavoro in una controversia che vede coinvolto l'INPS, senza richiamare, invece, la regolamentazione amministrativa dell'Istituto previdenziale).

Tale ultima pronuncia, d'altronde, riassume i contrasti giurisprudenziali precedenti – anche con riferimento alla medesima Sezione VI del Consiglio di Stato – affermando che, rispetto al quadro normativo, la giurisprudenza (*“benché con indirizzo non univoco”*), ha più volte *“confermato la sottrazione al diritto di accesso della documentazione, acquisita dagli ispettori del lavoro nell'ambito dell'attività di controllo loro affidata”* (citando i precedenti della medesima sezione 27 gennaio 1999, n. 65; 19 novembre 1996, n. 1604; 22 aprile 2008, n. 1842; 9 febbraio 2009, n. 736).

La sentenza evidenziata dalla Circolare n. 43/2013 riconosce come vera la circostanza che *“le necessità difensive - riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 della Costituzione - sono ritenute prioritarie rispetto alla riservatezza di soggetti terzi”* (il richiamo in questo senso è al pronunciamento Cons. St., Ad Plen. 4 febbraio 1997, n. 5), ma sottolinea come la legge n. 241/1990 specifichi con nettezza che non bastano *“esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi”*, ammettendo solo nei limiti in cui risulti *“strettamente indispensabile”* la conoscenza di documenti che contengano dati sensibili.

Su tale premessa giuridica, dunque, pur riconoscendosi *“una possibilità di valutazione "caso per caso", che potrebbe talvolta consentire di ritenere prevalenti le esigenze difensive in questione”* (il richiamo è alla citata sentenza Cons. St., sez. VI, n. 3798/2008), si giunge l'affermazione del principio secondo cui *“non può però affermarsi in modo aprioristico una generalizzata recessività dell'interesse pubblico all'acquisizione di ogni possibile informazione, per finalità di controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro (a cui sono connessi valori, a loro volta, costituzionalmente garantiti), rispetto al diritto di difesa delle società o imprese sottoposte ad ispezione”* (sul punto la pronuncia n. 4035/2013, peraltro, è già stata fatta propria da Tar Lombardia - Milano, Sez. III, con sentenza 17 ottobre 2013, n. 2314).

Il Consiglio di Stato, in effetti, sottolinea come l'interesse pubblico ad acquisire informazioni per finalità di ispezione e controllo *“non potrebbe*

non risultare compromesso dalla comprensibile reticenza di lavoratori, cui non si accordasse la tutela di cui si discute”.

Inoltre la stessa sentenza Cons. Stato, sez. VI, n. 4035/2013 riconosce che il diritto di difesa delle imprese ispezionate *“risulta comunque garantito dall’obbligo di motivazione per eventuali contestazioni, dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere, nonché dalla possibilità di ottenere accertamenti istruttori in sede giudiziaria”.*

La Circolare n. 43/2013, peraltro, evidenzia ulteriormente che *“eventuali accorgimenti (cancellature, omissis) che, in sede di ostensione dei dati, l’Amministrazione potrebbe adottare”* non sono sufficienti *“a tutelare la riservatezza dei dichiaranti laddove, soprattutto in ipotesi di imprese di piccole dimensioni, il semplice contenuto delle dichiarazioni possa far risalire alla persona che le ha rilasciate, facilmente individuabile attraverso, per esempio, l’individuazione delle mansioni ricoperte oppure la puntuale indicazione dell’orario di lavoro osservato, ovvero l’indicazione degli altri colleghi appartenenti al medesimo reparto”.*

Secondo il Ministero del Lavoro, dunque, la sentenza richiamata *“riafferma, pur entro certi limiti e previa valutazione motivata caso per caso, la legittimità per le Direzioni territoriali di questo Ministero di sottrarre all’accesso le dichiarazioni dei lavoratori rese durante l’accesso ispettivo”.*

Infine, sul piano operativo, il Consiglio di Stato riconosce come *“soggetti realmente controinteressati”* dei lavoratori che hanno reso in sede ispettiva le dichiarazioni in ordine alle richieste di accesso alle stesse, per cui la Circolare n. 43/2013 sottolinea *“il conseguente riconoscimento, anche dal punto di vista del procedimento amministrativo, di tutti i diritti inerenti a tale qualificazione”.*

Da qui l’invito in coda alla circolare ministeriale rivolto alle Direzioni territoriali del lavoro a *“voler tener conto dell’orientamento”* della sentenza n. 4035/2013 in occasione della *“istruttoria e decisione”* delle richieste di accesso alle dichiarazioni rese in ispezione dai lavoratori.

Da ultimo, il Consiglio di Stato, Sez. VI, è tornato sul medesimo argomento con la citata pronuncia n. 863/2014 (diffusa dal Ministero del Lavoro con la Lettera circolare del 2 maggio 2014) con la quale è stato affermato che *“il punto nodale di tale questione, relativa al corretto bilanciamento fra i contrapposti diritti costituzionalmente garantiti alla tutela dei propri interessi giuridici (art. 24 Cost. nonché art. 6 CEDU) ed alla riservatezza dei lavoratori e delle dichiarazioni da loro rese in sede ispettiva (artt. 4, 32 e 36 Cost. nonché art. 8 CEDU), risulta essere l’ambito di applicazione dell’art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 (nella parte in cui dispone che l’accesso deve “comunque” essere garantito ai soggetti che lo richiedono “per curare o per difendere i propri interessi*

giuridici”), rispetto alle esigenze prese in considerazione da altre disposizioni di legge, applicabili in materia”.

La sentenza n. 863/2014, peraltro, ha ulteriormente sottolineato che “la predetta tutela - da intendersi come categoria che ricomprende, senza esaurirlo o assorbirlo, il diritto alla difesa giurisdizionale dei propri interessi ai sensi dell’art. 24 della Costituzione - per quanto privilegiata, non risulta di per se stessa garantita dall’ordinamento in via generale ed assoluta, ma va necessariamente temperata con la tutela dei contrapposti interessi che trovano il loro fondamento in norme costituzionali e sub costituzionali, sia legislative che regolamentari, nell’ottica di un corretto bilanciamento fra tutele d’interessi di livello normativo quantomeno equiordinato, se non costituzionalmente sovraordinato. In questo ambito assume una sicura e particolare rilevanza la tutela della riservatezza dei lavoratori che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva, volta sia a prevenire eventuali ritorsioni o indebite pressioni da parte del datore di lavoro, sia a preservare, in un contesto più ampio, l’interesse generale ad un compiuto controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro”.

In questo senso, il Consiglio di Stato osserva che, “così come la cura e la difesa degli “interessi giuridici” delle società che richiedono l’accesso risulta tutelata dall’art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990”, analogamente “la tutela della riservatezza delle dichiarazioni rese dai lavoratori in sede ispettiva, quale controlimita rispetto al precitato diritto alla cura ed alla difesa dei propri interessi giuridici, trova il suo fondamento - oltre che nella normativa costituzionale ed europea precedentemente ricordata (artt. 4, 32 e 36 Cost. nonché art. 8 CEDU) - anche nell’art. 8 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 20 maggio 1970)”.

Da qui la conclusione della sentenza n. 863/2014 secondo cui “non può ritenersi sussistente una recessività generalizzata della tutela della riservatezza delle dichiarazioni rese dai lavoratori in sede ispettiva rispetto alle esigenze di tutela degli interessi giuridicamente rilevanti delle società che richiedono l’accesso, ma deve al contrario ritenersi in via generale prevalente, se non assorbente, la tutela apprestata dall’ordinamento alle esigenze di riservatezza delle suddette dichiarazioni, contenenti dati sensibili la cui divulgazione potrebbe comportare, nei confronti dei lavoratori, azioni discriminatorie o indebite pressioni”.

Il Consiglio di Stato, inoltre, aggiunge che, “anche in assenza dell’accesso alle dichiarazioni rese dai lavoratori, la tutela degli interessi giuridici vantati dalle società medesime risulta “comunque” pienamente garantita dall’ordinamento. Infatti, la preclusione dell’accesso alle dichiarazioni ispettive non consente di far ritenere sostanzialmente “affievolita” la tutela concessa alle società istanti al fine di difendere i

propri interessi, soprattutto con riferimento alla cura ante causam degli stessi: la compiuta conoscenza dei fatti e delle allegazioni contestate alle società datrici di lavoro, necessaria al fine di non incorrere in violazioni dell'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990, risulta di norma assicurata dal contenuto del verbale di accertamento relativo alle dichiarazioni de quibus - contenente il puntuale elenco delle violazioni contestate alle società istanti e dei fatti dai quali sono scaturite, in ossequio al generale principio dell'obbligo di motivazione delle contestazioni amministrative e/o penali - dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere nonché, in ultima istanza, dalla possibilità di ottenere accertamenti istruttori in sede giudiziaria”.

4.2. Scritti difensivi e audizione

Passando alla fase difensiva in senso proprio, la difesa aziendale muoverà i propri passi, con l'attivazione degli strumenti difensivi previsti dalla legge e, in particolare, della **produzione delle argomentazioni difensive** e della **richiesta di essere personalmente ascoltati** dalla Direzione territoriale del lavoro. La presentazione degli “*scritti difensivi*” (in carta libera) e la richiesta di audizione personale rappresentano i primi essenziali momenti di difesa, nel contesto di una azione ispettiva dalla quale siano derivati rilievi sanzionatori, che possono essere attivati direttamente dal trasgressore, ovvero dal consulente del lavoro previa delega. Secondo le previsioni dell'art. 18, comma 1, legge n. 689/1981, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione della violazione mediante il verbale di accertamento dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, gli interessati possono far pervenire alla Direzione del Lavoro, appositi scritti e documenti idonei a suffragare le proprie difese, inoltre possono chiedere “*di essere sentiti*” dalla stessa autorità che deve procedere all'emanazione del provvedimento definitivo, di ingiunzione o di archiviazione. Gli scritti difensivi, presentati nei termini di legge, costituiscono un intervento volontario dell'interessato nel procedimento sanzionatorio amministrativo, da cui la legge n. 689/1981 fa discendere un obbligo preciso di acquisire la documentazione e le difese prodotte, nonché di esaminarle, ai fini della emanazione dell'ordinanza che conclude il procedimento. Tuttavia, se Cass. civ., sez. I, 20 giugno 2006, n. 14271 aveva sancito che l'audizione di chi ne fa richiesta costituisce condizione di validità del procedimento e del provvedimento sanzionatorio, la Suprema Corte a Sezioni Unite con sentenza 28 gennaio 2010, n. 1786 ha statuito che la mancata audizione “*non può comportare l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione, attesa la più volte rilevata pienezza di cognizione che compete al giudice del rapporto*”.

4.3. Ricorsi amministrativi

Con riguardo ai ricorsi amministrativi introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, va precisato che qualsiasi tipologia di ricorso (in forma scritta, ma in carta libera o a mezzo *e-mail* certificata) rivolto alla Direzione del lavoro competente (regionale o territoriale) deve contenere: l'indicazione dell'autorità adita; le generalità del ricorrente; gli estremi del provvedimento impugnato; i motivi di impugnazione; la data; la sottoscrizione del ricorrente. Per l'analisi puntuale dei ricorsi al Direttore regionale del lavoro (contro l'ordinanza-ingiunzione ovvero contro il provvedimento di sospensione) e al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (contro gli atti di accertamento, l'ordinanza-ingiunzione e la diffida accertativa), nonché al Direttore territoriale del lavoro (contro la disposizione).

Il ricorso al Comitato Regionale del Lavoro contro i verbali e contro l'ordinanza-ingiunzione

A seguito di un verbale di accertamento e notificazione della Direzione Territoriale del Lavoro – verbale conclusivo degli accertamenti avviati col verbale di primo accesso ispettivo – e così pure, in seguito alla definizione del procedimento sanzionatorio amministrativo, contro l'ordinanza-ingiunzione del Direttore della DTL, ma anche contro i verbali di accertamento degli istituti previdenziali, è possibile presentare uno specifico ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, che assume un ruolo di primo piano in seguito al quadro regolatorio e specificamente sanzionatorio introdotto dalla legge n. 92/2012 che impatta notevolmente proprio sui profili di qualificazione dei rapporti di lavoro che rappresentano l'oggetto principe del ricorso in esame.

Si tratta di una ipotesi di ricorso amministrativo introdotto dall'art. 17 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 che istituisce altresì l'organismo competente a decidere, il “Comitato regionale per i rapporti di lavoro”, costituito *ex novo*, senza la necessità di uno specifico provvedimento amministrativo, trattandosi di un effetto *ope legis*, all'interno della Direzione regionale del Ministero del Lavoro e ne fanno parte (art. 17, comma 1): il Direttore della stessa Direzione regionale del lavoro, che lo presiede; il Direttore regionale dell'Inps; il Direttore regionale dell'Inail.

Il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, dunque, si presenta come un organismo di natura squisitamente tecnica, composto dalle figure di vertice delle rispettive Amministrazioni, individuato dal decreto di riforma dei servizi ispettivi quale destinatario esclusivo di tutti i ricorsi in materia di **qualificazione e sussistenza dei rapporti di lavoro** proposti avverso alcuni

provvedimenti amministrativi promananti dai tre soggetti pubblici, specificamente individuati per forma e oggetto.

La Circolare del Ministero del Lavoro n. 24 del 24 giugno 2004 ha reso possibile, con la finalità di assicurare «*la continuità amministrativa*», la sostituzione dei tre Direttori, «*in caso di assenza o legittimo impedimento*», con i dirigenti o funzionari che esercitano «*funzioni vicarie*» (vice-direttori). Con la successiva Circolare n. 10 del 23 marzo 2006, lo stesso Ministero ha ribadito la possibilità per i componenti del Comitato di farsi «*rappresentare*» da un soggetto (dirigente o funzionario) «*con funzioni vicarie*», e, inoltre, ha chiarito che il Comitato è validamente costituito con la presenza dei tre componenti istituzionali, mentre, ai fini della decisione dei singoli ricorsi, deve ritenersi operante il criterio della maggioranza, riservandosi al componente dissenziente (il quale è comunque tenuto a sottoscrivere la decisione adottata, ai fini di legittimità) la facoltà di far risultare il proprio dissenso dal verbale della seduta.

Contenuti del ricorso

Quanto all'oggetto, l'art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004 fa esplicito riferimento al contenuto degli atti ricorribili che deve riguardare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro da cui scaturiscono le violazioni rilevate ed il conseguente apparato sanzionatorio: si tratta delle ipotesi di lavoro sommerso o "in nero" ed anche delle fattispecie di lavoro irregolare (c.d. "grigio").

La Circolare n. 10/2006 del Ministero del Lavoro ha precisato che, con riferimento alla sussistenza del rapporto di lavoro, il Comitato «*non può prescindere dai fatti storici accertati direttamente dal verbalizzante o avvenuti in sua presenza*», i quali possono essere messi in discussione soltanto mediante l'attivazione della procedura per querela di falso (articoli 221 e segg. c.p.c.), con evidente riguardo alle attestazioni dettagliatamente verbalizzate dai funzionari ispettivi circa l'attività lavorativa svolta all'atto dell'accesso ispettivo dalle persone trovate intente al lavoro.

La Lettera Circolare n. 8906 del 4 luglio 2007 del Ministero del Lavoro, con riferimento alla impugnabilità dei provvedimenti relativi alla maxisanzione contro il lavoro sommerso, ha precisato che la ricorribilità *ex art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004* «*deve ritenersi ammissibile unicamente nei casi in cui il citato ricorso abbia ad oggetto la contestazione della sussistenza del rapporto di lavoro intercorrente tra il datore di lavoro o il committente e il prestatore d'opera*».

Nella Circolare n. 10/2006 viene, invece, evidenziato che l'oggetto del ricorso e, quindi, della decisione del Comitato, nelle ipotesi di qualificazione del rapporto di lavoro, deve comunque intendersi riferito soltanto alla «*individuazione della tipologia contrattuale*», in seno alla quale devono es-

sere inquadrare le prestazioni lavorative, senza che il Comitato possa entrare nel merito agli altri aspetti di natura normativa o contrattuale.

Infine, sempre secondo le specificazioni fornite dalla Circolare n. 10/2006, qualora il ricorrente, nel ricorrere per la insussistenza o la diversa qualificazione del rapporto di lavoro, sollevi anche profili di irregolarità di natura procedimentale o comunque formale, il Comitato dovrà esaminare e decidere anche su questi ultimi, per evidenti ragioni di economicità dell'agire amministrativo, potendo annullare l'atto impugnato anche soltanto per vizi di forma o di procedura.

Gli atti impugnabili

Sotto il profilo della forma, sono provvedimenti ricorribili dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, purché abbiano ad oggetto le censure sostanziali sopra indicate: gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni Territoriali del Lavoro, nonché i verbali degli Istituti previdenziali e assicurativi.

Quanto alla prima tipologia di provvedimenti ispettivi che possono formare oggetto del ricorso *ex art. 17* del D.Lgs. n. 124/2004, la Circolare ministeriale n. 24/2004 è intervenuta per chiarire che vanno intesi quali atti di accertamento delle Direzioni del lavoro gli atti di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi emanati dal personale ispettivo ministeriale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 della legge n. 689/1981, peraltro dopo le innovazioni introdotte dall'art. 33 della legge n. 183/2010 che ha sostituito l'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, i provvedimenti definitivi impugnabili dinanzi al Comitato vanno individuati nei verbali di accertamento e notificazione che concludono un accertamento ispettivo, all'esito di ciascuna investigazione con rilievo sanzionatorio, con i quali le DTL procedono a diffidare, contestare, notificare e disporre a seconda delle diverse strumentazioni sanzionatorie e ispettive che si attagliano alla fattispecie ispezionata. Il verbale unico conclusivo degli accertamenti in materia di lavoro e di previdenza, dunque, è attualmente l'atto di accertamento degli uffici territoriali ministeriali oggetto di possibile impugnazione dinanzi al Comitato regionale, ricomprendendo anche la procedura di diffida obbligatoria amministrativa.

Rimane esclusa, quindi, la ricorribilità dei verbali di primo accesso ispettivo e dei verbali interlocutori della Direzione del Lavoro, nella manifesta volontà di consentire ai servizi ispettivi di completare i propri accertamenti, lasciando ai responsabili dell'Ufficio affari legali e contenzioso la trattazione del prosieguo della pratica, una volta acquisito l'intero apparato probatorio e determinatesi le decisioni conclusive del funzionario ispettivo incaricato, confermando, tuttavia, la piena possibilità di difesa attivabile dal trasgressore all'atto della notificazione del verbale unico conclusivo degli

accertamenti, perlomeno con riferimento alle ipotesi di differente qualificazione dei rapporti di lavoro ispezionati, ovvero di insussistenza dei rapporti di lavoro, nei limiti sopra richiamati.

La Circolare n. 10/2006 del Ministero del Lavoro ha evidenziato che il Comitato regionale risulta senz'altro competente a decidere sui ricorsi avverso i verbali di accertamento delle DTL afferenti al disconoscimento della sussistenza del rapporto di lavoro (ad es. assunzione da parte del genitore di un figlio convivente in assenza degli elementi comprovanti il vincolo di subordinazione), pur aventi forma e sostanza di meri verbali di ispezione senza notificazione di alcun illecito amministrativo.

I chiarimenti ministeriali hanno osservato altresì che, in caso di ricorso avverso verbali di accertamento congiunto del Ministero del Lavoro e degli Enti, questo è parimenti ammissibile purché sussista il presupposto della verifica della qualificazione del rapporto di lavoro, anche qualora dovessero sussistere profili soltanto di natura previdenziale, e non violazioni amministrative.

D'altro canto, per quanto chiarito dalla Circolare n. 16 del 28 aprile 2010 nessun ricorso al Comitato potrà essere presentato a fronte dell'avvenuto pagamento delle sanzioni amministrative nella misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981, giacché, il pagamento in tal caso (*c.d.* "conciliazione amministrativa") estingue il procedimento sanzionatorio e rende, pertanto, definitivamente inoppugnabile, per avvenuta acquiescenza, l'accertamento definito con il provvedimento sanzionatorio stesso.

Inoltre, completando la categoria degli atti di accertamento, con riferimento ai verbali di accertamento di Inps, Inail e di altri Enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 definisce con chiarezza il proprio ambito operativo con riguardo ai verbali che accertano illeciti amministrativi ovvero che riguardano recuperi contributivi con le connesse sanzioni civili.

La Circolare ministeriale n. 10/2006 ha precisato che i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo previdenziale che prevedono recuperi di contributi per sgravi non dovuti, diversi inquadramenti previdenziali ovvero imponibili non dichiarati, non essendo in alcun modo riferiti ad una diversa qualificazione del rapporto di lavoro, non possono essere oggetto di impugnazione dinanzi al Comitato, ma possono formare eventualmente oggetto di impugnazione innanzi ai competenti organi degli Istituti previdenziali.

Restano ferme le competenze dei singoli organismi interni a ciascun Istituto previdenziale, mentre viene meno la possibilità di ricorrere al Comitato Regionale Inps avverso gli accertamenti dell'Istituto previdenziale che concernevano la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro dipendente, competenza che, appunto, è transitata in virtù dell'art. 17 del

D.Lgs. n. 124/2004 in capo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso le Direzioni regionali del lavoro, il quale decide anche dei ricorsi avverso la diversa qualificazione dei rapporti di lavoro e non soltanto, *stricto iure*, della sussistenza del vincolo di subordinazione.

D'altronde, con Circolare n. 8/2006 l'Inps, nell'evidenziare che le disposizioni di cui agli articoli 42 e seguenti della legge 9 marzo 1989, n. 88 non possono ritenersi incompatibili con quelle di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, ha segnalato che *«nelle ipotesi in cui la materia del contendere riguarda la sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro avverso provvedimenti diversi dai verbali di accertamento ispettivo ovvero che non derivino da irregolarità contestate in sede ispettiva»*, i relativi ricorsi debbano restare affidati alla competenza dei Comitati Regionali dell'Istituto.

Si tratta, dunque, dei ricorsi su provvedimenti di natura non ispettiva, inerenti, ad esempio, a: disconoscimento di rapporti di lavoro subordinato (ad esempio rapporto di lavoro domestico o rapporto di lavoro tra coniugi o affini, ecc.); riscatti e costituzione di rendita vitalizia (*ex art. 13 della legge n. 1338/1962*, quando il contenzioso verta non sulla prova del rapporto ma sulla natura subordinata o meno dell'attività lavorativa); contestata qualificazione dei rapporti di lavoro che comportano l'iscrizione alla Gestione separata (art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335).

Con riguardo ai rapporti di lavoro agricolo, peraltro, l'Inps dapprima con la Circolare n. 127 del 22 novembre 2007 ha precisato che la competenza del Comitato regionale per i rapporti di lavoro deve essere limitata ai ricorsi contro i provvedimenti contenuti nei verbali ispettivi, successivamente con la Circolare n. 105 del 2 settembre 2009 l'Istituto ha precisato che i ricorsi in primo grado, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 375/1993, sono di competenza della Commissione Integrazione Salariale Operai Agricoli (Cisoa), mentre quelli in secondo grado (art. 11, comma 2, del D.Lgs. n. 375/1993) restano affidati alla Commissione centrale Cau (alla quale competono anche i ricorsi dei lavoratori agricoli autonomi e associati di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 375/1993). Inoltre, sui ricorsi ai Comitati regionali per i rapporti di lavoro presentati dai datori di lavoro agricoli contro i verbali ispettivi le Sedi territoriali Inps devono verificare l'esistenza di ulteriori ricorsi originati dalle risultanze dei medesimi verbali per una istruttoria più completa.

Per effetto dei chiarimenti contenuti nella Circolare n. 24/2004 del Ministero del Lavoro, nelle ipotesi di decisione dei ricorsi avverso gli atti di accertamento adottati da funzionari di Enti previdenziali diversi da Inps e Inail, il Comitato, pur rimanendo intatta e ferma la sua composizione legale effettiva, può procedere a convocare un rappresentante dell'Ente interessa-

to, al fine di ammetterlo a partecipare alla seduta di trattazione del ricorso, in veste di esperto ovvero di consulente tecnico qualificato.

Fra i provvedimenti ricorribili dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro vi sono, inoltre, le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni Territoriali del Lavoro, emesse ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 della legge n. 689/1981, i ricorsi amministrativi regionali avverso le quali divengono di competenza del Comitato quando, appunto, si discuta della sussistenza o qualificazione di uno o più rapporti di lavoro.

Per quel che riguarda le ordinanze-ingiunzione, dunque, vengono impugnate davanti al Comitato regionale non soltanto quelle che hanno "ad oggetto" la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro, ma anche quelle per le quali, dato il testo dell'art. 16, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004 il ricorrente intenda comunque "contestare" la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro.

La Circolare n. 16/2010 ammette la possibilità di impugnare l'ordinanza-ingiunzione anche dopo l'avvenuto pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrative o contestualmente al pagamento di tali somme: secondo il Ministero del Lavoro il pagamento «è finalizzato unicamente ad evitare la riscossione coattiva a mezzo ruoli esattoriali ed i conseguenti aggravati di spesa, permanendo invece l'interesse del ricorrente ad ottenere una pronuncia di merito e vedere dichiarato - in caso di accoglimento dell'impugnazione presentata - il diritto alla ripetizione dell'indebito».

Perciò il ricorso di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 può essere proposto avverso l'ordinanza-ingiunzione della DTL anche se il trasgressore o l'obbligato solidale ha provveduto al pagamento delle somme ingiunte a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa, tanto più nei casi in cui il destinatario dell'ordinanza «abbia espresso la chiara volontà di non prestare acquiescenza al provvedimento ingiuntivo» formalizzando l'invio del modello di versamento delle somme con specifica ed espressa annotazione in merito.

Il Comitato regionale investito dell'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione successivamente o contestualmente al pagamento delle relative somme, non può dichiarare l'inammissibilità del ricorso amministrativo per avvenuto pagamento dovendo procedere ad istruirlo e a deciderlo.

Legittimazione attiva e competenza territoriale

Soggetti legittimati alla proposizione del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sono il trasgressore e l'obbligato solidale che si sono visti notificare i verbali di accertamento previdenziali e assicurativi ovvero ai quali sono stati notificati gli illeciti amministrativi mediante verbale conclusivo degli accertamenti o l'ordinanza-ingiunzione della Direzione del Lavoro.

Quanto alla competenza territoriale, la Circolare n. 10/2006 del Ministero del Lavoro ha chiarito che il Comitato al quale spetta la trattazione e la decisione del ricorso deve essere individuato in base «*alla sede dell'ufficio di provenienza del provvedimento impugnato*», rimane, pertanto, esclusa la possibilità di fare riferimento ad altri criteri di attribuzione della competenza (quali, ad es., quello della sede legale del ricorrente).

Nel caso degli Enti, Casse o Istituti previdenziali privi di struttura periferica autonoma, con competenza all'adozione di provvedimenti sanzionatori, competente a decidere il ricorso è il Comitato regionale ove è ubicata la sede centrale.

Qualora il ricorso venga presentato presso un Comitato regionale territorialmente non competente esso deve essere tempestivamente trasmesso da quello erroneamente destinatario al Comitato competente, individuato secondo i criteri ora menzionati.

Termine e modalità di presentazione del ricorso

Il ricorso è presentato *in carta libera*, come chiarito dalla Nota del Ministero del Lavoro n. 1018 del 23 settembre 2004, infatti, non appare necessario l'assoggettamento all'imposta di bollo di cui al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642.

D'altro canto, il ricorso può essere presentato in modalità cartacea sia personalmente presso gli uffici della Direzione regionale del lavoro, sia spedendolo a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, ma anche inviato in modalità telematica, con posta elettronica certificata.

Ne consegue che il ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro può essere inoltrato alle *e-mail* istituzionali delle Direzioni regionali del lavoro che devono essere segnalate nelle apposite "Avvertenze" nei provvedimenti adottati dalle Direzioni Territoriali del Lavoro.

Al ricorso possono essere allegati documenti idonei ad attestare o comprovare le tesi difensive esposte dal ricorrente, tenendo presente che la decisione viene adottata senza ulteriore attività istruttoria e senza audizione delle parti.

La decisione del Comitato regionale, infatti, è predisposta sulla base della sola documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso della DTL interessata ovvero dell'Istituto previdenziale o assicurativo che ha proceduto alla redazione dell'atto impugnato.

Si precisa, inoltre, che il ricorso deve essere presentato nel termine perentorio di 30 giorni dalla notifica del provvedimento impugnato, stante l'applicabilità, sia pure in via sussidiaria, del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

Sul punto la Circolare n. 16/2010 sottolinea come il D.Lgs. n. 124/2004 abbia stabilito che il ricorso deve essere "inoltrato" alla Direzione regionale

del lavoro competente per territorio, significando come l'inoltro debba avvenire, anche a norma dell'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 1199/1971, nel termine di 30 giorni dalla data della notificazione del provvedimento impugnato.

Peraltro, se l'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato "direttamente", quindi a mano presso la sede dell'ufficio, oppure "mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento", tuttavia il ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro può essere "inoltrato" alla competente DRL a mezzo PEC, valendo negli ultimi due casi la data di spedizione come data di presentazione.

Istruttoria del ricorso

Per quel che riguarda l'istruttoria dei ricorsi al Comitato regionale, la Circolare n. 24/2004 ha istituito la figura del "Segretario del Comitato", funzionario con particolari e documentate competenze giuridiche (laureato in giurisprudenza, eventualmente anche abilitato alla professione forense), nominato dal Direttore della DRL, chiamato a partecipare alle sedute del Comitato in veste di relatore tecnico.

La Circolare n. 10/2006 ha evidenziato che l'istruttoria dei ricorsi è esclusivamente a cura del Segretario del Comitato, precisando però che il Direttore della DRL *«può valutare l'opportunità di nominare anche più segretari in relazione al numero dei ricorsi da istruire»*.

Inoltre, per quanto attiene alle problematiche previdenziali e assicurative, i Segretari del Comitato possono farsi assistere, nell'istruttoria, da funzionari degli Enti interessati, appositamente individuati, che possono essere nominati, da parte del Direttore della DRL, Segretari aggiunti.

I Segretari del Comitato, onde procedere all'istruttoria dei ricorsi, richiedono agli uffici che hanno emanato l'atto impugnato (le DTL ovvero gli Enti previdenziali interessati) la trasmissione degli atti o dei provvedimenti relativi, congiuntamente a *«qualsiasi documentazione idonea a provare gli esiti dell'accertamento oggetto di impugnazione»*.

Sempre dalla Circolare n. 10/2006 è giunta la precisazione secondo la quale in caso di ricorso avverso un provvedimento ispettivo della DTL – segnatamente un verbale conclusivo degli accertamenti con notificazione di illecito amministrativo o con disconoscimento della sussistenza del rapporto di lavoro – le richieste istruttorie devono essere inoltrate al Servizio Ispezione Lavoro.

Come già ricordato la decisione del Comitato regionale, che il Segretario è chiamato ad istruire, deve essere predisposta soltanto in base alla documentazione prodotta dal ricorrente e a quella trasmessa della DTL o dall'Ente previdenziale titolare del provvedimento impugnato; sulla que-

stione si è soffermato il Ministero del Lavoro con Nota n. 15647 del 19 ottobre 2009, chiarendo espressamente che l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 «*non consente l'instaurazione di un contraddittorio tra le parti, non ravvisando, conseguentemente, alcuna possibilità di strategia difensiva, attrverso la presentazione di deduzioni e di ulteriore documentazione*».

Nella Nota n. 15647/2009 il Ministero ha segnalato una vera e propria «*impossibilità per il singolo lavoratore di assumere (...) la posizione giuridica di contro interessato*» nel procedimento istruttorio e decisorio attivato dalla presentazione di un ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

Con riferimento alla istruttoria dei ricorsi amministrativi, la Circolare n. 16/2010 si rivolge esplicitamente ai Segretari del CRL per segnalare che le richieste istruttorie agli uffici che hanno adottato i provvedimenti impugnati devono essere complete e informate ed avvenire preferibilmente in modalità telematica.

Anzitutto la richiesta di trasmissione, in copia, del provvedimento oggetto di impugnazione e degli atti relativi all'accertamento dal quale esso deriva deve avvenire, da parte della Segreteria del CRL, unitamente all'invio di copia del ricorso, ciò al fine di permettere al Servizio Ispezione Lavoro (nel caso di impugnazione del verbale conclusivo degli accertamenti) di «*calibrare la relazione e la relativa produzione documentale in base ai motivi di doglianza sollevati nel ricorso*». Solo la conoscenza dei motivi del ricorso consente ai funzionari accertatori di orientare concretamente la presentazione agli organismi regionali dell'apparato documentale e probatorio acquisito e formato durante le indagini, evidenziando nella relazione di accompagnamento i profili meglio attinenti alle censure proposte dai ricorrenti.

In secondo luogo, la Circolare n. 16/2010 richiama tutti gli uffici interessati affinché la documentazione da trasmettere e da ricevere ai fini della completezza e della correttezza dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi sia «*inviata di norma in via telematica*», mediante scansione digitale dei provvedimenti, degli atti e dei documenti e invio a mezzo posta elettronica.

Le caratteristiche dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004 spingono la Circolare n. 16/2010 a sottolinearne la «*natura esclusivamente documentale*» destinata «*unicamente*» a consentire il riesame del provvedimento sulla sola base, appunto, della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella che proviene dall'ufficio che ha adottato il provvedimento.

La Circolare n. 16/2010 conferma l'impossibilità di individuare un soggetto «*controinteressato*» e, parimenti, l'inammissibilità dell'instaurazione di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e amministrazione.

Termine per la decisione

Il Comitato regionale ha 90 giorni dalla presentazione del ricorso (come chiarito dalla Circolare n. 10/2006, “dal ricevimento” del ricorso e non semplicemente “dalla data del provvedimento impugnato”), per decidere sullo stesso, decorso inutilmente detto termine, senza che il collegio abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).

Il provvedimento decisorio di riesame, a mezzo del quale il Comitato regionale per i rapporti di lavoro decide il ricorso, deve essere opportunamente notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, alla DTL o all’Istituto o Ente interessato, con il contestuale rinvio degli atti comunque trasmessi nella fase istruttoria.

La valutazione circa la ricevibilità, l’ammissibilità e la procedibilità del ricorso è demandata, in via esclusiva, ai soli Comitati regionali competenti alla trattazione e decisione dei ricorsi, pertanto, in ogni caso, a questi devono essere trasmessi “i ricorsi erroneamente presentati” ad altri uffici territoriali, così precisamente la Circolare n. 10/2006, che ha altresì segnalato l’opportunità, nei casi di ricorso avverso un verbale conclusivo degli accertamenti della DTL dal quale derivi anche il recupero dei contributi previdenziali e assicurativi omessi o del tutto evasi, che le comunicazioni agli Istituti previdenziali vengano effettuate *«solo successivamente alla decisione del Comitato ovvero allo scadere del termine per la formazione del silenzio-rigetto, al fine di non avviare procedure di recupero che potrebbero poi essere vanificate dalla decisione dell’Organo collegiale»*.

Nel caso di trasmissione del ricorso dal Comitato incompetente per territorio, il termine di decisione di cui all’art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004 decorre dalla data di ricevimento dello stesso da parte del Comitato che deve deciderlo, secondo quanto chiarito dalla Circolare n. 10/2006, restando comunque in capo al Comitato che trasmette il ricorso l’onere di darne notizia al ricorrente.

Tipologie ed effetti delle decisioni

La decisione, supportata da una logica e coerente motivazione, potrà presentare tre differenti tipologie, da cui conseguono effetti differenti anche in ragione del tipo di provvedimento impugnato:

1. “*decisione eliminativa*”: il provvedimento ispettivo viene annullato, pertanto nessuna azione sanzionatoria né di recupero contributivo o assicurativo potrà fare seguito all’iniziale accertamento ispettivo oggetto di riesame; l’ordinanza-ingiunzione viene annullata, nessuna azione sanzionatoria potrà fare seguito all’iniziale accertamento

ispettivo oggetto di riesame consacrato nel provvedimento ingiuntivo dichiarato illegittimo o infondato dal Collegio;

2. “*decisione confermativa*”: la decisione del Comitato conferma integralmente il provvedimento impugnato, pertanto:
 - *atti di accertamento della DTL*: ricevuta la copia della decisione del ricorso l’Ufficio Affari Legali e Contenzioso procederà a predisporre l’ordinanza-ingiunzione conseguente, che sarà emanata dal Direttore dell’ufficio territoriale del Ministero del Lavoro;
 - *verbali di accertamento degli Istituti*: i singoli organismi amministrativi competenti procederanno con le conseguenti azioni di recupero dei contributi e dei premi omessi e delle relative sanzioni civili, mentre il trasgressore potrà attivare i rimedi giurisdizionali previsti;
 - *ordinanza-ingiunzione della DTL*: la decisione del Comitato conferma integralmente l’ordinanza impugnata, quindi, ricevuta la copia della decisione del ricorso, l’Ufficio Affari Legali e Contenzioso della DTL procederà ad attivare la procedura di riscossione coattiva mediante formazione dei ruoli esattoriali a norma dell’art. 27 della legge n. 689/1981, mentre il ricorrente potrà proporre il ricorso in opposizione dinanzi al Tribunale in base al combinato disposto di cui agli articoli 6 del D.Lgs. n. 150/2011 e 22 della legge n. 689/1981, tenendo presente che sull’art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004 sono intervenute dapprima la Suprema Corte (secondo la quale il ricorso interrompe il termine per la difesa giudiziaria che pertanto sarà possibile entro i 30 giorni dalla notifica della decisione del Comitato regionale, così Cass. Civ., Sez. Lav., 6 febbraio 2012, n. 1717) e più di recente Corte cost., 5 giugno 2013, n. 119 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 3, d.lgs. n. 124/2004, nella parte in cui disponeva che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all’art. 22, legge n. 689/1981.
3. “*decisione innovativa*”: la decisione del Comitato ridetermina la misura e l’oggetto dell’accertamento, modificando, in tutto o in parte il provvedimento impugnato, pertanto nell’ipotesi di modifica del verbale conclusivo degli accertamenti contenente la notificazione di illecito amministrativo l’Ufficio Legale della DTL provvederà a redigere l’ordinanza-ingiunzione nei termini dell’accertamento definitivo compiuto dal Comitato regionale; mentre, nel caso della riforma dei verbali previdenziali gli Istituti procederanno al recupero nei termini stabiliti dalla decisione del collegio; nell’ipotesi di riesame dell’ordinanza-ingiunzione la DTL ai fini della messa in mora del trasgressore e dell’obbligato in solido (debitori delle somme ingiunte) e

della eventuale successiva iscrizione a ruolo del credito pecuniario sanzionatorio, la Circolare n. 16/2010 dispone che la DTL interessata provveda ad istruire e predisporre, per il tramite dell'Ufficio Affari Legali e Contenzioso, e ad adottare un apposito atto di ridetermina del provvedimento originario.

L'atto di ridetermina, adottato dal Direttore della DTL previa verifica di conformità alla decisione adottata in sede regionale, deve: richiamare sinteticamente e per estratto, quale parte integrante del provvedimento stesso, l'ordinanza-ingiunzione originaria, la quale resta titolo esecutivo, mantenendo fermi i propri contenuti formali e sostanziali; prendere atto del *decisum* del Comitato conformandosi ad esso; evidenziare agli obbligati la minor somma dovuta a titolo di sanzioni pecuniarie amministrative, così come scaturita dal parziale accoglimento del ricorso; ingiungere il pagamento della somma entro i successivi 30 giorni come rideterminata con indicazione dei relativi codici tributo ai fini del versamento con l'apposita modulistica.

Sul piano degli effetti della decisione del Comitato, secondo quanto precisato dalla Circolare n. 10/2006, *«la decisione del ricorso ha effetto vincolante per le pubbliche amministrazioni interessate, che peraltro fanno parte del collegio decidente mediante la partecipazione dell'organo di vertice a livello regionale»*, ne deriva che le singole Amministrazioni (segnatamente gli Istituti previdenziali) *«non possono nemmeno promuovere in sede giudiziaria un'eventuale azione di accertamento volta a vanificare la portata della decisione assunta dal Comitato»*.

La Circolare ministeriale n. 10/2006 ha anche precisato che in caso di mancata decisione da parte del Comitato regionale e, quindi, a seguito del formarsi del previsto silenzio-rigetto (a norma dell'art. 17, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004), la decisione deve intendersi di rigetto *«con esclusivo riferimento al merito e cioè alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro»*, non invece agli eventuali profili di illegittimità formali o procedurali del provvedimento impugnato.

Ne consegue che la DTL, in sede di istruttoria volta all'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione, ben potrà "rilevare un vizio di natura formale o procedimentale" e procedere all'adozione di una ordinanza di archiviazione ovvero, a seguito di ricorso avverso l'ordinanza-ingiunzione, procedere alla revoca (art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990) o all'annullamento (art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990) dell'ordinanza stessa.

Sospensione di termini

La complessità del ricorso ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, già evidente appena si consideri la molteplicità e la varietà degli effetti, si segnala anche in ragione della sospensione automatica dei termini di cui agli articoli 14 e 18 della legge n. 689/1981 e di quelli previsti dalla norma-

tiva vigente per i ricorsi giurisdizionali nei confronti dei verbali degli Istituti previdenziali (secondo quanto disposto dall'art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004).

Anzitutto, la sospensione del termine di 90 giorni di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 riguarda il caso della impugnazione di un verbale di accertamento previdenziale dal quale potrebbero scaturire ipotesi di illecito amministrativo di competenza del personale ispettivo delle DTL, che pertanto dovrebbero notificare le violazioni e irrogare le rispettive sanzioni nella perduranza del termine riservato al Comitato regionale per la decisione del ricorso, e che invece, per effetto di tale previsione, conservano la possibilità di operare ai sensi di legge successivamente al riesame amministrativo.

Quanto poi alla sospensione del termine di cui all'art. 18 della legge n. 689/1981, l'art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004 appare impreciso, potendosi, tuttavia, riferire, per quanto qui di interesse, al termine di presentazione degli scritti difensivi e di formulazione dell'istanza di audizione personale (art. 18, comma 1, della legge n. 689/1981), con l'effetto che in caso di presentazione del ricorso al Comitato regionale entro i 30 giorni dalla notifica del verbale di accertamento e notificazione ritualmente impugnato in via amministrativa, residueranno i giorni utili per la presentazione degli scritti difensivi, essendosi pronunciata Corte cost. n. 119/2013 soltanto sulla illegittimità costituzionale della norma relativamente all'art. 22 della legge n. 689/1981.

Trattandosi di "sospensione" e non di "interruzione" i giorni utili saranno, appunto, soltanto quelli residui: ricorso al Comitato presentato al ventesimo giorno dalla notifica dell'atto, resteranno dieci giorni dopo la decisione o dopo il silenzio-rigetto, per presentare gli scritti difensivi. Peraltro, sotto un profilo squisitamente pratico, converrà sempre al ricorrente presentare al contempo entrambi gli strumenti di tutela: gli scritti difensivi alla DTL e il ricorso al Comitato regionale, con l'avvertenza, evidentemente, che i primi verranno presi in considerazione soltanto dopo il formarsi di una decisione (espressa o tacita) sul secondo.

D'altro canto, la originaria "sospensione" del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981 – ora riferito espressamente dal Legislatore anche all'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011 – garantisce la possibilità per il trasgressore, che ha previamente presentato ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro avverso l'ordinanza-ingiunzione notificatagli, di proporre ricorso in opposizione dinanzi al Tribunale dopo la decisione confermativa o innovativa all'esito del ricorso amministrativo. A maggior ragione in forza della citata sentenza di Corte cost. n. 119/2013 che ha sancito la valenza costituzionale di "interruzione" e non di sospensione del termine.

Quanto invece alla sospensione dell'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione impugnata, l'art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004 ripete, in modo identico, la formula utilizzata dall'art. 16, comma 2, del medesimo decreto («*Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la Direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione*»), soltanto che nel caso del ricorso al Comitato non si giustifica un esame preventivo, in sede cautelare, della Direzione regionale del lavoro, sembrerebbe, allora, da doversi intendere la norma nel senso di un esame valutativo dei requisiti (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), su istanza espressa del ricorrente, da parte del Segretario del Comitato, con decisione di sospensione propria del Collegio

Il “doppio ricorso”

Con riguardo agli effetti di una decisione “confermativa” o anche “innovativa” avverso gli atti di accertamento della DTL, si rileva che, alla luce di una corretta lettura dell'intero art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, all'esito negativo del ricorso avverso il verbale di accertamento e notificazione di cui all'art. 13 del medesimo decreto, il trasgressore potrà ricorrere nuovamente al Comitato regionale per i rapporti di lavoro avverso l'ordinanza-ingiunzione che ne consegue.

Tuttavia, nel silenzio della norma, per un richiamo implicito ai principi generali dell'ordinamento in materia di contenzioso, appare chiaro che, a pena di irricevibilità, il secondo ricorso amministrativo dovrà inevitabilmente presentare un riferimento a motivi diversi, i quali, peraltro, dovranno risultare fondati su fatti oggettivamente nuovi, almeno in parte, rispetto a quelli che mossero il primo riesame.

In questo senso si è pronunciato il Ministero del Lavoro nella Circolare n. 10/2006 secondo cui il ricorso al Comitato regionale avverso il verbale di accertamento e notificazione della DTL, nel caso in cui vi sia rigetto totale o parziale, preclude un ulteriore ricorso allo stesso Comitato contro la successiva ordinanza-ingiunzione, salvo che il secondo ricorso sia fondato su elementi nuovi e differenti rispetto a quelli contenuti nel primo ricorso espressamente evidenziati dal ricorrente.

Ne consegue che il *c.d.* “doppio ricorso” sarà da ritenersi ammissibile ogniqualvolta il ricorrente abbia avuto cura di evidenziare nelle premesse e nella narrativa del secondo ricorso gli elementi innovativi, in fatto e in diritto, che distinguono l'ulteriore richiesta di riesame da parte del Comitato regionale rispetto al primo ricorso.

I rapporti col giudizio di opposizione

Considerata la possibilità di ricorrere, nello stesso termine di 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione, sia dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (art. 17, D.Lgs. n. 124/2004), sia dinanzi al Tribunale (art. 22, legge n. 689/1981), occorre valutare i rapporti intercorrenti fra i due tipi di contenzioso, amministrativo e giudiziario.

Così, se il trasgressore inoltra contemporaneamente il ricorso amministrativo e quello giudiziario, la competenza funzionale inderogabile del Tribunale, quale Giudice dell'opposizione, determinerà una declaratoria di irricevibilità da parte del Comitato regionale per contestuale impugnativa in sede giurisdizionale, oltre che per il principio di non prevalenza dei ricorsi amministrativi.

Nel caso in cui, invece, il trasgressore ricorra *ex art. 17* del D.Lgs. n. 124/2004 mentre l'obbligato solidale avvii il giudizio di opposizione (*ex art. 22* della legge n. 689/1981 e art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011), la natura meramente accessoria, a garanzia del credito sanzionatorio, della responsabilità solidale di cui all'art. 6 della legge n. 689/1981, comporta che la trattazione del ricorso innanzi al Comitato regionale debba proseguire fino alla decisione dello stesso, dovendosi interrompere o sospendere (per ragioni di economia processuale) il ricorso in opposizione presentato dal solo obbligato in solido, in quanto una decisione eliminativa in sede di contenzioso amministrativo determinerebbe la cessazione della materia del contendere nel giudizio.

Stesso esito, della cessazione della materia del contendere, si avrà nel caso in cui la decisione eliminativa del Comitato giunga tardivamente e cioè dopo l'instaurazione del giudizio di opposizione da parte del trasgressore.

Si rammenta che per Cass. Civ., Sez. Lav., 6 febbraio 2012, n. 1717 il ricorso al Comitato regionale interrompe il termine per la difesa giudiziaria che pertanto sarà possibile entro i 30 giorni dalla notifica della decisione.

Impugnabilità della decisione del Comitato

La Circolare n. 16/2010 si occupa della questione della impugnabilità delle decisioni rese dal Comitato regionale all'esito dei ricorsi *ex art. 17* del D.Lgs. n. 124/2004.

La pronuncia ministeriale è secca e netta nel negare qualsiasi possibilità di autonoma impugnazione della decisione di riesame resa in sede di contenzioso amministrativo dal Comitato regionale, sia nella sede giudiziaria, ordinaria e amministrativa, sia in quella propriamente amministrativa.

Secondo il Ministero deve ritenersi inammissibile qualsiasi impugnazione giudiziale delle decisioni rese nell'ambito dei ricorsi

amministrativi introdotti dal D.Lgs. n. 124/2004, tanto dinanzi al TAR quanto davanti al Tribunale monocratico in funzione di Giudice del lavoro.

L'orientamento giurisprudenziale riconosciuto come maggioritario dal Ministero, come illustrato dalla Circolare n. 16/2010, muove dalla considerazione che il momento lesivo dei diritti del ricorrente non può mai identificarsi con la decisione di riesame adottata dall'organismo preposto (Comitato regionale) per la definizione del relativo ricorso, ma piuttosto ed esclusivamente nel provvedimento sanzionatorio che ha formato oggetto di gravame amministrativo avverso il quale andranno mossi i successivi rilievi e le ulteriori censure nelle sedi di contenzioso giudiziario e amministrativo consentite.

Nessuna lesione, dunque, può esservi nella sfera giuridica del ricorrente per effetto della decisione del Comitato regionale.

D'altro canto, la Circolare n. 16/2010 chiarisce anche il profilo di non impugnabilità delle decisioni con ricorso straordinario al Capo dello Stato: l'ampiezza dei poteri esercitabili dal Giudice ordinario, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione (dall'accertamento alla condanna, con effetti di correzione o addirittura di sostituzione sul provvedimento amministrativo), non è neppure paragonabile al mero potere caducatorio, per vizi di legittimità, riconosciuto in sede di ricorso straordinario, pertanto la competenza funzionale inderogabile dell'Autorità giudiziaria ordinaria travolge qualsiasi possibilità di ulteriore e differente radicamento di competenza per ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Il ricorso al Comitato Regionale contro la diffida accertativa validata

Ultima fase procedurale, peraltro eventuale, relativa al provvedimento di diffida accertativa validata consiste nella facoltà del datore di lavoro di impugnarne la forma e i contenuti mediante ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 4, del medesimo decreto, *entro 30 giorni dalla notifica* del provvedimento recante la validazione direttoriale.

La norma, invero, non indica espressamente il termine entro il quale il ricorso va proposto, tuttavia, trattandosi di ricorso amministrativo e precisamente di un ricorso gerarchico improprio, si ritiene debba operare il termine generale di proposizione dei ricorsi amministrativi a norma dell'art. 2 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, pari a trenta giorni dalla notificazione del provvedimento impugnato, così si esprime, peraltro, lo stesso Ministero nella Circolare n. 24/2004.

Il ricorso deve essere presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro costituito presso la Direzione regionale del lavoro competente per territorio, vale a dire quella nella cui sfera di attribuzioni insiste la

Direzione Territoriale del Lavoro dalla quale il provvedimento è stato dapprima adottato e successivamente validato.

Necessita di una puntualizzazione il riferimento alla struttura del Comitato regionale chiamato a decidere del ricorso avverso la diffida accertativa. In effetti, tale organismo nella sua composizione ordinaria (art. 17, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004) è formato dal Direttore della Direzione regionale del lavoro (che lo presiede), dal Direttore regionale dell'Inps e dal Direttore regionale dell'Inail; tuttavia, in ragione della previsione contenuta nell'art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, al fine di valutare la fondatezza o meno del ricorso in oggetto il Comitato deve essere integrato *«con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale»*.

L'integrazione con le parti sociali sembra corrispondere alla volontà legislativa di un approccio prudente nell'utilizzo del nuovo istituto della diffida accertativa e pare dettata dall'esigenza di garantire la massima tutela possibile, in termini di assoluta imparzialità, alle parti rappresentate.

Peraltro, al fine di consentire il regolare funzionamento del Comitato regionale integrato, la norma stabilisce anche che, in mancanza della tempestiva designazione dei rappresentanti delle Parti sociali, entro 30 giorni dalla richiesta espressa di nomina, il Comitato può procedere ugualmente all'esame dei ricorsi, decidendoli nella sua composizione ordinaria.

Una importante segnalazione riguarda l'inciso finale dell'art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, a norma del quale la presentazione del ricorso *«sospende l'esecutività»* della diffida accertativa (deve intendersi più correttamente "esecutorietà"), ne consegue l'impossibilità per il lavoratore di procedere nella esecuzione forzata del credito, pure accertato e solennemente documentato nel titolo esecutivo.

Ne deriva che il lavoratore al quale è stata notificata la diffida accertativa validata non potrà spedire il titolo in forma esecutiva né, tanto meno, notificare il precetto al datore di lavoro, nel caso in cui quest'ultimo abbia tempestivamente provveduto a notificare il ricorso anche al titolare del credito pecuniario consacrato nel provvedimento che si contesta.

Ma anche qualora il precetto sia già stato notificato, a fronte della sospensione automatica della esecutorietà del titolo esecutivo formatosi per effetto della proposizione del ricorso amministrativo al Comitato, potrebbero ritenersi sospesi i termini per l'opposizione, così pure quelli per l'esecuzione forzata. Tuttavia, contro tale ultimo assunto osta il dato testuale della norma, che sospende la forza esecutiva del titolo e non invece i termini processuali per le opposizioni ovvero per la prosecuzione della procedura esecutiva avviata.

Quanto ai *termini per la decisione*, il Comitato regionale per i rapporti di lavoro è chiamato a decidere il ricorso, entro 90 giorni dalla proposizione dello stesso, sulla base della documentazione prodotta dal datore di lavoro ricorrente e di quella già in possesso della Direzione del lavoro che ha adottato e validato la diffida accertativa impugnata, tempestivamente trasmessa alla Segreteria del Comitato regionale.

Nulla si dice nella norma circa la possibilità e le modalità di partecipazione del lavoratore-creditore al procedimento instauratosi a fronte del ricorso amministrativo proposto dal datore di lavoro, non sembrano, d'altro canto, palesarsi difficoltà nel ritenere comunque e sempre ammissibili, fino alla data della convocazione del Comitato regionale per la decisione del ricorso, produzioni documentali da parte del lavoratore interessato, che assume obiettivamente le vesti di "controinteressato" rispetto al ricorrente.

La decisione del Comitato andrà notificata tempestivamente sia al ricorrente che al lavoratore controinteressato, dati i riflessi sul prosieguo della vicenda processualistica.

Il Comitato, infatti, può assumere tre distinte tipologie di decisione:

- a) decidere per *l'accoglimento del ricorso*, con integrale annullamento della diffida accertativa: in tal caso ne deriva il venir meno del provvedimento impugnato e, quindi, tanto il valore di accertamento tecnico quanto l'efficacia di titolo esecutivo, con l'evidente naturale conseguenza dell'impedire ogni attivazione dell'azione esecutiva da parte del lavoratore ovvero del rendere improcedibile quella già attivata sulla scorta del provvedimento annullato;
- b) decidere per il *rigetto del ricorso*, con la conferma della validità e della legittimità del provvedimento impugnato: l'accertamento tecnico accertato nella diffida accertativa validata diviene definitivo, ripristinando l'efficacia di titolo esecutivo provvisoriamente sospesa;
- c) decidere per *l'accoglimento parziale* del ricorso, riformulando parzialmente il provvedimento impugnato: la diffida accertativa validata, dunque, risulta modificata sostanzialmente nell'importo del credito accertato che sarà di misura inferiore rispetto a quanto inizialmente esposto e, per l'effetto, il provvedimento manterrà la propria efficacia esecutiva ma limitatamente al diverso minore importo deliberato dal Comitato regionale in accoglimento parziale delle doglianze del datore di lavoro ricorrente.

Da ultimo, si tenga presente che in caso di mancata decisione entro il novantesimo giorno il ricorso si intende respinto (*cd. silenzio rigetto*): da tale data la diffida accertativa validata tornerà, quindi, parimenti ad esplicare tutti gli effetti che il D.Lgs. n. 124/2004 le riconosce e attribuisce.

Il ricorso alla DRL contro l'ordinanza-ingiunzione

Il ricorso amministrativo al Direttore regionale del lavoro riguarda l'ordinanza-ingiunzione adottata dal Direttore di una delle Direzioni Territoriali (già provinciali) del Lavoro che ricadono nel territorio di competenza della Direzione regionale del lavoro e si caratterizza per un ruolo "residuale" rispetto a quello al Comitato regionale per i rapporti di lavoro stante la competenza esclusiva per materia affidata a quest'ultimo organismo.

Avverso l'ordinanza-ingiunzione, infatti, il *destinatario interessato* (trasgressore o obbligato in solido al pagamento delle sanzioni) può opporsi in via amministrativa ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 per ragioni non afferenti alla qualificazione e sussistenza dei rapporti di lavoro, divenendo, quindi, ancor più residuale dopo la legge n. 92/2012 che spinge a discutere prevalentemente, in sede contenziosa, della corretta qualificazione dei rapporti di lavoro.

Si tratta di una ipotesi di ricorso che si aggancia, sia pure in coda, al sistema delineato dagli articoli 14-18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per effetto del quale il *procedimento sanzionatorio amministrativo* si struttura in una serie di fasi che si possono così sinteticamente riassumere:

- ispezione in materia di lavoro, con accesso in azienda, assunzione di informazioni dal personale e rilascio del primo verbale di accesso ispettivo;
- esame della documentazione e accertamento degli elementi degli illeciti con redazione del verbale di accertamento e notificazione degli illeciti amministrativi;
- pagamento in misura ridotta delle sanzioni nel previsto termine di 60 giorni, laddove invero il procedimento si estingue;
- rapporto al Direttore della Direzione Territoriale (già provinciale) del Lavoro in caso di mancato pagamento della sanzione agevolata;
- esame degli scritti difensivi eventualmente inviati dal trasgressore ed audizione personale dello stesso eventuale richiama;
- emissione del provvedimento amministrativo che conclude il procedimento: ordinanza-ingiunzione oppure ordinanza di archiviazione.

Contro l'ordinanza-ingiunzione, l'art. 22 della legge n. 689/1981 in combinato disposto con l'art. 6 del D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150 prevedono il *ricorso giudiziario in opposizione*, da incardinarsi dinanzi al Tribunale del luogo in cui l'illecito è stato commesso entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.

A seguito della riforma dei servizi ispettivi del 2004, invece, è stata, introdotta una interessante ipotesi di *ricorso amministrativo gerarchico improprio*, avente natura impugnatoria, dinanzi alla Direzione regionale del

lavoro, fatta comunque espressamente salva la possibilità di ricorrere successivamente dinanzi all'Autorità giudiziaria, nelle forme del citato art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011, entro i 30 giorni successivi alla notifica del provvedimento decisorio del Direttore regionale che decide del ricorso sull'ordinanza-ingiunzione impugnata in sede amministrativa ovvero decorso inutilmente il termine assegnato per decidere alla medesima Autorità ministeriale regionale.

Il ricorso amministrativo è un *atto ad iniziativa di parte*, propulsivo di un procedimento contenzioso dinanzi agli organi amministrativi specificamente individuati, il cui oggetto è l'impugnativa di un provvedimento amministrativo. Norma fondamentale è il D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

Il ricorrente deve essere portatore di un interesse (sostanziale) giuridicamente qualificato in quanto ha ricevuto pregiudizio dall'atto oggetto di impugnazione e deve risultare titolare di un interesse (processuale) connesso al ricevimento di qualche vantaggio dalla decisione di accoglimento (anche parziale) del ricorso.

La Circolare n. 16 del 28 aprile 2010 ammette la possibilità di impugnare l'ordinanza-ingiunzione con il ricorso amministrativo in esame anche dopo l'avvenuto pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrative o contestualmente al pagamento di tali somme.

Soltanto il pagamento delle sanzioni nella misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981, infatti, estingue l'illecito amministrativo impedendo, di fatto, qualsiasi tipo di impugnativa dei provvedimenti sanzionatori.

Proposizione del ricorso

Gli *elementi essenziali del ricorso* amministrativo rivolto dalla Direzione regionale del lavoro sono:

- la forma scritta,
- l'indicazione della Direzione regionale del lavoro cui ci si rivolge,
- l'identificazione del ricorrente o dei ricorrenti (trasgressore, obbligato in solido o entrambi),
- l'identificazione della ordinanza-ingiunzione impugnata (con riferimento agli elementi identificativi del provvedimento sanzionatorio: Direzione Territoriale del Lavoro emittente, data di emissione, numero di protocollo, data di notificazione),
- la specificazione dei motivi del ricorso (quali sono le ragioni per cui si chiede l'annullamento o la riforma del provvedimento impugnato, *c.d. causa petendi*),
- l'individuazione dell'oggetto del ricorso (cosa si chiede, se l'annullamento totale o parziale o la riforma del provvedimento impugnato, *c.d. petitum*),

– la sottoscrizione del ricorrente o dei ricorrenti.

La *data* non è elemento essenziale perché risulta dal timbro postale (raccomandata) o dal timbro a data della Direzione regionale del lavoro ricevente (presentazione diretta) ovvero dall’attestazione di invio e ricevuta di lettura (posta elettronica certificata).

Quanto più direttamente agli aspetti procedurali, il ricorso *ex art.* 16 del D.Lgs. n. 124/2004, anche ai sensi dell’art. 2 del D.P.R. n. 1199/1971, applicabile quale norma generale di riferimento in materia di ricorsi amministrativi, sia pure in via sussidiaria, può essere presentato direttamente alla Direzione regionale del lavoro, che provvede a rilasciare al ricorrente idonea ricevuta, oppure può essere inoltrato a mezzo posta, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, valendo, in tale ultima ipotesi, la data di spedizione quale data di presentazione del ricorso stesso.

Il termine di presentazione del ricorso alla Direzione regionale del lavoro è di *30 giorni dalla data della notificazione* dell’ordinanza-ingiunzione che con il ricorso stesso si intende impugnare.

Il *ricorso tardivo* – presentato cioè oltre il termine decadenziale di trenta giorni previsto dall’art. 2, comma 1, D.P.R. n. 1199/1971 – è irricevibile: esso peraltro può valere come semplice denuncia sulla cui base la Direzione del lavoro interessata può esercitare il potere di autotutela.

Sul punto la Circolare n. 16/2010 sottolinea come il D.Lgs. n. 124/2004 abbia stabilito che il ricorso deve essere “inoltrato” alla Direzione regionale del lavoro competente per territorio, significando come l’inoltro debba avvenire nel termine di 30 giorni dalla notifica del provvedimento impugnato.

Peraltro, se l’art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato “direttamente”, quindi a mano presso la sede dell’ufficio, oppure “mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento”, valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, il Ministero del Lavoro ricorda ora come le disposizioni in materia di informatizzazione della Pubblica Amministrazione consentano di affermare, senza dubbio alcuno, che la trasmissione a mezzo posta elettronica certificata va considerata «*equivalente alla presentazione personale*».

Conseguenza ne è che il ricorso amministrativo può essere “inoltrato” alla competente Direzione regionale del lavoro a mezzo posta elettronica certificata (PEC) utilizzando gli indirizzi e-mail istituzionali che la Circolare n. 16/2010 fornisce in calce, debitamente pubblicati anche sul sito Internet del Ministero (*www.lavoro.gov.it*).

La circolare ministeriale, peraltro, richiama opportunamente le Direzioni territoriali (già provinciali) del lavoro ad inserire l’indicazione di tale modalità di proposizione del ricorso nelle apposite “Avvertenze” all’interno dell’ordinanza-ingiunzione.

Il ricorso è presentato *in carta libera*, senza assoggettamento all'imposta di bollo (Nota del Ministero del Lavoro prot. n. 1018 del 23 settembre 2004).

Soggetti legittimati alla proposizione del ricorso, in quanto interessati, sono il *trasgressore* e l'*obbligato in solido*, individuati ai sensi della legge n. 689/1981, che hanno avuta notificata l'ordinanza-ingiunzione impugnata, i quali peraltro potranno agire personalmente oppure per il tramite del professionista del lavoro (individuato ai sensi dell'art. 1 della legge n. 12/1979) che dagli stessi riceve specifica delega.

Il Direttore della Direzione regionale del lavoro ha competenza a ricevere, a trattare e a decidere, ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004, tutti e soli i ricorsi amministrativi che vengano proposti avverso le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni territoriali (già provinciali) del lavoro, purché il ricorrente non deduca una *causa petendi* fondata sulla contestazione della sussistenza o della qualificazione del rapporto di lavoro dal quale scaturiscono gli illeciti sanzionati, in quanto in tal caso la competenza a decidere il ricorso così motivato appartiene in via esclusiva, per una riserva espressa di legge in base alla materia del contendere, al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, a norma dell'art. 17 dello stesso decreto di riforma dei Servizi ispettivi.

In buona sostanza, allora, il ricorso alla Direzione regionale del lavoro appare *costruito in forma residuale*, se così si può dire, giacché non v'è dubbio che la gran parte delle contestazioni mosse contro le ordinanze-ingiunzione riguardano proprio la non sussistenza o la differente qualificazione dei rapporti di lavoro che vengono ricostruiti normativamente dal personale ispettivo in termini di subordinazione.

Peraltro, non può neppure sottacersi la possibilità che il ricorso *ex art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004* possa divenire uno *strumento deflativo del contenzioso giudiziario* per quanto concerne le non esigue ipotesi sanzionatorie, in termini di quantità e di elevatezza delle sanzioni, relative agli adempimenti di tipo documentale (ad esempio la consegna della dichiarazione di assunzione in un rapporto regolare; l'omesso invio del prospetto informativo ai fini del collocamento obbligatorio; le violazioni in materia di libro unico del lavoro), ma anche riguardanti le violazioni in materia di orario di lavoro.

Al Direttore regionale del lavoro si potrà richiedere, infatti, di pronunciarsi sulla legittimità dei provvedimenti sanzionatori dei Direttori territoriali del lavoro, come pure di rideterminare la sanzione da irrogare e ingiungere con un utilizzo più appropriato, se del caso, dei criteri di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981.

Il ricorso *non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione*, «salvo che la Direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione» (art. 16, comma 2, ultima parte, D.Lgs. n. 124/2004).

Come chiarito anche nella Circolare n. 24 del 24 giugno 2004 del Ministero del Lavoro, che fa riferimento ai provvedimenti cautelari in genere, la sospensione dell'ordinanza-ingiunzione impugnata necessita di un apposito e specifico provvedimento espresso del Direttore della Direzione regionale del lavoro che non consegue immediatamente all'esito della richiesta ovvero dell'istanza di parte del ricorrente, ma, in applicazione analogica di quanto stabilito, in via generale, in materia di ricorso amministrativo gerarchico dall'art. 3 del D.P.R. n. 1199/1971, segue la oggettiva valutazione della sussistenza dei due presupposti del:

- *fumus boni iuris* (parvenza di un legittimo diritto, sotto il profilo di una analisi che consenta di affermare come il ricorso non si presenti sprovvisto di una certa fondatezza, sia pur minima);
- *periculum in mora* (pericolo di un danno per il ritardo della decisione, nei termini di una seria possibilità che portando ad esecuzione l'ordinanza-ingiunzione possano derivarne al ricorrente danni gravi e irreparabili).

Decisione del ricorso

Il Direttore regionale del lavoro deve poi decidere il ricorso entro i successivi 60 giorni dalla presentazione dello stesso (valgano in tal senso le precisazioni dettate dallo stesso Ministero con Circolare n. 10 del 23 marzo 2006), inoltre, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004, decorso tale termine inutilmente, senza che la Direzione abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).

Il Direttore della Direzione regionale del lavoro, a norma di legge, decide sulla base di una istruttoria esclusivamente documentale, acquisendo gli atti (fascicolo della pratica e nota allegata) dalla Direzione Territoriale del Lavoro da cui proviene il provvedimento oggetto di riesame e valutando i documenti e gli elementi prodotti a corredo del ricorso dal trasgressore o dall'obbligato in solido che abbia proposto lo strumento difensivo.

L'art. 16, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004, in effetti, stabilisce espressamente, in proposito, che la decisione deve essere presa «*sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'amministrazione*».

Con specifico riferimento alla istruttoria dei ricorsi amministrativi, la Circolare n. 16/2010 si rivolge esplicitamente alle Direzioni regionali del lavoro per segnalare che le richieste istruttorie agli uffici territoriali che

hanno adottato le ordinanze impugnate devono essere complete ed avvenire preferibilmente in modalità telematica.

Anzitutto la richiesta di trasmissione, in copia, del provvedimento oggetto di impugnazione e degli atti relativi all'accertamento dal quale esso deriva deve avvenire unitamente all'invio di copia del ricorso, al fine di permettere all'Ufficio Affari legali e contenzioso di «*calibrare la relazione e la relativa produzione documentale in base ai motivi di doglianza sollevati nel ricorso*».

La stessa circolare ministeriale richiama tutti gli uffici interessati affinché la documentazione da trasmettere e da ricevere ai fini della completezza e della correttezza dell'istruttoria dei ricorsi sia «*inviata di norma in via telematica*», mediante scansione digitale dei provvedimenti, degli atti e dei documenti e invio a mezzo posta elettronica.

Le caratteristiche dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004 spinge la Circolare n. 16/2010 a sottolinearne la «*natura esclusivamente documentale*» destinata «*unicamente*» a consentire il riesame del provvedimento sulla sola base, appunto, della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella che proviene dall'ufficio che ha adottato il provvedimento.

Da qui l'impossibilità di individuare un soggetto "controinteressato" e, parimenti, l'inammissibilità dell'instaurazione di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e Amministrazione.

Il provvedimento di riesame a mezzo del quale il Direttore della Direzione regionale del lavoro decide il ricorso avverso l'ordinanza, deve essere opportunamente notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, alla Direzione Territoriale (già provinciale) del Lavoro interessata.

Trattandosi di provvedimento decisivo di riesame, la decisione del Direttore della Direzione regionale del lavoro dovrà essere necessariamente in forma scritta (la mancanza della forma scritta ne determinerebbe l'inesistenza) e corredata da una logica e coerente motivazione, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 1199/1971 e all'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La motivazione del provvedimento di decisione del Direttore regionale del lavoro non può strutturarsi come un mero riferimento confermativo delle ragioni dell'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Non è ammessa, infatti, una motivazione per *relationem*, dovendo invece la decisione ripercorrere in modo diretto, sia pure sinteticamente, il percorso logico motivazionale seguito dall'organo decidente del ricorso.

La decisione, sotto il profilo del contenuto sostanziale, potrà dare luogo a tre differenti tipologie di pronunciamento, in base alla soluzione offerta alle censure proposte dal ricorrente:

- “*eliminatória*”: all’esito dell’accoglimento favorevole del ricorso l’ordinanza-ingiunzione viene annullata;
- “*confermativa*”: la decisione del Direttore regionale del lavoro conferma integralmente il provvedimento ingiuntivo;
- “*innovativa*”: il provvedimento di riesame modifica, in tutto o in parte, l’ordinanza-ingiunzione impugnata, novellandone e quindi rideterminandone l’importo sanzionatorio.

Effetti della decisione

Sotto il profilo degli effetti, anche alla luce delle indicazioni operative dettate dal Ministero del Lavoro con la richiamata Circolare n. 24/2004, la decisione motivata del ricorso in argomento presenterà una portata operativa differente, a seconda della tipologia alla quale afferisce:

- in caso di decisione “*eliminatória*”, il ricorrente non sarà più soggetto ad alcuna pretesa da parte della Pubblica Amministrazione ingiungente, mentre la Direzione Territoriale del Lavoro che, in mancanza di provvedimento di sospensione, abbia attivato la procedura di riscossione coattiva delle sanzioni ingiunte con l’ordinanza annullata, a mezzo ruoli esattoriali, come previsto dall’art. 27 della legge n. 689/1981, dovrà provvedere alla cessazione immediata dell’esecuzione, mediante idoneo provvedimento di scarico amministrativo delle somme;
- in ipotesi di decisione “*confermativa*”, invece, il ricorrente potrà proporre, entro 30 giorni dalla decisione stessa, il ricorso in opposizione dinanzi al Tribunale, ai sensi dell’art. 22 della legge n. 689/1981 e dell’art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011, mentre la Direzione Territoriale del Lavoro potrà procedere ai sensi dell’art. 27 della legge n. 689/1981 alla riscossione coattiva (salva sospensione dell’esecutività ordinata dal Giudice dell’opposizione in base alle previsioni dell’art. 5 del D.Lgs. n. 150/2011);
- infine, in caso di decisione “*innovativa*”, nelle ipotesi di decisione di parziale accoglimento del ricorso, a seguito della quale risulti modificato l’importo sanzionatorio originariamente ingiunto, ai fini della messa in mora del trasgressore e dell’obbligato in solido (debitori delle somme ingiunte) e della eventuale successiva iscrizione a ruolo del credito pecuniario sanzionatorio, la Circolare n. 16/2010 dispone che la Direzione Territoriale del Lavoro interessata deve provvedere ad istruire e adottare un apposito atto di ridetermina del provvedimento originario.

Nel caso di decisione di riforma (“*innovativa*”), dunque, l’atto di ride-termina deve essere adottato dal Direttore della Direzione Territoriale del

Lavoro previa verifica di conformità alla decisione adottata in sede regionale.

Tale provvedimento che ridetermina al trasgressore e all'obbligato solidale le somme effettivamente da corrispondere all'Amministrazione deve:

- richiamare sinteticamente e per estratto, quale parte integrante del provvedimento, l'ordinanza-ingiunzione originaria, la quale resta titolo esecutivo, mantenendo fermi i propri contenuti formali e sostanziali;
- prendere atto del *decisum* della Direzione regionale del lavoro conformandosi ad esso;
- evidenziare agli obbligati la diversa e minore somma dovuta a titolo di sanzioni pecuniarie amministrative, così come scaturita dal parziale accoglimento del ricorso;
- ingiungere il pagamento della somma entro i successivi trenta giorni come rideterminata con indicazione dei relativi codici tributo ai fini del versamento con l'apposita modulistica (Mod. F23).

Impugnabilità della decisione

La decisione della Direzione regionale, da ultimo, è un atto definitivo e come tale non può ulteriormente essere impugnata.

Il provvedimento decisorio del Direttore regionale del lavoro, pertanto, deve recare l'avvertimento espresso al trasgressore del successivo termine di 30 giorni per ricorrere in sede giudiziaria, in opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689/1981 e dell'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011, avverso la medesima ordinanza-ingiunzione, già impugnata in sede gerarchica amministrativa.

Il Tribunale di Taranto con sentenza 23 maggio 2007, n. 5983 ha sancito che *«deve dichiararsi l'inammissibilità del ricorso proposto ex art. 22 della legge n. 689/1981 avverso una decisione emessa dal Direttore regionale del lavoro ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004, la quale non è altro che un atto meramente confermativo della ordinanza-ingiunzione (provvedimento originario) e come tale è priva di efficacia lesiva autonoma»*.

Sul punto valga quanto ora argomentato dalla Circolare ministeriale n. 16/2010, laddove si esclude sia l'impugnativa dinanzi al Giudice ordinario o amministrativo, sia quella con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

I rapporti col giudizio di opposizione

Con riferimento ai rapporti che intercorrono fra il rimedio giurisdizionale e quello di tipo amministrativo introdotto dall'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004, previsto dalla legge n. 689/1981 e dal D.Lgs. n. 150/2011, occorre precisare che, sebbene la norma dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004 non sembri formulata in maniera tecnicamente del tutto corretta,

ugualmente chiare ne appaiono la lettura e l'interpretazione che da essa derivano pianamente.

In primo luogo, infatti, la disposizione mostra di voler ritenere e lasciare "fermo" il ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione del Direttore territoriale del lavoro nel senso anzidetto, e cioè di ritenerlo presentabile dopo la decisione o la scadenza dei termini per decidere del ricorso amministrativo.

Poi, però, ammette il ricorso "in via alternativa": orbene il rapporto di alternatività che si caratterizza all'interno del nostro sistema di diritto amministrativo, fra i rimedi giurisdizionali e quelli meramente amministrativi, è tale, in genere, da porsi, quasi paradigmaticamente, in simbiosi con il principio *electa una via non datur recursus ad alteram*.

In verità l'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004 si lascia comunque leggere in modo univoco, nel senso di una possibile adesione al rimedio amministrativo prima dell'eventuale ricorso giudiziario e senza alcun pregiudizio né preclusione rispetto all'attivazione di esso, pertanto, il termine "alternativa" è da intendersi in senso sicuramente atecnico, quasi a dire "facoltativa", giacché il ricorso in opposizione dinanzi al Tribunale sarà senza dubbio giuridicamente possibile dopo l'esperimento del ricorso amministrativo in argomento.

D'altro canto, assolutamente chiaro e preciso è, in tal senso, il comma 3 del medesimo art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004 che espressamente ribadisce, a scanso di qualsiasi equivoco: «*Il termine di cui all'art. 22 della citata legge n. 689/1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ride termina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione*».

Sebbene si possa sottolineare l'anomalia del mancato intervento di riforma da parte dell'art. 34, comma 5, del D.Lgs. n. 150/2011 (che invece sul punto ha modificato l'art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004).

Data la possibilità di ricorrere, nel medesimo termine di 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza, sia dinanzi alla Direzione regionale del lavoro (art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004) sia dinanzi al Tribunale (art. 22 della legge n. 689/1981 e art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011), si pone la necessità di valutare i rapporti che possono intercorrere fra i due rimedi, ferma restando la già ricordata non alternatività dei due strumenti di difesa, parimenti attivabili.

In primo luogo vi è da domandarsi della ipotesi che il trasgressore provveda a inoltrare simultaneamente i due ricorsi, quello amministrativo e quello di opposizione: in tale supposta situazione è da ritenersi che la competenza funzionale inderogabile del Tribunale, quale Giudice dell'opposizione, e il principio di non prevalenza dei ricorsi amministrativi fanno sì che la Direzione regionale del lavoro adita debba declinare la pro-

pria competenza a decidere il ricorso, dichiarandolo irricevibile per contestuale impugnativa in sede giurisdizionale.

Ulteriore e differente ipotesi è quella dei due ricorsi presentati, rispettivamente, uno dal trasgressore e l'altro dall'obbligato solidale: in tal caso, data la natura meramente accessoria, a garanzia del credito sanzionatorio, della responsabilità solidale delineata dall'art. 6 della legge n. 689/1981, vi è da ritenere che debba proseguire fino all'esito finale il ricorso amministrativo proposto dal trasgressore, dovendosi interrompere o sospendere il ricorso in opposizione presentato al Tribunale dal solo obbligato in solido, giacché una decisione eliminativa del primo farebbe cessare la materia del contendere nel secondo.

Non così invece nel caso opposto di ricorso amministrativo presentato dall'obbligato in solido, dovendosi in tal caso procedere immediatamente col ricorso giudiziario in opposizione presentato dal trasgressore.

In ogni caso, alla cessazione della materia del contendere potrà portare la notifica, da parte della Direzione regionale del lavoro, di una decisione eliminativa tardiva, vale a dire successiva alla instaurazione del giudizio di opposizione da parte del trasgressore.

4.4. Ricorso giudiziario in opposizione

Il ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione trova il proprio riferimento normativo negli artt. 2, 5 e 6 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 e nell'art. 22 della legge n. 689/1981 (modificato dall'art. 34 del d.lgs. n. 150/2011). La giurisdizione spetta, in via esclusiva, al giudice ordinario; la competenza appartiene al giudice unico di Tribunale, in composizione monocratica, che dirige il processo secondo il rito del lavoro.

Il ricorso in opposizione va proposto "*davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione*" (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 150/2011). La competenza per territorio è inderogabilmente sancita. La legittimazione attiva alla presentazione del **ricorso in opposizione** è in capo a **ciascun destinatario dell'ordinanza-ingiunzione**: trasgressore e obbligato in solido, quindi, possono presentare il ricorso in opposizione, essendone entrambi destinatari, entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento, a pena di inammissibilità, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale (art. 6, comma 6, d.lgs. n. 150/2011). Ai sensi dell'art. 6, comma 10, lett. a), d.lgs. n. 150/2011 quando il ricorso è proposto oltre i termini il giudice ne dichiara la inammissibilità con sentenza. Pur nella semplicità del rito, che giustifica la non obbligatorietà della difesa tecnica, il trasgressore e l'obbligato in solido possono rivolgersi al professionista che assiste l'azienda per i profili della amministrazione del personale ai sensi della legge n. 12/1979, che può predisporre il ricorso e redigerlo materialmente,

ferma restando l'esclusiva titolarità e sottoscrizione dell'interessato; d'altro canto, è legittima la presenza del professionista alle udienze giacché potrà rivestire la qualità di "**rappresentante processuale volontario**", a seguito di espressa ed esplicita procura da parte del trasgressore e/o dell'obbligato in solido, essendo il professionista "*preposto*" agli "*affari*" inerenti la gestione di quei rapporti di lavoro cui si riferisce l'ordinanza-ingiunzione impugnata (art. 77, comma 1, c.p.c.). La legittimazione passiva nel giudizio di opposizione è in capo alla **Direzione territoriale del lavoro che ha emanato l'ordinanza-ingiunzione** impugnata, che può stare in giudizio personalmente (art. 6, comma 9, d.lgs. n. 150/2011). L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione si propone mediante ricorso, al quale deve essere allegato il provvedimento opposto, che deve contenere alcuni **elementi essenziali (art. 414 c.p.c.)**: l'ufficio giudiziario al quale il ricorso è rivolto; le generalità anagrafiche e fiscali dell'opponente; l'indicazione dell'amministrazione che ha notificato il provvedimento; l'oggetto e cioè i contenuti della domanda proposta (annullamento o modifica dell'ordinanza-ingiunzione, c.d. *petitum*); le ragioni della domanda (i fondamenti giuridici e di fatto che sostengono l'opposizione, c.d. *causa petendi*); le conclusioni (vale a dire le richieste finali dirette al giudice); la sottoscrizione dell'opponente, se sta in giudizio personalmente, oppure del suo difensore; l'indicazione puntuale e l'articolazione dei mezzi istruttori e delle prove. Proprio **sul piano probatorio rilevano le decadenze sancite dall'art. 416 c.p.c.**, in base al quale il convenuto (oltre a costituirsi almeno 10 giorni liberi prima dell'udienza) deve (a pena di decadenza appunto) proporre tutte le eccezioni processuali e di merito che non sono rilevabili d'ufficio ed indicare i mezzi di prova di cui intende avvalersi, compresi i documenti che devono essere contestualmente depositati. L'opposizione non ha ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione per sé sola considerata, bensì la legittimità dell'esercizio della potestà punitiva da parte della Direzione del lavoro (procedure seguite per estrinsecare il potere sanzionatorio; sussistenza e prova del fatto illecito sanzionato; attribuibilità soggettiva del fatto accertato al trasgressore; presenza di cause di giustificazione o di circostanze scusanti, idonee ad escludere la responsabilità del trasgressore; fondatezza delle pretese sanzionatorie). D'altra parte, le stesse richieste conclusive dell'opponente si evolveranno, in seno al ricorso, secondo criteri di impugnativa chiaramente individuati: a) annullamento totale dell'ordinanza-ingiunzione; b) annullamento parziale; c) modifica di taluni profili di contestazione; d) rideterminazione della sanzione amministrativa ingiunta.

Resta ferma la **possibilità di richiedere in ogni caso la sospensione della esecutività dell'ordinanza-ingiunzione**, ai sensi degli artt. 5 e 6, comma 7, d.lgs. n. 150/2011, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni o in caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile.

Quando il ricorso è stato proposto nei termini di legge, il giudice fissa con decreto (*ex art. 6, comma 8, d.lgs. n. 150/2011 e art. 415, comma 2, c.p.c.*) l'udienza e ordina alla Direzione del lavoro che ha emesso il provvedimento di depositare, almeno 10 giorni prima dell'udienza, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento e alla notificazione della violazione. Il ricorso e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e alla Direzione del lavoro. Le parti hanno l'onere di comparire alla prima udienza, se l'opponente non si presenta senza addurre un legittimo impedimento, il giudice con ordinanza appellabile convalida il provvedimento, salvo che l'illegittimità di esso risulti acclarata dalla documentazione in atti ovvero l'amministrazione abbia omissso di depositare i documenti.

Con riferimento ai poteri istruttori, rilevano quelli propri del rito del lavoro (art. 421, comma 2, c.p.c. e art. 2 del d.lgs. n. 150/2011), per cui nel corso del giudizio il giudice può disporre, anche d'ufficio, tutti i mezzi di prova che ritiene necessari, nei limiti stabiliti dal codice civile, e può disporre la citazione di testimoni. Quanto alle prove testimoniali proposte dalle parti, invece, opera il principio della unità della prova (art. 244 c.p.) dovendosi ritenere inammissibile una tardiva integrazione della lista testimoniale e decaduta dalla prova la parte che, senza giusto motivo, non procede a far chiamare i testimoni davanti al giudice (art. 104 disp. att. c.p.c.).

Terminata l'istruttoria, quando ritiene acquisiti gli elementi probatori sufficienti, **esaurita la discussione** e sentite le conclusioni delle parti, **il giudice pronuncia all'udienza la sentenza con cui definisce il giudizio**, dando lettura del dispositivo e della esposizione delle ragioni della decisione (nei casi di particolare complessità fissa un termine fino a 60 giorni per depositare la sentenza); il giudice, su richiesta delle parti, può concedere fino a 10 giorni per note difensive, rinviando la causa all'udienza successiva alla scadenza del termine, per la discussione orale e la pronuncia della sentenza (art. 429 c.p.c.).

Nello specifico dei contenuti della decisione, a norma dell'art. 6, comma 12, d.lgs. n. 150/2011, con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza ovvero modificarla, anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, da determinarsi, in ogni caso, in una misura non inferiore al minimo edittale. Peraltro, ai sensi dell'art. 6, comma 11, d.lgs. n. 150/2011, quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, perché la Direzione del Lavoro non è stata in grado di produrne, il giudice deve accogliere l'opposizione. Nei confronti della sentenza che decide in primo grado il ricorso in opposizione, **la parte soccombente può proporre impugnazione, mediante ricorso in appello.**

4.5. *L'azione di accertamento negativo*

Una forma di contenzioso utilmente attivabile in sede giudiziaria, non già però con riflessi diretti sui provvedimenti sanzionatori ma piuttosto sulle retrostanti fattispecie lavoristiche, è quella riguardante il ricorso al Giudice del Lavoro per l'accertamento della insussistenza del rapporto di lavoro.

A fronte della notifica del verbale unico conclusivo degli accertamenti in materia di lavoro, infatti, il datore di lavoro può decidere di bloccare ogni eventuale contenzioso derivato che potrebbe essere attivato dal lavoratore interessato ricorrendo dinanzi al Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro per l'accertamento "in negativo" della non sussistenza fra l'azienda e il lavoratore medesimo di alcun rapporto di lavoro subordinato.

Come anticipato in premessa, si ribadisce che il ricorso in esame non incide in alcun modo sulla valutazione di legittimità dell'esercizio della potestà sanzionatoria da parte della Direzione territoriale del lavoro, al punto che Cass. Civ., Sez. Lav., 31 agosto 2006, n. 18852 ha espressamente affermato che "*il ricorso giurisdizionale per accertamento negativo degli addebiti contenuti in un verbale ispettivo redatto congiuntamente dall'Ispettorato del lavoro, dall'Inps, dall'Inail e dalla Guardia di Finanza è ammissibile soltanto nei confronti degli enti previdenziali (...) è invece inammissibile il ricorso avverso le contestazioni dell'Ispettorato del lavoro in quanto il verbale ispettivo è un atto prodromico, di per sé non lesivo di situazioni giuridiche soggettive*" (Cass. 12 luglio 2010, n. 16319).

Pertanto anche in pendenza di giudizio l'ufficio territoriale del Ministero del Lavoro dovrà procedere ad emanare l'ordinanza-ingiunzione conclusiva del procedimento sanzionatorio e avverso la stessa potranno essere proposti dal datore di lavoro, se del caso, gli appositi ricorsi amministrativi e giudiziari.

D'altra parte, non può tacersi come recentemente la Suprema Corte si sia soffermata sul giudizio di accertamento negativo per sancire un principio di assoluta rilevanza con riguardo, precipuamente, alle azioni esperite nei confronti di accertamenti amministrativi operati dagli organi di vigilanza e ispettivi in materia di lavoro e previdenza.

Con sentenza Cass. Civ., Sez. Lav., 17 luglio 2008, n. 19762, in effetti, i Giudici di legittimità, operando un importante *révirement* rispetto a pronunciamenti antecedenti, hanno statuito in merito all'onere della prova di chi agisce in accertamento negativo, sancendo che «*in riferimento ad azioni di accertamento negativo, nell'applicare le regole di distribuzione dell'onere probatorio poste dall'art. 2697 c.c. occorre dare rilievo non al criterio dell'iniziativa processuale, bensì al criterio di natura sostanziale relativo alla posizione delle parti riguardo ai diritti oggetto del giudizio*», là dove, appunto, grava sull'organo di vigilanza l'onere di dimostrare il fondamento

sostanziale, in fatto e in diritto, delle pretese sanzionatorie o, sul lato previdenziale, contributive (conforme anche Cass. Civ., Sez. Lav., 1° dicembre 2008, n. 28516, nonché Corte App. Ancona, Sez. Lav., 11 marzo 2009, n. 97).

Successivamente Cass. Civ., Sez. Lav., 18 maggio 2010 n. 12108, ribadisce che nel contesto dell'esercizio dell'azione di accertamento negativo gli oneri processuali di allegazione e di prova dei fatti che costituiscono il diritto negato grava sul convenuto, che risulta titolare dell'asserito diritto e sostanziale aggressore rispetto allo stesso (conforme Cass. Civ., Sez. Lav., 10 novembre 2010, n. 22862; al contrario si è pronunciata, invece, Cass. Civ., Sez. Un., 4 agosto 2010, n. 18046).

Con tale pronunciamento, dunque, la Suprema Corte svolta decisamente, senza più incertezze, sul fronte del carico probatorio che deve accompagnare una azione giudiziaria preventiva rispetto agli interventi difensivi, di tipo amministrativo (scritti difensivi, ricorso alla Direzione regionale del lavoro, ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro) o giudiziario (ricorso al Tribunale con il rito del lavoro in opposizione all'ordinanza-ingiunzione della Direzione del lavoro, ricorso al Tribunale in funzione di giudice del lavoro avverso i verbali di accertamento degli Istituti previdenziali), nei confronti dei verbali di accertamento degli organi ispettivi.

La scelta dei giudici di legittimità, peraltro, va nella direzione da tempo tracciata dalla dottrina prevalente, di assicurare al presunto autore della condotta antidoverosa – ai fini sanzionatori (nei verbali della Direzione del lavoro) ovvero contributivi (nei verbali dell'Inps) o assicurativi (nei verbali dell'Inail) – il maggior margine di azione difensiva, imponendo agli organi accertatori la predisposizione e l'allegazione delle prove necessarie a dimostrare la sussistenza dell'illecito amministrativo o previdenziali rilevato e verbalizzato.

D'altro canto, in questa stessa direzione si era spinta già, all'epoca del primo pronunciamento surrichiamato, la Direttiva ministeriale sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008, che evidenziava l'esigenza per i funzionari ispettivi di connotare le proprie verbalizzazioni con una netta estrinsecazione degli elementi di prova oggettivamente raccolti ed annoverati a supporto dell'esito degli accertamenti effettuati e delle conseguenti violazioni riscontrate.

Sulla medesima linea orientativa, palesando un chiaro intento di trasparenza dell'azione amministrativa di vigilanza, si è più di recente collocato anche il testo vigente dell'art. 13 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, così come modificato dall'art. 33 della legge 4 novembre 2010, n. 183, che introducendo l'obbligo legislativo di verbalizzazione e connotando il verbale di primo accesso ispettivo e il verbale di accertamento e notificazione, non a caso riconosce al soggetto ispezionato il pieno diritto ad individuare com-

piutamente l'impianto accusatorio e l'apparato probatorio raccolto. L'art. 13, comma 4, *lett. a*), del d.lgs. n. 124/2004, in effetti, stabilisce specificamente che il verbale di accertamento e notificazione, che conclude la procedura ispettiva avviata col primo accesso in azienda, deve necessariamente contenere «*gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati*».

L'orientamento giurisprudenziale riportato, dunque, riconduce argomentativamente l'azione di accertamento negativo al più generale contesto delle azioni giudiziarie di opposizione, che si caratterizzano, anche normativamente, per gravare il convenuto opposto, nelle vesti proprie di attore in senso sostanziale, degli oneri di allegazione e di prova relativi ai fatti che costituiscono il fondamento della pretesa sanzionatoria o contributiva.

D'altra parte, per agire in accertamento negativo è comunque necessaria ed indispensabile la effettiva sussistenza di un reale e concreto interesse ad agire ai sensi e per gli effetti dell'art. 100 cod. proc. civ. (“*per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse*”), che deve ritenersi integrato dalla incertezza oggettiva della situazione sostanziale affermata (Cass. Civ. 28 giugno 1997, n. 5819; conforme Cass. Civ., Sez. II, 26 maggio 2008, n. 13556), così come accertata nel verbale ispettivo, e contestata nella sua natura pregiudizievole dall'attore processuale in accertamento negativo, il quale agisce propriamente allo scopo di rimuovere l'asserita fondatezza dell'accertamento verbalizzato.

La Suprema Corte muove, peraltro, da una ripartizione dell'onere probatorio in ragione di una basilare applicazione del principio generale sancito dall'art. 2697 cod. civ., secondo cui chiunque intenda “*far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento*”. In effetti, l'onere della prova così delineato dall'ordinamento giuridico, pur evidenziando un criterio di ripartizione di natura processuale, non deriva dalla posizione formale che le parti si trovano ad assumere nel processo, ma, piuttosto, dal diritto sostanziale che in esso si fa valere.

In questo senso, puntualmente, Cass. Civ., Sez. Lav., n. 19762/2008, secondo la quale “*l'attore in accertamento negativo non fa valere il diritto oggetto dell'accertamento giudiziale, ma al contrario ne postula l'inesistenza, ed è invece il convenuto che virtualmente o concretamente fa valere tale diritto, essendo la parte controinteressata rispetto all'azione di accertamento negativo*”.

5. Le novità del *Jobs Act* (d.l. n. 34/2014, conv. legge n. 78/2014)

5.1. Contratto a tempo determinato

Il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 è intervenuto profondamente sul lavoro a tempo determinato che è stato destrutturato, abbandonando in modo radicale il modello disegnato dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368.

Nel complesso iter parlamentare che ha portato alla legge 16 maggio 2014, n. 78, il contratto a tempo determinato ha subito accelerazioni e frenate improvvise rispetto alla disciplina delineata dal testo originario del decreto-legge, con un risultato incerto e non univoco sul piano della operatività delle misure attinenti al limite percentuale di utilizzo del contratto a termine e, soprattutto, al sistema sanzionatorio conseguente.

Finalizzazione della riforma

Il primo punto di confronto e di scontro fra le forze politiche e sociali si è determinato proprio sulla disamina delle finalità proprie dell'intervento normativo sul contratto a tempo determinato con la generalizzazione della acausalità e l'eliminazione totale della causale giustificativa, ma anche con l'estensione del numero di proroghe da una a ben otto nel testo originario del d.l. n. 34/2014.

Di scarsa comprensione, infatti, è apparsa da subito la motivazione che ha indotto il Governo ad occuparsi di contratto a termine, specialmente alla luce dei dati offerti dal sistema informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, che hanno rivelato come, a fronte della acausalità del primo contratto introdotta dalla legge n. 92/2012 e della facoltà per i contratti collettivi anche aziendali di estenderne il campo di applicazione ove ritenuto opportuno o necessario, il contratto a tempo determinato rappresenti attualmente l'unica tipologia contrattuale dinamica e capace di rappresentare numeri significativi in termini di lavoratori occupati.

Così dapprima la Camera dei Deputati si è premurata di introdurre nell'art. 1 del decreto-legge una disposizione preliminare, a mo' di preambolo, per esplicitare che le finalità dell'intervento legislativo per la semplificazione dei contratti a termine è quella di affrontare la crisi occupazionale in attesa dell'approvazione di norme di riordino delle forme contrattuali, ribadendo che il contratto di lavoro a tempo indeterminato deve continuare a rappresentare la forma comune di rapporto di lavoro.

In seguito il Senato della Repubblica è tornato sulla questione per modificare la disposizione introduttiva inserita dai deputati, con un richiamo espresso all'incertezza del quadro economico nel quale le imprese sono chiamate ad operare, specificando che il decreto-legge è intervenuto a disciplinare il contratto a termine nelle more del testo unico semplificato dei rapporti di lavoro che si fonda sulla sperimentazione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e sulla salvaguardia dell'odierna articolazione delle diverse tipologie contrattuali oggi esistenti.

Limite del 20%

Un secondo tema di intervento delle Commissioni Lavoro di Camera e Senato, forse quello su cui maggiormente si è concentrata l'attenzione e la *querelle* politica, attiene alla portata del limite di assunzione dei lavoratori a termine, fissato dal d.l. n. 34/2014 nel 20% dell'organico complessivo.

Sul punto la Camera ha precisato che il tetto del 20% fissato dalla legge deve riferirsi ai soli lavoratori assunti a tempo indeterminato dallo stesso datore di lavoro e che il computo deve essere operato con riguardo ai lavoratori in forza al 1° gennaio dell'anno in cui si opera la nuova assunzione a tempo determinato. Inoltre è stato chiarito che il parametro legale interessa soltanto i contratti a tempo determinato e non anche i rapporti di somministrazione di lavoro a termine. Infine, i deputati si sono concentrati sulla sanzione che deve colpire il datore di lavoro che viola il tetto legale del 20% chiarendo (secondo un portato giurisprudenziale consolidato) che il superamento del limite deve essere sanzionato con la previsione che i contratti a termine stipulati in esubero si considerano a tempo indeterminato fin dal momento della loro attivazione (introducendo nell'art. 5 il nuovo comma 4-*septies*), con l'avvertenza, peraltro, che tale sanzione ripristinatoria non si applica ai rapporti di lavoro instaurati prima della entrata in vigore del d.l. n. 34/2014. Inoltre si è sostituito il riferimento alle "imprese" con quello più ampio ai "datori di lavoro" con riguardo alla deroga dal limite del 20% per quanti occupano fino a cinque dipendenti che possono sempre stipulare un contratto a tempo determinato.

Al Senato hanno trovato conferma il parametro di riferimento per il calcolo della quota di lavoratori a termine assumibili ed anche la estensione della deroga ai datori di lavoro che hanno in forza fino a cinque dipendenti, ma si è prevista una ulteriore deroga generale per gli enti e gli istituti di ricerca, con riguardo ai contratti a tempo determinato che hanno ad oggetto esclusivo lo svolgimento di attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione di essa, i quali possono avere durata pari al progetto di ricerca cui ineriscono.

Inoltre viene totalmente modificato il quadro sanzionatorio stabilendo (riscrivendo l'art. 5, comma 4-*septies*, tuttavia senza previsione di esclusività della sanzione) che il superamento del limite del 20% comporta l'applicazione per il datore di lavoro che viola il tetto una sanzione pecuniaria amministrativa commisurata al 20% della retribuzione per il primo lavoratore in esubero e al 50% della retribuzione per ogni lavoratore successivo al primo. La sanzione si applica per ciascun mese o frazione di mese superiore a 15 giorni di durata del rapporto di lavoro e le somme introitate dal pagamento delle sanzioni confluiscono nel Fondo sociale per occupazione e formazione.

Campo di applicazione e norma transitoria

Un fondamentale intervento emendativo ha riguardato il campo di applicazione del d.l. n. 34/2014 con l'introduzione di norme a carattere transitorio.

La Camera ha così introdotto il nuovo art. 2-*bis* nel testo del decreto-legge per delimitare l'ambito di applicazione del d.l. n. 34/2014 ai soli rapporti di lavoro costituiti successivamente alla data della sua entrata in vigore (facendo salvi gli effetti già prodotti dalle disposizioni del d.l. n. 34/2014) e introducendo una disciplina

transitoria in base alla quale il limite legale del 20% non trova applicazione per i rapporti a termine instaurati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 34/2014. Inoltre si è stabilito che rimangono fermi i differenti limiti quantitativi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro, mentre per i settori privi di disciplina contrattuale collettiva, i datori di lavoro che al 21 marzo 2014 (data di entrata in vigore del decreto-legge) occupano lavoratori a termine oltre il limite legale del 20% hanno l'obbligo di adeguarsi entro il 31 dicembre 2014 e in caso di mancato adeguamento al limite non potranno stipulare nuovi contratti a tempo determinato.

Successivamente il Senato ha mutato il campo di applicazione con riguardo a tutti i rapporti costituiti a decorrere dalla entrata in vigore del d.l. n. 34/2014 (confermando la salvaguardia degli effetti) e ha precisato che l'adeguamento al tetto legale del 20%, entro il 31 dicembre 2014, non opera se un contratto collettivo applicabile nell'azienda (non solo nazionale, ma anche aziendale) dispone un limite percentuale o un termine più favorevole.

Proroghe

La *querelle* sulle proroghe si è dissolta alla Camera dei Deputati dove è stato portato a cinque il numero massimo di proroghe ammesse, originariamente fissato in otto nel testo del d.l. n. 34/2014, con la specificazione che si tratta del limite massimo complessivo nei 36 mesi, indipendentemente da eventuali rinnovi. Invece, l'intervento emendativo con il riferimento ai "rinnovi" finisce per estendere il numero massimo di proroghe all'intero periodo dei 36 mesi, a prescindere dal numero dei rinnovi contrattuali, mentre nel testo originario le proroghe si riferivano a ciascun contratto a termine.

Diritti di precedenza

Entrambe le Camere sono intervenute sul diritto di precedenza nelle nuove assunzioni da parte dello stesso datore di lavoro, nei 12 mesi successivi, riferite alle medesime mansioni oggetto del contratto a termine.

La Camera dei Deputati ha rafforzato la posizione delle lavoratrici in congedo di maternità (ma non quella dei lavoratori in congedo di paternità), prevedendo che ad integrare il limite minimo di 6 mesi di durata del rapporto a termine da cui scaturisce il diritto di precedenza concorrono i periodi di astensione obbligatoria. La norma chiarisce inoltre che per le lavoratrici madri il diritto di precedenza non vale soltanto per le assunzioni con contratti a tempo indeterminato, ma anche per le assunzioni a termine. Infine si stabilisce che il datore di lavoro ha l'obbligo di informare i lavoratori del diritto di precedenza, mediante comunicazione scritta da consegnare al momento dell'assunzione.

Il Senato della Repubblica, nel confermare le innovazioni apportate dalla Camera, ha semplificato l'onere informativo a carico del datore di lavoro che ha ora l'obbligo di richiamare espressamente il diritto di precedenza del lavoratore nell'atto scritto con cui viene fissato il termine del contratto e non con una ulteriore apposita comunicazione.

Monitoraggio

Con intervento della Camera dei Deputati (confermato al Senato) si introduce nell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 il comma 2-*bis*, prevedendo l'obbligo per il Ministro

del lavoro e delle politiche sociali di trasmettere al Parlamento, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, una relazione sugli effetti della riforma del contratto a tempo determinato, evidenziando gli andamenti occupazionali con riferimento all'utilizzo del contratto a termine in relazione alle altre tipologie di lavoro e in considerazione delle risultanze delle comunicazioni obbligatorie anche con riferimento alle proroghe e alle trasformazioni.

Proroga dei contratti a termine in asili e scuole comunali

La Camera dei Deputati, inserendo il nuovo comma 2-*quater* nell'art. 1 del d.l. n. 34/2014, ha prorogato di un anno l'efficacia dell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 54/2013, convertito dalla legge n. 85/2013, in base al quale per assicurare il diritto all'educazione, negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia degli enti comunali, i contratti di lavoro a tempo determinato del personale educativo e scolastico, sottoscritti per esigenze temporanee o sostitutive, possono essere prorogati o rinnovati fino al 31 luglio 2015.

Ispezioni e sanzioni sul contratto a termine riformato

Sulla "acausalità" generalizzata dal *Jobs Act* il personale ispettivo seguita a non avere alcuno spazio di movimento investigativo diretto, ma soltanto indiretto limitatamente al rispetto delle previsioni normative in ordine alle dimensioni aziendali e al limite numerico dei contratti attivabili (per i nuovi rapporti a termine), ovvero riguardo al rispetto degli intervalli temporali, della durata massima e del numero di proroghe ammissibili. La difficoltà dell'accertamento ispettivo, dunque, si caratterizza per la necessaria presa d'atto, anche documentale, da parte degli organi di vigilanza, delle circostanze di fatto così come acclarate, ove risultino confermati i residui (pur scarsi) paletti normativi del novellato d.lgs. n. 368/2001.

Si tenga presente, peraltro, che il sistema sanzionatorio sul lavoro a tempo determinato si concentra sulla verifica del rispetto dei limiti legali posti all'*overflow* di ricorso al termine, per quanto attiene alla stipulazione, alla proroga o alla prosecuzione, allo svolgimento del rapporto. Peraltro, per effetto della novella introdotta dalla legge n. 78/2014 di conversione del d.l. n. 34/2014, i limiti anzidetti da un lato sono stati fortemente alleggeriti in forza della possibilità di instaurare un rapporto a termine acausale di durata complessiva fino a 36 mesi, dall'altro sono stati appesantiti per un difficile e intricato operare del limite legale del 20% dei contratti stipulabili rispetto all'organico a tempo indeterminato, per cui soltanto una attenta e prudente gestione della vicenda contrattuale potrà assicurare il rispetto della legge ed evitare di incorrere in sanzioni.

Numero massimo di contratti stipulabili

La prima questione investigativa attiene al numero complessivo dei rapporti di lavoro a termine attivati presso l'ispezionato che nel testo originario dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 dovevano risultare non eccedenti il limite del 20% dell'organico complessivo.

La legge n. 78/2014 di conversione ha precisato che il tetto del 20% deve riferirsi ai soli lavoratori assunti a tempo indeterminato dallo stesso datore di lavoro e che il computo deve essere operato con riguardo ai lavoratori in forza al 1° gennaio dell'anno in cui si opera la nuova assunzione a tempo determinato.

Quanto al tempo di analisi del calcolo, dunque, questo deve essere individuato non già, come ci si sarebbe atteso logicamente, nel momento della instaurazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, ma nel 1° gennaio dell'anno nel quale avviene l'assunzione a termine, giacché è con riferimento alla consistenza organica a tempo indeterminato rilevata all'inizio dell'anno interessato dalla nuova assunzione che il datore di lavoro deve effettuare la verifica del rispetto del limite numerico percentualizzato.

Con riferimento, invece, alla base di calcolo da assumere a riferimento deve evidenziarsi che la norma ora parla espressamente dei soli lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, ciò comporta che dall'organico complessivo del datore di lavoro assunto come base di calcolo non possono essere ricompresi i lavoratori parasubordinati (collaboratori coordinati e continuativi e associati in partecipazione), ma neppure gli apprendisti, né i soci d'opera che svolgono attività lavorativa in azienda.

Nel fare riferimento ai soli dipendenti a tempo indeterminato si potrebbe *mutatis mutandis* richiamare la Circolare Inps n. 22 del 23 gennaio 2007 che ha chiarito i principali aspetti operativi, in merito ai criteri da utilizzare per individuare le modalità di computo del personale per determinare la base occupazionale. Il requisito occupazionale dovrebbe essere determinato tenendo conto della struttura aziendale complessivamente considerata e nel calcolo dei dipendenti andrebbero ricompresi i lavoratori di qualunque qualifica. Il lavoratore assente andrebbe escluso dal computo se è stato assunto un altro lavoratore in sostituzione, computando quest'ultimo. Dovrebbero essere esclusi dal computo del personale anche i lavoratori assunti con contratto di reinserimento *ex art.* 20 della legge n. 223/1991, i lavoratori somministrati (rispetto all'utilizzatore). Mentre i lavoratori occupati in regime di lavoro a tempo parziale andrebbero computati sommando i singoli orari individuali e in proporzione all'orario svolto rispetto al tempo pieno, con arrotondamento all'unità della frazione di orario superiore alla metà di quello normale (art. 6, D.Lgs. n. 61/2000).

In ogni caso, il personale ispettivo deve considerare la natura di deroga riconosciuta alla microimpresa che occupa fino a 5 dipendenti, la quale può sempre stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato, a prescindere

dalla natura di impresa in quanto la disposizione normativa dopo l'intervento della legge n. 78/2014 non parla più soltanto di "imprese", ma più genericamente di "datori di lavoro" includendo quindi realtà non imprenditoriali, come ad esempio gli studi professionali.

Derogano, in ogni caso, al limite contingentato i contratti a tempo determinato stipulati per l'avvio di nuove attività, per ragioni di carattere sostitutivo o di stagionalità, per specifici spettacoli o specifici programmi radiofonici o televisivi; con lavoratori di età superiore a 55 anni (art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001). La legge n. 78/2014 ha previsto una ulteriore deroga generale al limite del 20% per gli enti e gli istituti di ricerca, con riguardo ai contratti a tempo determinato che hanno ad oggetto esclusivo lo svolgimento di attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione di essa, i quali possono avere durata pari al progetto di ricerca cui ineriscono.

La sanzione per il superamento del limite del 20%

La legge n. 78/2014 modifica radicalmente il quadro sanzionatorio stabilendo, riscrivendo l'art. 5, comma 4-*septies*, prevedendo che il superamento del limite del 20% comporta l'applicazione per il datore di lavoro che viola il tetto una sanzione pecuniaria amministrativa commisurata al 20% della retribuzione per il primo lavoratore in esubero e al 50% della retribuzione per ogni lavoratore successivo al primo.

La misura della sanzione rappresenta una chiara anomalia rispetto al sistema sanzionatorio amministrativo che, a norma dell'art. 10 della legge n. 689/1981, si regge su una sanzione pecuniaria consistente nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000 concretamente determinabile. Il d.l. n. 34/2014, in effetti, introduce una struttura sanzionatoria che priva di qualsiasi parametro di certezza il calcolo e la effettiva determinazione della sanzione pecuniaria concretamente applicabile alla singola violazione, posto che il riferimento alla retribuzione, non consente di predeterminare con obiettiva e ragionevole nettezza gli elementi del calcolo che possono variare sensibilmente, anche in base allo status del lavoratore. Il concetto di retribuzione, infatti, senza qualificazione sembra accedere alla definizione giurisprudenziale che vi ricomprende tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro quale corrispettivo della prestazione lavorativa (Cass. Civ., Sez. Un., 13 febbraio 1984, n. 1069), con evidenti difficoltà operative per il personale ispettivo chiamato a calcolare la sanzione da irrogare.

La sanzione si applica per ciascun mese o frazione di mese superiore a 15 giorni di durata del rapporto di lavoro e le somme introitate dal pagamento delle sanzioni confluiscono nel Fondo sociale per occupazione e formazione (art. 18, comma 1, lettera a), del d.l. n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009).

D'altra parte, la norma sanzionatoria (peraltro inserita inopinatamente nell'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001 che contiene le sanzioni civili, anziché nell'art. 12 che contiene le sanzioni amministrative) non include alcuna previsione di esclusività della sanzione amministrativa rispetto ad eventuali e ulteriori sanzioni civili, per cui non può legittimamente sostenersi che il pagamento della sanzione pecuniaria escluda la possibilità per il lavoratore di ottenere dal giudice il riconoscimento della sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato perché il termine risulta apposto in violazione del divieto di assumere a tempo determinato oltre il limite legale previsto.

Applicazione della norma

La legge di conversione n. 78/2014 ha introdotto il nuovo art. 2-*bis* nel testo del decreto-legge per delimitare l'ambito di applicazione ai soli rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla entrata in vigore del d.l. n. 34/2014 (facendo salvi gli effetti già prodotti dalle disposizioni del decreto) e introducendo una disciplina transitoria in base alla quale il limite legale del 20% non trova applicazione per i rapporti a termine instaurati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 34/2014. Inoltre si è stabilito che rimangono fermi i differenti limiti quantitativi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro, mentre per i settori privi di disciplina contrattuale collettiva, i datori di lavoro che al 21 marzo 2014 (data di entrata in vigore del decreto-legge) occupano lavoratori a termine oltre il limite legale del 20% hanno l'obbligo di adeguarsi entro il 31 dicembre 2014 e in caso di mancato adeguamento al limite non potranno stipulare nuovi contratti a tempo determinato. Peraltro l'adeguamento al tetto legale del 20% non opera se un contratto collettivo applicabile nell'azienda (non soltanto nazionale, ma anche aziendale) dispone un limite percentuale o un termine più favorevole.

Obbligo di forma scritta

Naturalmente il personale ispettivo dovrà anche verificare che l'apposizione del termine nel contratto acausale risulti, direttamente o indirettamente, da atto scritto, giacché in mancanza di forma scritta il termine sarà privo di effetto e conseguentemente il rapporto sarà da considerarsi a tempo indeterminato (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 368/2001). Mentre se il datore di lavoro ha ommesso di consegnare copia dell'atto scritto al lavoratore entro cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 368/2001) gli ispettori potranno adottare il provvedimento di disposizione ordinando al datore di lavoro di adempiere (art. 14, d.lgs. n. 124/2004).

Rispetto degli intervalli temporali

Particolare attenzione, anche per i nuovi contratti a termine acausali, l'ispettore dovrà porre alla circostanza che dopo la scadenza del termine iniziale il lavoratore venga riassunto con un successivo contratto a tempo determinato, ma rispettando gli intervalli temporali richiesti dalla legge (20 giorni, se il contratto aveva durata superiore a sei mesi; 10 giorni, se aveva durata fino a sei mesi, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 368/2001).

Derogano alla disciplina degli intervalli le attività stagionali definite dal d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525 e quelle individuate dalla contrattazione collettiva nazionale; nonché le ipotesi individuate dai contratti collettivi di qualsiasi livello stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La mancata osservanza degli intervalli minimi, che non sono stati modulati né eliminati dal d.l. n. 34/2014, fa sì che il contratto successivo debba considerarsi necessariamente a tempo indeterminato. Se i due rapporti di lavoro a termine si sono svolti senza soluzione di continuità (essendo mancato anche un solo giorno di stacco) si avrà un unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipula del primo dei due contratti.

Rispetto delle proroghe

Per i rapporti a termine acausali le verifiche ispettive dovranno essere incentrate anche sul numero delle proroghe che l'art. 1 del d.l. n. 34/2014 ammette come lecite. La norma, infatti, ammette le proroghe del contratto a termine acausale fino ad un massimo di cinque volte, sempreché ciascuna proroga si riferisca alla medesima attività lavorativa per la quale il contratto a termine era stato inizialmente stipulato e a condizione che la durata iniziale del contratto fosse inferiore a tre anni (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001). La legge n. 78/2014 ha sancito che si tratta del limite massimo complessivo nei 36 mesi, indipendentemente da eventuali rinnovi, per cui il numero massimo di cinque proroghe va riferito all'intero periodo dei 36 mesi, a prescindere dal numero dei rinnovi contrattuali.

Il mancato rispetto del numero massimo di proroghe comporta la trasformazione del rapporto di lavoro a termine in lavoro a tempo indeterminato.

Rispetto del termine massimo di prosecuzione

Anche per i rapporti di lavoro a termine acausali costituiti in forza dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 dovranno essere rispettati i limiti massimi di prosecuzione sanciti dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 368/2001, per cui se il rapporto di lavoro continua oltre il trentesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, ovvero oltre il cinquantesimo giorno in caso di durata superiore a sei mesi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza di tale termine massimo di prosecuzione.

Rispetto della durata massima di 36 mesi

Tanto per i nuovi rapporti a termine acausali, quanto per i rapporti a tempo determinato già in essere il personale ispettivo dovrà porre particolare attenzione al non superamento del termine complessivo di 36 mesi. Questo termine dovrà essere considerato sia quale limite di durata massima del nuovo contratto acausale ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014, sia con riguardo alle previsioni dell'art. 5, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 368/2001.

Il rapporto di lavoro dovrà quindi considerarsi a tempo indeterminato sia nel caso in cui il contratto a termine acausale sia durato complessivamente più di 36 mesi, sia allorquando, a seguito di una successione di contratti a termine ovvero di missioni in somministrazione di lavoro a termine per le medesime mansioni si sono superati complessivamente i 36 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro.

Diritti di precedenza

Anche il rispetto del diritto di precedenza nelle nuove assunzioni da parte dello stesso datore di lavoro, nei 12 mesi successivi, riferite alle medesime mansioni oggetto del contratto a termine potrà essere oggetto di attenzione in sede ispettiva, sia con riguardo all'assolvimento dell'obbligo di informazione nei confronti dei lavoratori mediante richiamo espresso nell'atto scritto con cui viene fissato il termine del contratto, in mancanza del quale gli ispettori potranno adottare il provvedimento di disposizione ordinando al datore di lavoro di adempiere (art. 14, d.lgs. n. 124/2004).

5.2. *Apprendistato*

L'art. 2 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 è intervenuto significativamente sul contratto di apprendistato disciplinato dal Testo Unico dell'apprendistato, contenuto nel decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167.

All'esito dei lavori parlamentari che hanno portato alla legge 16 maggio 2014, n. 78, l'apprendistato ha subito importanti frenate su tutti i profili di liberalizzazione e semplificazione tentati (a tratti azzardati) dal d.l. n. 34/2014.

Rispetto alla disciplina delineata dal testo originario del decreto-legge, con un risultato poco chiaro sul piano della operatività di alcune misure, viene ripristinato l'obbligo di forma scritta per il piano formativo individuale, vengono reintrodotti gli obblighi di legge e di Ccnl di stabilizzazione, viene riproposta la formazione di base e trasversale pubblica regionale per l'apprendistato professionalizzante, si introducono deroghe per l'apprendistato di primo livello (rispetto alla natura non a termine del rapporto e al minimo retributivo) e di terzo livello di primo livello (ri-

spetto ai limiti anagrafici). Inoltre sono state introdotte norme per delineare il campo di applicazione e per disporre un obbligo di monitoraggio a carico del Ministero del Lavoro.

Forma scritta del piano formativo

Il primo tema di cui si è occupato il Parlamento è stato quello relativo alla originaria abolizione dell'obbligo di forma scritta del piano formativo individuale dell'apprendista.

Sul punto è stata la Camera dei Deputati a reintrodurre, nell'art. 2, comma 1, *lett. a)*, del d.lgs. n. 167/2011, l'obbligo di elaborare e redigere in forma scritta il piano formativo individuale, anche se in una forma semplificata, giacché esso deve essere contenuto, sinteticamente, nel contratto di apprendistato, e può essere realizzato anche sulla base di moduli o di formulari predisposti dalla contrattazione collettiva ovvero dagli enti bilaterali.

Il Senato della Repubblica ha confermato la modifica senza tornare sulla questione.

Formazione pubblica nell'apprendistato professionalizzante

Il secondo tema di intervento per i componenti delle Commissioni Lavoro di Camera e Senato, forse quello su cui maggiormente si è concentrata l'attenzione politica, ha riguardato l'obbligo di integrare la formazione professionalizzante con quella di base e trasversale offerta dai servizi pubblici regionali.

Sul punto la Camera ha reintrodotta l'obbligo di formazione pubblica, tuttavia ha condizionato l'assoggettamento all'obbligo da parte del datore di lavoro alla circostanza che la Regione provveda a comunicare allo stesso, entro 45 giorni dalla comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, le modalità per fruire dell'offerta formativa secondo le linee guida adottate dalla Conferenza permanente Stato-regioni in data 20 febbraio 2014. Secondo il disposto approvato dalla Commissione Lavoro della Camera, dunque, qualora la Regione non provvedesse tempestivamente alla comunicazione, il datore di lavoro non sarebbe stato obbligato ad integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con quella pubblica orientata ad acquisire le competenze di base e trasversali.

Al Senato ha trovato conferma la previsione relativa all'obbligo per la Regione di provvedere ad apposita comunicazione al datore di lavoro entro 45 giorni dalla comunicazione di assunzione dell'apprendista sulle modalità di effettuazione della formazione, tuttavia è stata cancellata l'efficacia condizionante della comunicazione, ma si è previsto che la comunicazione regionale non debba limitarsi astrattamente ad indicare le modalità della formazione in base alle linee guida del 20 febbraio 2014, ma deve contenere esplicito riferimento alle sedi e al calendario delle attività formative previste, per le quali la Regione può avvalersi anche dei datori di lavoro e delle associazioni di categoria dichiaratisi disponibili.

Obblighi di stabilizzazione

Terzo momento di novellazione rispetto al testo originario del d.l. n. 34/2014 nel percorso parlamentare è stato quello relativo agli obblighi di stabilizzazione legali e contrattuali che risultavano il 21 marzo 2014 integralmente abrogati.

Sul punto la Camera ha reintrodotto l'obbligo di stabilizzazione legale degli apprendisti già assunti per i datori di lavoro che occupano almeno 30 dipendenti, fissando la quota d'obbligo di conferma in servizio nella misura del 20% del numero complessivo degli apprendisti occupati nei 36 mesi precedenti alla nuova assunzione con apprendistato. Inoltre la Camera ha reintrodotto l'obbligo di stabilizzazione fissato dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro, ripristinando la vigenza della disposizione che assegna ai contratti collettivi la facoltà di introdurre obblighi di conferma in servizio (art. 2, comma 1, *lett. i*), d.lgs. n. 167/2011).

Al Senato non solo hanno trovato piena conferma le novelle introdotte dalla Camera, ma si è previsto un ulteriore innalzamento, da 30 a 50 dipendenti, della soglia dimensionale dei datori di lavoro assoggettati al nuovo obbligo di stabilizzazione legale.

Deroghe per l'apprendistato per la qualifica o il diploma

Il testo originario del d.l. n. 34/2014 all'art. 2, comma 1, *lett. b*), prevedeva una deroga rispetto alla retribuzione per l'apprendista assunto con apprendistato per la qualifica o per il diploma professionale, stabilendo che fossero retribuiti integralmente per le ore di lavoro prestate, aggiungendo solo il 35% delle ore di formazione effettuate. La Camera dei Deputati è intervenuta per precisare che la misura delle ore retribuite deve essere almeno del 35%, evidenziando che trattasi di misura minima derogabile soltanto *in melius* dal datore di lavoro e dai contratti collettivi.

Il Senato nel confermare le innovazioni apportate dalla Camera ha poi aggiunto una ulteriore deroga alla disciplina dell'apprendistato di primo livello con riferimento alla natura a tempo indeterminato del rapporto, si è previsto, infatti, che, nelle sole regioni e province autonome in cui è presente un sistema di alternanza scuola-lavoro definito, i contratti collettivi nazionali di lavoro possono stabilire specifiche modalità per utilizzare il contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, con riferimento allo svolgimento di attività stagionali (art. 3, comma 2-*quater*, d.lgs. n. 167/2011).

Deroghe per l'apprendistato di alta formazione

Rispetto al testo originario del d.l. n. 34/2014, che non si occupava dell'apprendistato di alta formazione, la Camera dei Deputati è intervenuta per introdurre una specifica deroga alla disciplina dettata per tale modalità di apprendistato dall'art. 5 del d.lgs. n. 167/2011, con riferimento ai limiti anagrafici. Si prevede, in effetti, che, nell'ambito del programma sperimentale, previsto dall'art. 8-*bis*, comma 2, del d.l. n. 104/2013, convertito dalla legge n. 128/2013, che include la possibilità di svolgere periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie nel triennio 2014-2016, si possano stipulare contratti di apprendistato in deroga ai limiti di età stabiliti dal Testo Unico dell'apprendistato.

Monitoraggio

In base ad uno specifico intervento della Camera dei Deputati (confermato al Senato) è stato introdotto il comma 2-*bis* nell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 per sancire

l'obbligo per il Ministro del lavoro di trasmettere al Parlamento, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, una relazione sugli effetti della riforma del contratto di apprendistato, evidenziando gli andamenti occupazionali con riferimento all'utilizzo dell'apprendistato in relazione alle altre tipologie di lavoro e in considerazione delle risultanze delle comunicazioni obbligatorie.

Campo di applicazione e norma transitoria

Infine, un fondamentale intervento emendativo ha riguardato il campo di applicazione del d.l. n. 34/2014 con l'introduzione di norme a carattere transitorio.

La Camera ha così introdotto il nuovo art. 2-*bis* nel testo del decreto-legge per delimitare l'ambito di applicazione del d.l. n. 34/2014 ai soli rapporti di apprendistato costituiti successivamente alla data della sua entrata in vigore (facendo salvi gli effetti già prodotti). Successivamente il Senato ha mutato il campo di applicazione con riguardo a tutti i rapporti costituiti a decorrere dalla entrata in vigore del d.l. n. 34/2014 (confermando la salvaguardia degli effetti).

Le sorti degli obblighi di stabilizzazione

Con il testo originario dell'art. 2 del d.l. n. 34/2014 venivano eliminati dal Testo Unico dell'Apprendistato (d.lgs. n. 167/2011) gli obblighi di stabilizzazione degli apprendistati pregressi, tuttavia la legge n. 78/2014, riscrivendo il comma 3-*bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, modificato dall'art. 2, comma 1, *lett. a*), n. 2, del d.l. n. 34/2014, ha introdotto nuovi obblighi legali di conferma in servizio per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti.

La norma, inoltre, conferma la possibilità per i contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, di individuare limiti diversi da quelli previsti dal comma 3-*bis* e ripristina l'obbligo di stabilizzazione sancito dai contratti collettivi, già autorizzati in base ai principi direttivi per l'attuazione delle norme a prevedere forme e modi per la conferma in servizio di una percentuale di apprendisti prima di poter procedere a nuove assunzioni di apprendisti, originariamente abrogato dal d.l. n. 34/2014.

Rimangono abrogati, invece, gli obblighi legali di stabilizzazione introdotti dalla legge n. 92/2012 per le aziende con almeno 10 dipendenti, tenute a confermare in servizio gli apprendisti occupati nei tre anni precedenti dallo stesso datore di lavoro, alla quale subordinare l'assunzione di ulteriori apprendisti.

La riforma Fornero aveva introdotto un primo limite di stabilizzazioni pari al 30% degli apprendisti occupati nei tre anni precedenti fino al 17 luglio 2015, percentuale che sarebbe salita al 50% dopo tale data. Venivano esclusi dal computo gli apprendistati cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni e per licenziamento per giusta causa.

I nuovi obblighi di stabilizzazione legali e contrattuali previsti dalla legge n. 78/2014

Per effetto della legge di conversione del d.l. n. 34/2014, dunque, tornano operativi gli obblighi di conferma in servizio previsti dalla contrattazione collettiva e quelli di diretta origine legale.

Quanto agli obblighi di stabilizzazione legali, il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, *lett. a*), n. 2, del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014), prevede che, esclusivamente per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione in apprendistato di almeno il 20% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro, nei tre anni (36 mesi) che precedono la nuova assunzione in apprendistato. La norma, peraltro, conferma la possibilità per i contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, di individuare limiti diversi da quelli previsti dal comma 3-*bis*.

Il testo definitivo del d.l. n. 34/2014, d'altronde, ripristina anche l'obbligo di stabilizzazione sancito dai contratti collettivi, già autorizzati in base ai principi direttivi per l'attuazione delle norme a prevedere forme e modi per la conferma in servizio di una percentuale di apprendisti prima di poter procedere a nuove assunzioni di apprendisti, abrogato dal testo originario d.l. n. 34/2014.

Viene ripristinata, quindi, la possibilità per i contratti collettivi di introdurre forme e modalità di conferma in servizio al termine del percorso formativo (a condizione che non vi siano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica), allo scopo di procedere a nuove ed ulteriori assunzioni in apprendistato, fermo restando il limite numerico massimo riconosciuto dal Testo Unico (art. 2, comma 1, *lett. i*), D.Lgs. n. 167/2011).

Gli obblighi di stabilizzazione abrogati e quelli ripristinati

Col venire meno dell'obbligo legale di stabilizzazione per i datori di lavoro che occupano fino a 49 dipendenti, non deve essere dimenticata la valenza degli obblighi contrattuali di conferma in servizio stabiliti dalla contrattazione collettiva che, invece, vengono ripristinati. Sono abrogati, invece, gli obblighi di stabilizzazione legale per le aziende che occupano fino a 49 dipendenti, per le quali, tuttavia, torna a valere la Circolare n. 5/2013 del Ministero del Lavoro, la quale, ribadendo quanto già anticipato nella precedente Circolare n. 18/2012, aveva confermato che i datori di lavoro esclusi dall'obbligo legale espresso, in forza della facoltà attribuita dal d.lgs. n. 167/2011 di stabilire obblighi di conferma in servizio, devono rispettare la clausola di stabilizzazione prevista dal CCNL applicato.

L'interpretazione ministeriale, invero, penalizzava le microimprese posto che la generalità dei contratti collettivi nazionali di lavoro impone percentuali di stabilizzazione ben più elevate di quelle sancite dalla legge n.

92/2012 per le sole imprese con più di 10 dipendenti (si pensi alle quote dell'80% degli accordi nei settori terziario, commercio e turismo; dell'85% del settore energia e petrolio; del 70% in importanti comparti industriali, come nei settori tessile, calzaturiero, occhiali e gomma-plastica). Tanto più che, a norma dell'ora abrogato art. 2, comma 3-ter, del d.lgs. n. 167/2011, per le microimprese non operavano neppure le previsioni relative all'ulteriore contratto di apprendistato in caso di parziale o totale mancata stabilizzazione, con ciò delineandosi un quadro segnatamente peggiorativo per la vitalità dell'apprendistato nelle imprese più piccole.

Le conseguenze della violazione degli obblighi di stabilizzazione

Richiamando il dettato normativo, la Circolare n. 5/2013 sottolinea che il mancato rispetto degli oneri di stabilizzazione (legali o contrattuali collettivi) determina il disconoscimento dei contratti di apprendistato instaurati in violazione dei limiti, secondo un criterio inevitabilmente cronologico, in base al momento della comunicazione telematica di instaurazione del rapporto di lavoro formativo, convertendolo in un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, seppure senza l'applicazione della sanzione previdenziale prevista per la conversione del rapporto formativo (art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 167/2011), ciò nonostante l'esplicita sanzione civile in tal senso fosse contenuta nel comma 3-bis dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, abrogato dal d.l. n. 34/2014, dovendosi ritenere quella disposizione, ora non più in vigore, espressione di un consolidato portato giurisprudenziale.

D'altro canto, si ritiene debbano seguitare ad escludersi dal computo gli apprendistati cessati per recesso di una delle parti durante il periodo di prova o per dimissioni dell'apprendista ovvero per licenziamento dovuto a giusta causa; nonostante tale esplicitazione fosse contenuta nell'abrogato comma 3-bis dell'art. 2 del Testo Unico dell'apprendistato, le cessazioni giustificate da tali eventi si caratterizzano per una oggettiva improcedibilità verso la conferma in servizio per cause non dipendenti dal datore di lavoro.

Il temporaneo venire meno degli obblighi di stabilizzazione

Poiché l'art. 2-bis, comma 1, ultimo periodo, del d.l. n. 34/2014, come convertito dalla legge n. 78/2014 fa salvi gli effetti già prodotti dal decreto-legge, per gli assunti in apprendistato senza il rispetto degli obblighi di stabilizzazione previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva non vi sono reazioni sanzionatorie applicabili direttamente in sede di verifica ispettiva.

Pur potendosi condividere l'impostazione di chi sostiene che i contratti collettivi nazionali di lavoro dovevano comunque essere applicati in virtù del principio di inscindibilità, ribadito dalle apposite clausole contrattuali collettive di categoria, in base al quale le discipline normative dei contratti di lavoro devono essere attuate alla stregua di un dispositivo unitario per il corretto utilizzo delle relative forme contrattuali individuali, potendo le parti sociali liberamente valutare l'opportunità di mantenere valida la previsione degli obblighi di conferma in servizio, non sembra potersi dubitare della circostanza che l'abrogazione totale esplicita, sia pure

con valenza temporanea e transitoria fino all'entrata in vigore della legge di conversione, da parte del *Jobs Act* della norma che individuava i criteri di intervento sul tema specifico depotenzia i profili sanzionatori connessi alla disapplicazione degli obblighi di stabilizzazione previsti dai Ccnl.

Il datore di lavoro che dal 21 marzo 2014 abbia proceduto ad assumere nuovi apprendisti, senza preventivamente provvedere a confermare in servizio i precedenti apprendistati attivati nella sua azienda, non rischia sanzioni specifiche da parte degli organi di vigilanza con riguardo alla trasformazione del contratto formativo attivato in ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (fermo restando il rispetto dei limiti numerici di assunzione degli apprendisti che non sono stati modificati dal d.l. n. 34/2014).

Una azione giudiziaria (di tipo risarcitorio e non ripristinatorio), invece, potrà eventualmente essere esercitata dai lavoratori e dalle organizzazioni sindacali nel caso in cui il datore di lavoro applichi il CCNL, che prevede un determinato obbligo di stabilizzazione, aderendo ad una delle organizzazioni datoriali firmatarie dell'intesa contrattuale.

Tale quadro muta radicalmente, nel senso in cui si è scritto sopra, a far data dalla entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 34/2014.

Vigilanza e sanzioni per l'apprendistato riformato

L'art. 2 del d.l. n. 34/2014, come modificato dalla legge n. 78/2014, è intervenuto su molteplici aspetti del Testo unico dell'apprendistato contenuto nel d.lgs. n. 167/2011, come già modificato dalla legge n. 92/2012 e dal d.l. n. 76/2013. La trattazione dei singoli aspetti sul piano sanzionatorio, peraltro, deve tenere conto della previsione contenuta nell'art. 2-bis, comma 1, del d.l. n. 34/2014, sia con riguardo al primo periodo, che esplicita il campo di applicazione del *Jobs Act* rendendolo operativo soltanto per i rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, sia con riferimento al secondo periodo, che fa salvi gli effetti già prodotti dalle disposizioni introdotte dal decreto-legge.

La sanzione per la forma scritta del piano formativo

Se il testo originario del d.l. n. 34/2014 prevedeva che il piano formativo individuale non avesse più necessità di essere elaborato in forma scritta, la legge di conversione, fermo restando l'obbligo di forma scritta per il contratto individuale di lavoro in apprendistato e per il patto di prova, ha stabilito che *“il contratto di apprendistato contiene, in forma sintetica, il piano formativo individuale definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali”*.

Ne deriva, quindi, che solo temporaneamente e transitoriamente (per gli assunti dal 21 marzo 2014 alla data di entrata in vigore della legge di conversione) dovrà ritenersi non applicabile la reazione sanzionatoria amministrativa vincolata alla assenza di redazione del piano formativo in forma scritta.

La norma dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 167/2011, modificata dal *Jobs Act* prevedeva che il datore di lavoro dovesse rispettare l'obbligo di forma scritta

del piano formativo individuale secondo le previsioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro, formalizzando per iscritto il piano formativo individuale entro i 30 giorni dalla instaurazione del rapporto di apprendistato, conformemente a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro o dagli enti bilaterali.

Nel testo normativo consegnato dalla legge n. 78/2014, torna l'obbligo di forma scritta del piano formativo, sebbene non come documento autonomo, ma inserito in modo sintetico all'interno del contratto di apprendistato. Già elemento essenziale per la validità del contratto di apprendistato nel d.lgs. n. 276/2003, quindi, la forma scritta del piano formativo torna ad essere una caratteristica fondamentale e obbligatoria nell'attuale apprendistato.

Tuttavia, rispetto al regime normativo previgente, il piano formativo per effetto del d.l. n. 34/2014 convertito dovrà essere documentato contestualmente all'assunzione, mentre fino al 20 marzo 2014 poteva essere redatto entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto di apprendistato.

Rimane, invece, confermata la possibilità di utilizzare specifici moduli e formulari predisposti dalle parti sociali in sede di contrattazione collettiva ovvero messi a disposizione dagli enti bilaterali.

Solo nel periodo dal 21 marzo 2014 e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione, invece, scompare del tutto l'obbligatorietà di formalizzazione del piano formativo individuale, con la conseguenza che per i rapporti di apprendistato avviati in tale arco temporale non è possibile contestare l'omessa redazione del piano in forma scritta, né applicare la sanzione pecuniaria prevista.

Con l'entrata in vigore della legge n. 78/2014, invece, viene completamente ripristinata la sanzione amministrativa stabilita dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 167/2011, nella misura da 100 a 600 euro nella fattispecie base, che ridotta a norma dell'art. 16 della legge n. 689/1981 è pari a euro 200.

Tuttavia, se il datore di lavoro incorre nella recidiva la sanzione risulta più grave: da 300 a 1.500 euro, che ridotta a norma dell'art. 16 della legge n. 689/1981 è pari a euro 500 (un terzo del massimo). Per "recidiva" deve intendersi naturalmente, nel sistema degli illeciti amministrativi, la "reiterazione specifica" di cui all'art. 8-bis, comma 3, della legge n. 689/1981, per violazione della medesima disposizione nei cinque anni successivi alla commissione di una precedente violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo.

La violazione è ammessa a diffida obbligatoria (art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004), per cui in caso di tempestiva regolarizzazione il datore di lavoro potrà estinguere l'illecito con il pagamento della sanzione ridottissima pari al minimo edittale (100 euro in occasione della prima violazione, 300 euro in caso di recidiva).

Peraltro, tale sanzione seguirà ad essere applicata, in forza del principio di legalità (art. 1, legge n. 689/1981), anche alle omissioni riguardanti i rapporti di apprendistato in essere, che risultano attivati prima del 21 marzo 2014, oltre a quelli attivati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione.

Torna il parametro di riferimento per valutare la formazione

D'altro canto, la ricomparsa della forma scritta per il piano formativo individuale mette nuovamente a disposizione del personale ispettivo un elemento docu-

mentale essenziale, certo e vincolante per la disamina della effettiva attuazione degli obblighi formativi da parte del datore di lavoro.

Con la Circolare n. 5 del 21 gennaio 2013 il Ministero del Lavoro ha, infatti, precisato che per valutare la responsabilità datoriale nel mancato adempimento degli obblighi formativi, con specifico riguardo alla formazione professionalizzante o di mestiere, la stessa viene a configurarsi quando il datore di lavoro non effettuava *“la formazione interna in termini di “quantità”, contenuti e modalità previsti dal contratto collettivo e declinati nel piano formativo individuale”*.

L’eliminazione sostanziale del piano formativo individuale che è chiamato a declinare gli obblighi formativi in concreto, calandoli sulla singola realtà aziendale e sul singolo apprendista, spingeva necessariamente l’ispettore del lavoro, per i nuovi apprendistati successivi al 21 marzo 2014, a valutare l’applicazione integrale del contratto collettivo applicato per la complessiva formazione in esso declinata. Il ripristino del piano formativo in forma scritta, contestuale all’assunzione, seppure in modalità sintetica, invece ricolloca l’indagine ispettiva nel solco tracciato dal Ministero del Lavoro con la Circolare n. 5/2013.

D’altra parte, va considerato anche come l’art. 7, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 167/2011 – non modificato dal d.l. n. 34/2014 – stabilisca testualmente che la disposizione di cui al d.lgs. n. 124/2004 possa essere adottata dagli ispettori del lavoro *“qualora a seguito di attività di vigilanza sul contratto di apprendistato in corso di esecuzione emerga un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale”*.

Ne consegue, allora, che lo stesso potere di disposizione (di straordinaria utilità per le imprese e nella direzione del criterio di delega annunciato nel *Jobs Act* per la revisione dell’intero sistema sanzionatorio in materia di lavoro) rientra nelle piene disponibilità del personale ispettivo, per il quale esso, al contrario, veniva inibito per i rapporti in apprendistato sorti in assenza di piano formativo individuale, non potendo neppure operare la norma generale dell’art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 in quanto propriamente condizionata dalla disposizione speciale del Testo Unico dell’apprendistato.

In 45 giorni certezze operative sulla formazione di base e trasversale

Altro passaggio totalmente rivisitato dalla legge di conversione è quello che attiene alla previsione del testo originario del d.l. n. 34/2014 secondo il quale la formazione di base e trasversale stabilita dalle norme regionali poteva integrare quella professionalizzante a carico dell’impresa.

Il Parlamento nel correggere tale previsione ha preso atto delle necessarie analisi di compatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato, e dissolto una area di significativa criticità posto che la norma si limitava a sostituire nell’art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011 le parole *«è integrata»* con *«può essere integrata»*, senza esplicitare se la facoltatività riguardasse l’intervento normativo regionale in sé – come appariva di immediata evidenza dal tenore della disposizione – oppure se ad esercitare la facoltà di non integrare la formazione professionalizzante con quella pubblica fosse il solo datore di lavoro anche in presenza di un intervento normativo già esplicitato dalla regione o provincia autonoma.

In assenza di chiarimenti da parte del Ministero del Lavoro, si riteneva che nelle regioni e province autonome dove la facoltà di integrare con apposita normativa (già in vigore) la formazione è stata esercitata dai competenti organismi istituzionali, l'ispettore del lavoro doveva comunque procedere con gli accertamenti e con i provvedimenti secondo le indicazioni contenute nella già richiamata Circolare n. 5/2013.

Il testo definitivo del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, invece, aggiungendo due periodi finali al terzo comma dell'art. 4 del d.lgs. n. 167/2011, stabilisce che spetta alla Regione provvedere a comunicare al datore di lavoro le modalità secondo le quali può svolgersi l'offerta formativa pubblica per la formazione di base e trasversale dell'apprendista.

Tale comunicazione dovrà pervenire al datore di lavoro, a cura del servizio regionale competente, si ritiene anche a mezzo PEC, entro 45 giorni dalla comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di apprendistato effettuata ai sensi dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 510/1996, convertito dalla legge n. 608/1996.

La comunicazione della struttura regionale dovrà contenere esplicito riferimento alle sedi e al calendario delle attività formative previste, per le quali la Regione potrà avvalersi anche degli stessi datori di lavoro e delle rispettive associazioni di categoria che si siano dichiarati disponibili.

L'indicazione delle modalità di fruizione della formazione pubblica di base e trasversale dovrà, infine, essere coerente con i contenuti delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente Stato-regioni in data 20 febbraio 2014.

Retribuzione inferiore per i primi apprendistati

Ferme restando le previsioni della contrattazione collettiva, la norma del d.l. n. 34/2014 la quale stabilisce che gli apprendisti assunti per la qualifica o per il diploma professionale possono essere retribuiti integralmente sulla base delle ore di lavoro effettivamente prestate, aggiungendo almeno il 35% delle ore di formazione (effettuate), fa sì che il personale ispettivo debba tenere conto primariamente delle previsioni della contrattazione collettiva e soltanto in assenza di queste determinare la retribuzione nella misura minima indicata dalla norma come modificata dalla legge di conversione. Ne consegue che il mancato adeguamento da parte dei contratti collettivi non determinerà la riduzione immediata della retribuzione per i contratti già in essere, mentre per gli apprendistati avviati dal 21 marzo 2014 la norma potrà essere immediatamente applicata salvi successivi aggiustamenti in ragione di quanto sarà eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva.

Nuovi obblighi contrattuale e legale di stabilizzare

Il comma 3-*bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, come sostituito dall'art. 2, comma 1, *lett. a*), n. 2, del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, ha introdotto nuovi obblighi legali di conferma in servizio per i datori di lavoro che occupano almeno 50 dipendenti, confermando la possibilità per i Ccnl di individuare limiti diversi. La norma ha anche ripristinato la valenza e l'efficacia degli obblighi di stabilizzazione previsti dai Ccnl. Rimangono abrogati, invece, gli obblighi legali di stabilizzazione introdotti dalla legge n. 92/2012 per le aziende con almeno 10 dipendenti.

In tal modo, anche con riferimento agli apprendistati in corso quando andranno a scadenza, sarà possibile applicare le conseguenze sanzionatorie legate al mancato rispetto degli obblighi di stabilizzazione degli apprendisti occupati negli anni precedenti dallo stesso datore di lavoro, alla quale subordinare l'assunzione di ulteriori apprendisti secondo le previsioni legali per le aziende con almeno 50 dipendenti (almeno il 20% degli apprendisti occupati nei tre anni che precedono la nuova assunzione) ovvero secondo quelle contrattuali collettive per le aziende che occupano fino a 49 dipendenti (nelle percentuali stabilite dai singoli Ccnl).

Si ritiene debbano seguitare ad escludersi dal computo gli apprendistati cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni e per licenziamento per giusta causa, sebbene tale esplicitazione fosse contenuta nell'abrogato comma 3-bis dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011.

Pertanto in caso di violazione degli obblighi di stabilizzazione si determinerà il disconoscimento dei contratti di apprendistato instaurati in violazione dei limiti legali o contrattuali, secondo un criterio inevitabilmente cronologico (in base al momento della comunicazione telematica di instaurazione), convertendone il rapporto lavorativo in un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, secondo quanto precisato dalla Circolare n. 5/2013.

5.3. Somministrazione di lavoro

L'art. 1 del d.l. n. 34/2014 disciplina insieme, riscrivendo l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001, sia il contratto a tempo determinato che quello di somministrazione di lavoro a tempo determinato.

Se l'effetto, come altrove annotato, è chiaramente quello di una definitiva armonizzazione, sulla strada già imboccata dalla legge n. 92/2012, la forma palesa la precarietà normativa e la confusione assoluta del tempo presente, considerato che all'interno di un decreto delegato (d.lgs. n. 368/2001) destinato a disciplinare il lavoro diretto (subordinato) a termine trova posto la fonte sostanziale per la costituzione di rapporti di lavoro indiretto (somministrato) a tempo determinato la cui disciplina è collocata in altro decreto delegato (d.lgs. n. 276/2003).

La acausalità generalizzata guida le verifiche ispettive

Dal 21 marzo 2014, dunque, la somministrazione a tempo determinato non necessita di riferimenti a specifiche causali giustificative. In questo senso l'ulteriore chiarimento apportato dalla legge di conversione n. 78/2014 che modificando il secondo comma dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 elimina dall'art. 21, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 276/2003 l'obbligo di indicazione della causale nel contratto commerciale di somministrazione a termine.

Pur dovendosi ritenere ancora in essere i contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato stipulati in forza delle causali oggettive (ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo), già disciplinate dall'originario art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003, non sembrano esservi dubbi sulla circostanza che l'intenzione legislativa evidenziata nella approvazione del decreto-legge

n. 34/2014 deve guidare anche l'esame da parte del personale ispettivo dei contratti causativi eventualmente formanti oggetto di ispezione.

Le nuove norme devono essere lette nel senso di una chiara manifestazione della volontà di ridurre, fino ad eliminarlo, il contenzioso sul contratto di somministrazione a tempo determinato.

D'altro canto, l'autorità giudiziaria avrà piena libertà di analisi e di giudizio sulla sussistenza effettiva della causale, che l'ispettore del lavoro e previdenziale non dovrebbero, invece, a rigore, più indagare.

Numero massimo di contratti stipulabili

Con riferimento al numero complessivo dei contratti di somministrazione di lavoro a termine attivati presso l'utilizzatore ispezionato non deve tenere in nessuna considerazione il limite del 20% dell'organico complessivo introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 34/2014 con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo determinato. In questo senso l'esplicito chiarimento pervenuto dalla legge di conversione n. 78/2014 che fa riferimento esclusivamente ai contratti a tempo determinato stipulati da ciascun datore di lavoro ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014.

Piuttosto, rileva la previsione contenuta nell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003, come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 34/2014, in base al quale la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato rimane affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro, a condizione che siano stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi.

Si tratta di un limite, peraltro, non aprioristicamente ritenuto necessario dal legislatore delegato, in quanto l'art. 20, comma 4 del d.lgs. n. 276/2003, stabilisce che i contratti collettivi nazionali di lavoro, delle imprese che si presentano quali utilizzatrici, possono prevedere "anche in misura non uniforme" l'individuazione di precisi limiti numerici per l'utilizzo della somministrazione di lavoro a tempo determinato, si tratta delle cd. "clausole di contingentamento".

Fissazione di limiti che, pertanto, è solo eventuale e comunque rimessa alla contrattazione collettiva, ma che, ove tale diritto della contrattazione collettiva venga esercitato, stabilendo limiti nei cui riguardi non vengono previsti tetti minimi né massimi, essi devono essere necessariamente rispettati, fatte salve le deroghe espressamente previste.

Le deroghe ai limiti numerici

Quanto alla disciplina da seguire per la fissazione del contingente numerico massimo di utilizzo della somministrazione a termine, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 fa riferimento all'art. 10 del D.Lgs. n. 368/2001, ciò comporta che i limiti eventualmente fissati e stabiliti dalla contrattazione collettiva non possano trovare operatività con riguardo a: somministrazione di lavoratori per le fasi di avvio di nuove attività imprenditoriali, con riferimento alla contrattazione collettiva di settore, all'attività svolta e all'area territoriale in cui viene svolto il lavoro; somministrazione di lavoratori per ragioni di carattere sostitutivo e per motivi lega-

ti alla stagionalità dell'attività lavorativa (D.P.R. n. 1525/1963); somministrazione per particolari intensificazioni dell'attività produttiva e lavorativa in determinati periodi dell'anno; somministrazione di lavoratori per la realizzazione di specifici spettacoli o determinati programmi televisivi o radiofonici; qualsiasi tipo di somministrazione prevista per una durata non superiore a sette mesi, ovvero per la maggiore durata prevista dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore.

Inoltre, il contingentamento stesso non potrà essere applicato nelle somministrazioni che interessino lavoratori assunti ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223 ovvero disoccupati percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione da almeno sei mesi, percettori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, da almeno sei mesi, "svantaggiati" o "molto svantaggiati" (art. 20, commi 5-bis e 5-ter, d.lgs. n. 276/2003, DM 20 marzo 2013).

Ne consegue che in tutte le ipotesi elencate la somministrazione a tempo determinato acausale sarà legittima anche qualora venga superato l'eventuale limite quantitativo fissato dal contratto collettivo.

I casi di divieto

Su un piano propriamente sanzionatorio rileva l'analisi dei casi di divieto espresso tassativamente esplicitati dall'art. 20, comma 5, del D.Lgs. n. 276/2003: per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi (artt. 17 e 28 del D.Lgs. n. 81/2008); nonché, salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi (artt. 4 e 24 della legge n. 223/1991).

Sul punto la legge n. 191/2009, modificando l'art. 20, comma 5, lett. b), ha previsto che non sia vietata la somministrazione di lavoro se il contratto è stipulato per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti ovvero è concluso ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 223/1991, o ha una durata iniziale non superiore a tre mesi; la stessa legge n. 191/2009 ha poi precisato che, salvo diversa disposizione degli accordi sindacali, il divieto opera anche presso unità produttive nelle quali è operante una sospensione dei rapporti.

La violazione dei divieti fa scattare la sanzione della nullità del contratto con la relativa applicazione delle sanzioni civili *ex art. 27* del d.lgs. n. 276/2003 e delle sanzioni amministrative stabilite (sanzione pecuniaria da 250 a 1.250 euro).

I casi di sovrannumero

Inoltre, con riguardo al nuovo art. 20, comma 4 del d.lgs. n. 276/2003, il contratto di somministrazione a termine acausale che sia attivato per un numero di casi maggiore di quello previsto dalla contrattazione collettiva fa scattare la sanzione della nullità del contratto con la relativa applicazione delle sanzioni civili *ex art. 27* del d.lgs. n. 276/2003 e delle sanzioni amministrative stabilite (sanzione pecuniaria da 250 a 1.250 euro), diventando in tale ipotesi il contratto collettivo stesso fonte del diritto, addirittura con copertura sanzionatoria. Non opera, dunque, nei confronti della somministrazione a termine la sanzione amministrativa introdotta dalla legge di conversione n. 78/2014 per il contratto a tempo determinato (commisurata

al 20% della retribuzione per il primo lavoratore in esubero e al 50% della retribuzione per ogni lavoratore successivo al primo).

5.4. Durc

Il Durc, già oggi si presenta smaterializzato, per effetto dell'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014 potrà ricevere una definitiva spinta di semplificazione, volta a consentire il rilascio automatico della certificazione di regolarità contributiva a fronte di crediti capienti certi, liquidi ed esigibili, senza orpelli procedurali, ma, soprattutto, l'attestazione istantanea della regolarità, chiamata a sostituire il Durc rilasciato a mezzo PEC all'impresa, senza tempi di istruttoria e senza lungaggini procedurali, sulla base della mera interrogazione telematica del sistema che sarà reso operativo dalla normativa di secondo livello.

Se, infatti, il decreto interministeriale attuativo del “*Jobs Act*” riuscirà a dare tecnicamente corpo a tali misure, si tratterà di una imponente innovazione legislativa, a fronte dei molteplici interventi normativi di modifica che hanno reso complesso e farraginoso il quadro regolatorio di riferimento in materia di verifica della regolarità contributiva, anche per la duplice esigenza di preservare il valore del Durc quale certificazione di regolarità degli obblighi previdenziali (contributivi e assicurativi), contemperando le evidenti esigenze di semplificazione temporale e procedurale.

L'automatismo della verifica sostituisce il Durc

Il primo comma dell'art. 4 del d.l. n. 34/2014 stabilisce che chiunque vi abbia interesse – compresa la stessa impresa, come precisato dall'intervento correttivo del Parlamento – potrà entro breve tempo verificare non solo “con modalità esclusivamente telematiche”, ma anche “in tempo reale”, digitando esclusivamente il codice fiscale del soggetto da verificare, le condizioni di “regolarità contributiva” di una impresa nei confronti di INPS e INAIL, nonché – con riferimento alle imprese tenute ad applicare i contratti collettivi del settore edile – delle Casse edili.

Tale interrogazione telematica ad effetto immediato ed automatico, peraltro, per espressa previsione normativa è chiamata a sostituire ad ogni effetto di legge e contrattuale il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), ovunque esso sia normativamente previsto, fatte salve le esclusioni che il decreto-legge n. 34/2014 non individua, delegando a ciò il Ministro del Lavoro.

Si tratta di un intervento normativo di assoluto rilievo in considerazione del peso notevole che il Durc ha nei confronti della concreta operatività delle imprese, specie a fronte del grave e lungo periodo di crisi economico-finanziario, dove anche l'attesa per le istruttorie sulla regolarità contributiva possono inficiare la tempestività delle azioni imprenditoriali, anche a vantaggio dei lavoratori, oltreché per il mantenimento di un livello di competitività adeguato.

Una piattaforma informativa *open access*

Secondo il d.l. n. 34/2014 la verifica di regolarità contributiva istantanea e automatica deve avvenire mediante una interrogazione unica e unitaria negli archivi informatici gestiti da INPS, INAIL e Casse edili avviata inserendo esclusivamente il codice fiscale del soggetto di cui si chiede la verifica.

La normativa richiede che le banche dati dei due Istituti previdenziali e delle Casse edili siano messe nelle condizioni di operare in piena integrazione fra loro e con riconoscimento reciproco delle informazioni disponibili. In questo senso il decreto-legge stabilisce che a livello tecnologico ed informatico le piattaforme non solo siano chiamate a dialogare con scambio vicendevole e immediato delle informazioni, ma anche ad attivare una vera e propria cooperazione applicativa dei singoli sistemi fra loro.

Il peso della normativa di secondo livello

D'altro canto, nell'introdurre tale novità, il cui impatto assume una portata semplificatrice di sicura rilevanza, il d.l. n. 34/2014 delinea anzitutto una dettagliata procedura di regolazione di secondo livello, affidando al Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali (sentiti Inps, Inail e Commissione paritetica per le Casse edili) il compito di deregolamentare e sostituire il Durc con un sistema di accesso immediato alle informazioni archiviate e gestite da Inps, Inail e Casse edili, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2014.

All'evidenza tale termine (che pure il Parlamento avrebbe potuto modificare) non risulta già rispettato avendo dovuto vedere la luce il decreto interministeriale entro il 19 maggio 2014, in concomitanza alla scadenza per la conversione in legge del decreto-legge.

La legge n. 78/2014 sancisce peraltro anche la facoltà di aggiornamento della decretazione di secondo livello, in qualsiasi momento essa venga a rendersi necessaria e non già annualmente come nel testo originario del d.l. n. 34/2014.

La decretazione interministeriale, fra l'altro, dovrà specificare i requisiti di regolarità, i contenuti e le modalità della verifica, con ciò aprendo la strada ad una revisione complessiva del sistema informatico oggi in uso presso Inps che ha caratterizzato la lunga stagione del Durc per un ricorrente disallineamento fra la condizione oggettiva attuale del soggetto di cui si verificava la regolarità contributiva e le risultanze certificate nel documento.

Le esclusioni

Il decreto interministeriale, però, deve definire anche le ipotesi di esclusione dalla validità dell'interrogazione telematica istantanea rispetto alla sostituzione del Durc. Proprio tali ipotesi potrebbero astrattamente depotenziare la portata dell'intervento di semplificazione qui annotato, giacché tanto più numerose e rilevanti saranno le esclusioni, tanto meno efficace risulterà lo strumento quale ausilio concreto alla gestione ordinaria delle piccole e medie imprese. In special modo perché il Legislatore non indirizza in alcun modo il Ministro del Lavoro nella individuazione di tali esclusioni, mentre criteri di indirizzo sono enucleati per gli aspetti attinenti la verifica della regolarità contributiva.

Le irregolarità pregresse

Il d.l. n. 34/2014 stabilisce che, con riferimento alle fattispecie relative alla fruizione di benefici normativi e contributivi, il decreto interministeriale dovrà individuare le tipologie di irregolarità pregresse che devono essere considerate ostative alla risultanza di regolarità dell'interrogazione a sistema. Queste irregolarità, peraltro, non avranno riguardo soltanto alla materia previdenziale, ma più in generale anche alla tutela delle condizioni di lavoro. Inoltre la norma non enuclea, né definisce la portata della qualificazione "pregresse" delle irregolarità ostative, per cui il decreto interministeriale dovrà determinare se esse saranno quelle del biennio, triennio, quinquennio precedente alla interrogazione, oppure se riguarderanno l'intera vita aziendale. Chiaramente tanto maggiore risulterà essere il lasso temporale preso a riferimento, tanto minore sarà l'incidenza semplificatoria del decreto di secondo livello attuativo della legge n. 78/2014 che ha convertito il decreto-legge n. 34/2014.

La validità quadrimestrale

Nel d.l. n. 34/2014 viene sancita la validità quadrimestrale della nuova modalità semplificata di accesso alle informazioni relative alla regolarità contributiva. Si stabilisce che la risultanza della interrogazione telematica in materia di regolarità contributiva, destinata a sostituire il Durc, avrà validità di 120 giorni dalla data di acquisizione.

L'intervento normativo sembra avere qui il significato di vera e propria scelta valoriale del Legislatore per una permanenza temporanea nell'arco di un quadrimestre degli effetti della nuova verifica telematica istantanea di regolarità.

L'efficacia dell'interrogazione telematica nei contratti pubblici

Infine l'interrogazione istantanea assolverà anche all'obbligo di verificare la sussistenza del requisito di ordine generale previsto dall'art. 38, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 163/2006 (in forza del quale sono esclusi dalla partecipazione alle gare di appalto gli operatori economici che hanno commesso "*violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali*"), nel contesto della Banca nazionale dei contratti pubblici.

La verifica degli effetti del d.l. n. 34/2014

La legge n. 78/2014 ha espressamente previsto (aggiungendo il comma 5-bis all'art. 4) che ai fini della verifica degli effetti delle disposizioni in materia di Durc, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ad un anno di distanza dalla entrata in vigore del decreto interministeriale ("decorsi dodici mesi" dice testualmente la norma), deve presentare una apposita relazione al Parlamento.

5.5. Elenco anagrafico dei lavoratori

Nell'art. 3 del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014 si trovano inserite due misure di particolare rilievo nel contesto di un possibile e utile ri-

pensamento dei servizi territoriali per l'impiego e della gestione delle politiche attive del lavoro.

Il primo momento di riforma attiene alla sostituzione del concetto generico di "persone", all'interno dell'art. 4, comma 1, del DPR n. 442/2000, con la più specifica locuzione che comprende i cittadini italiani, i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, per identificare puntualmente le categorie di soggetti che hanno diritto ad essere inseriti nell'elenco anagrafico dei lavoratori che cercano una occupazione.

Con il secondo intervento il *Jobs Act* corregge i contenuti dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 181/2000, in merito alla possibilità per i lavoratori disoccupati di presentare la dichiarazione di immediata disponibilità a svolgere una attività lavorativa in qualsiasi centro per l'impiego del territorio nazionale ovvero a mezzo PEC (dopo l'importante integrazione operata dalla legge n. 78/2014 al testo originario del d.l. n. 34/2014), anziché in via esclusiva in quello che ha competenza territoriale sul luogo nel quale sono domiciliati, risultando facilitati nell'accedere allo *status* di disoccupati.

Elenco anagrafico dei cittadini in cerca di occupazione

Il DPR n. 442/2000 ha delineato l'elenco anagrafico come un sistema di registrazione destinato ai soggetti in cerca di occupazione in una particolare attività lavorativa, senza dare rilievo specifico allo status di inoccupati, disoccupati o occupati.

Nato per sostituire le abrogate liste di collocamento, nella prospettiva di una riattualizzazione e di un ammodernamento dei servizi pubblici per l'impiego conseguente al superamento del precedente monopolio pubblico dei sistemi di collocamento nazionali (d.lgs. n. 469/1997).

L'elenco anagrafico, che si presta meglio delle cancellate liste, alle funzionalità proprie dei servizi di *matching* volti a favorire e rendere possibili momenti di reale incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, invero non ha garantito quella spinta necessaria per l'attesa dimensione di servizi proattivi cui erano destinati i servizi provinciali per l'impiego e, in specie, i centri per l'impiego.

Le statistiche sull'andamento e sull'efficacia dei sistemi di reclutamento della manodopera, persino in tempi straordinari di crisi come quelli che stiamo vivendo, acclarano il fallimento dei servizi pubblici per l'impiego strutturati su base provinciale nel contesto di un più ampio intervento di regionalizzazione delle misure normative sulle infrastrutture del mercato del lavoro.

Nel contesto della riforma dei servizi pubblici per l'impiego e della normativa che governava le assunzioni (liberalizzando l'assunzione diretta e abrogando il libretto del lavoro), tra fine anni Novanta e primi anni Duemila, il legislatore italiano inserì l'elenco anagrafico dei lavoratori accanto alla scheda professionale nell'ambito di quella strumentazione più agile, e perciò stesso meglio adeguata alle

funzioni che i centri per l'impiego avrebbero dovuto svolgere nell'accompagnare i lavoratori verso la ricerca della attività lavorativa desiderata o, meglio, nel collocare ciascuna risorsa nella dimensione propria in ragione della formazione, delle competenze e delle capacità possedute che l'elenco e vieppiù la scheda avrebbero dovuto contribuire a valorizzare, anche per la presa in carico del lavoratore iscritto in colloqui di orientamento oppure in iniziative di inserimento lavorativo ovvero di formazione o anche di riqualificazione professionale.

Nonostante il DPR n. 442/2000 per due anni circa le liste di collocamento e il libretto del lavoro sopravvissero e seguirono a convivere con l'elenco anagrafico e la scheda professionale che rimasero in un limbo ritardando – e in alcuni ambiti del tutto impedendo – la partenza del nuovo collocamento dei lavoratori, finché con il d.lgs. n. 297/2002 i vecchi strumenti vennero effettivamente abrogati, ponendo fine alla tragicomica commistione di un sistema che si candidava già, tristemente, ad una incapacità segnata da una grave ineffettività e inefficacia, con la sola eccezioni di alcune aree territoriali del Paese nelle quali i servizi per l'impiego rappresentano un utile strumento nella ricerca di una occupazione, per quanto anche lì mai il principale.

Ebbene l'art. 3 del d.l. n. 34/2014 torna a ridare vitalità all'elenco anagrafico dei lavoratori, nello specificare, per l'intero contesto normativo dell'art. 4 del DPR n. 442/2000, la caratterizzazione soggettiva dei candidati all'iscrizione e all'inserimento nell'elenco, da individuarsi nei cittadini italiani, in quelli comunitari e nei cittadini stranieri che soggiornano regolarmente in Italia.

Lo stato di disoccupazione

Operando nella dichiarata prospettiva di rendere possibile e reale la partecipazione diretta dei lavoratori disoccupati nelle azioni di ricerca di una attività lavorativa, il d.lgs. n. 181/2000 intervenne per individuare i requisiti che consentono di acquisire lo *status* di disoccupato.

In particolare la norma definisce “*stato di disoccupazione*”, la condizione la condizione del soggetto privo di lavoro (in quanto disoccupato o inoccupato), che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti (art. 1, co. 2, lett. c, d.lgs. n. 181/2000), mentre poi specifica, in una chiara e apprezzabile prospettiva di cooperazione e di corresponsabilizzazione del lavoratore nella fase (auspicabilmente più breve possibile) della ricerca di una occupazione, che tale condizione deve essere necessariamente comprovata dalla presentazione personale dell'interessato presso il servizio per l'impiego, accompagnata da una dichiarazione (da rendersi quale dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi del DPR n. 445/2000) che attesta l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché (ma si direbbe meglio soprattutto, nel contesto sistematico della norma) asse-

veri l'immediata disponibilità del lavoratore disoccupato o inoccupato allo svolgimento di una attività lavorativa (art. 2, co. 1, d.lgs. n. 181/2000).

La dichiarazione di disponibilità al lavoro resa al centro per l'impiego, peraltro, rappresenta il passaggio fondamentale per la effettiva presa in carico del lavoratore da parte del servizio pubblico, dovendo tarare sulla risorsa e sulle sue caratteristiche personali e professionali, esperienziali e formative, le azioni e i programmi nei quali poter coinvolgere il lavoratore per favorirne il reinserimento o l'inserimento nel mercato del lavoro; tanto più che la mancata partecipazione agli eventi e alle convocazioni promossi dal servizio provinciale per l'impiego, senza un reale e giustificato motivo, rappresenta una causa per perdere lo stato di disoccupazione e con esso le connesse agevolazioni economiche.

La norma in questione, peraltro, fino alla riforma apportata dal d.l. n. 34/2014 recava come esclusivo servizio pubblico per l'impiego competente quello *“nel cui ambito territoriale si trovi il domicilio”* del lavoratore che doveva rendere la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, mentre il *Jobs Act* – anche nell'intenzione di agevolare il piano di attuazione della Garanzia Giovani – consente ai lavoratori disoccupati e inoccupati di rendere tale dichiarazione e di presentarsi presso un servizio per l'impiego *“in qualsiasi ambito territoriale dello Stato”*.

Non solo, perché per effetto della rilevante integrazione apportata dalla legge n. 78/2014 di conversione, si prevede che la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro possa essere resa anche tramite posta elettronica certificata (PEC).

Il d.l. n. 34/2014, dunque, assai positivamente, favorisce i lavoratori svincolandoli dall'obbligo anacronistico di rivolgersi esclusivamente al centro per l'impiego di origine (in base al domicilio) e di doversi presentare personalmente, consentendo di acquisire lo stato di disoccupazione, e con esso l'accesso ai programmi e alle azioni di inserimento nel mercato del lavoro, sia recandosi presso qualsiasi servizio provinciale competente sul territorio nazionale, prendendo consapevolmente atto della elevata mobilità interna, fra le diverse aree e regioni del Paese, che caratterizza, più sensibilmente nell'ultimo lustro, una gran parte dei lavoratori inoccupati e disoccupati italiani, sia permettendo l'adempimento previsto dalla legge mediante una PEC, quindi senza neppure doversi fisicamente recare presso uno sportello.

5.6. Contratti di solidarietà

Con l'art. 5 del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, viene ad essere modificata la disciplina dei contratti di solidarietà.

Anzitutto il primo comma della disposizione si inserisce nel corpo dell'art. 6 del d.l. n. 510/1996, convertito dalla legge n. 608/1996, un comma *4-bis* contenente la previsione in base alla quale il limite di spesa previsto per i contratti di solidarietà difensiva di tipo “A”, previsti dall'art. 1 del d. n. 726/1984, convertito dalla legge n. 863/1984, in forza delle previsioni finanziarie e di spesa dell'art. 3, comma 8, della legge n. 448/1998 e dell'art. 1, comma 524, della legge

n. 266/2005, a decorrere dall'anno 2014, è fissato nella misura pari a 15 milioni di euro all'anno.

La stessa disposizione, peraltro, assegna al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di definire con proprio decreto i criteri per la concessione del beneficio della riduzione contributiva stabilita dal comma 4 dello stesso art. 6 del d.l. n. 510/1996, convertito dalla legge n. 608/1996. Criteri attualmente definiti dal Decreto Ministeriale 8 febbraio 1996 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 20 marzo 1996), con una selezione sostanzialmente di tipo cronologico, essendo concesso il beneficio contributivo in considerazione della data di stipula dell'accordo di solidarietà e della data di presentazione della istanza corrispondente. Nel nuovo decreto interministeriale, dunque, potrebbero aprirsi anche scenari selettivi basati su criteri sostanziali di priorità, differenti dalla mera scansione cronologica del tempo dell'accordo o dell'istanza.

Il comma 1-*bis* dell'art. 5 del d.l. n. 34/2014, aggiunto dalla legge di conversione n. 78/2014, prevede inoltre che la misura della riduzione contributiva, per un periodo non superiore a 24 mesi, sia del 35% con riferimento, appunto, alla riduzione stabilita dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 510/1996 rispetto all'ammontare della contribuzione previdenziale ed assistenziale dovuta dai datori di lavoro che procedono a stipulare un contratto di solidarietà difensiva in forza del quale i lavoratori siano interessati da una riduzione dell'orario di lavoro in misura superiore al 20%.

La misura della riduzione nel testo in vigore fino al 19 maggio 2014 cresceva all'aumentare della riduzione dell'orario di lavoro prevista dal contratto di solidarietà e della collocazione dell'azienda: era del 25% per riduzione di orario superiore al 20% per cento (elevata al 30% per le aree Obiettivi 1 e 2 del regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988), ma se l'accordo di solidarietà prevedeva una riduzione dell'orario superiore al 30%, la riduzione contributiva era della misura del 35% (elevata al 40% nelle aree Obiettivi 1 e 2).

D'altra parte, la riduzione contributiva interessa soltanto le imprese che rientrano nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale (CIGS) che stipulano, con le organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, contratti di solidarietà difensivi (vale a dire accordi collettivi esplicitamente finalizzati a ridurre l'orario lavorativo giornaliero, settimanale o mensile per evitare esuberi di personale), in forza dei quali, oltre al beneficio contributivo ora rivisitato dal d.l. n. 34/2014, spetta attualmente (per l'anno 2014) ai lavoratori interessati un trattamento di integrazione salariale pari al 70% della retribuzione persa in base alla riduzione di orario, senza limite di massimale.

Infine, l'art. 5, comma 1-*ter*, del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, prevede che allo scopo di favorire la diffusione delle buone pratiche e il monitoraggio costante delle risorse impiegate, i contratti di solidarietà sottoscritti devono essere depositati presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL (di cui all'art. 17 della legge n. 936/1986).

6. Il futuro del *Jobs Act* (d.d.l. AS n. 1428/2014 del 16 aprile 2014)

Nel disegno di legge contenente “*Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione*”, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014 e presentato al Senato col n. 1428 il 16 aprile 2014, si delineano i pilastri intorno ai quali verrà edificato il vero e proprio “*Jobs Act*” in una prospettiva che vede al centro un riordino complessivo delle tipologie contrattuali, una semplificazione del quadro regolatorio per adempimenti e sanzioni, una riforma universalizzante degli ammortizzatori sociali, una riorganizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive e un intervento per implementare la tutela genitoriale dei lavoratori e la conciliazione tra i tempi di lavoro e di vita.

Si tratta di un programma di deleghe (cinque per la precisione) impegnativo e capace, ove integralmente attuato, di dare al mercato del lavoro una spinta propulsiva importante.

Basta provare ad immaginare l’effetto incrociato che potrebbero provocare – lavorando assieme, congiuntamente – un codice del lavoro unitario di un centinaio di articoli che semplifica le regole, le procedure e gli adempimenti, con un sistema sanzionatorio chiaro e definito, accanto ad un sistema di ammortizzatori sociali senza deroghe e con regole unitarie e in un contesto dove opera un sistema pubblico di servizi per il lavoro e per le politiche attive interventista ed efficiente, in piena sinergia con il sistema privato delle agenzie per il lavoro.

L’ambizione del progetto sta tutta qui: nella immaginazione di uno scenario capace di prevenire e deflazionare ogni contenzioso ma anche di accompagnare imprese e lavoratori verso una occupazione migliore e sempre maggiore. In questa prospettiva il “Piano per il lavoro” o “*Jobs Act*” potrebbe cambiare davvero il volto al mercato del lavoro in Italia, attualmente avvelenato da una disoccupazione ai massimi storici e da un quadro regolatorio ossessivo e gravido di incertezze.

Tuttavia, per non figurare come sognatori e rimanere agganciati alla realtà, piace approfondire i due ambiti che maggiormente, e con sicura rapidità, potrebbero essere concretizzati nell’immediato.

Semplificazione delle procedure e degli adempimenti

Il disegno di legge contiene una fondamentale delega volta a perseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure in materia di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nella prospettiva precipua di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

L’operazione di semplificazione e di de-regolazione sembra inserirsi a pieno titolo nel contesto delle procedure di misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese italiane, già avviate nel 2008 allorché dall’esito della misurazione venne introdotto il Libro unico del lavoro, abolendo i libri matricola e paga generali e speciali, con un notevole risparmio per i datori di lavoro.

Gli oneri burocratici e amministrativi nell'area lavoro e previdenza rappresentano, infatti, costi vivi per le imprese: nel 2007, per le imprese da 0 a 249 addetti, tali costi furono stimati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione del "*Piano di misurazione degli oneri amministrativi delle imprese*", in 9,94 miliardi di euro. Il decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 (introducendo il Libro unico del lavoro e abrogando una ampia serie di adempimenti) tagliò gli oneri per circa 4,78 miliardi di euro (www.funzionepubblica.gov.it/si/semplifica-italia/tabella-risparmi-stimati-moa.aspx). In seguito, tuttavia, le disposizioni normative e le indicazioni amministrative dell'ultimo biennio hanno nuovamente incrementato gli oneri amministrativi.

La razionalizzazione e la semplificazione delle procedure e degli adempimenti connessi con la costituzione e lo svolgimento del rapporto di lavoro, dovrà avere lo specifico obiettivo di ridurre il numero di atti di gestione del rapporto di carattere amministrativo. Sul punto gli interventi possibili sono molteplici e l'obiettivo della riduzione degli oneri burocratici è davvero a portata di mano. Basta pensare a interventi attuabili senza nessuna minorazione per le tutele sostanziali, stante la ricavabilità delle informazioni da altri documenti anche informatici: snellimento del sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro; snellimento del sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche di cessazione del rapporto di lavoro; eliminazione degli obblighi di convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali ad eccezione degli eventi che necessitano particolare tutela (maternità, paternità e matrimonio); eliminazione dell'obbligo di presentazione del prospetto informativo annuale per il collocamento obbligatorio; eliminazione del registro degli infortuni; eliminazione dell'obbligo di autoliquidazione Inail.

Ci si propone anche di deflazionare il contenzioso eliminando e semplificando, anche con norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi di maggior rilievo. Tale affermazione potrebbe portare alla estensione dell'ambito di operatività dell'istituto del diritto di interpello (art. 9 del d.lgs. n. 124/2004) che consente di dirimere questioni controverse mediante disposizioni interpretative. Altrimenti l'operazione di semplificazione potrebbe avvenire in sede legislative con norme di interpretazione autentica relative a fattispecie lavoristiche di particolare complessità e oggetto di contrasti giurisprudenziali e nella prassi amministrativa.

Si prevede poi la generale unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi che rappresenta un vero e proprio volano per il possibile snellimento delle procedure e dei rapporti fra impresa e pubblica amministrazione, con il conseguente obbligo generalizzato per ciascuna amministrazione che detiene l'informazione di trasmetterla alle altre amministrazioni competenti.

La delega mira poi alla promozione di comunicazioni in via telematica con conseguente eliminazione della tenuta di documenti cartacei. Si tratterebbe di implementare le funzionalità del già collaudato sistema di comunicazioni obbligatorie gestito dal Ministero del Lavoro nonché dei portali tematici di Inps e Inail, snellendo i dati ed ampliando le possibilità di comunicazione, con

riferimento a tutte le informazioni che possono essere necessarie nei rapporti fra impresa e pubbliche amministrazioni ed anche fra lavoratori e imprese, oltretutto fra lavoratori e pubbliche amministrazioni.

Infine, si intende individuare specifiche modalità organizzative e gestionali che permettano a imprese e lavoratori di svolgere, anche in via telematica, tutti gli adempimenti di carattere burocratico e amministrativo connessi a costituzione, gestione e cessazione del rapporto di lavoro. Questo profilo sembrerebbe aprire le porte alla fattibilità di un sistema telematico gestito dal Ministero del Lavoro che consenta in *open data* e gratuitamente a ciascuna impresa di piccole e medie dimensioni di elaborare il Libro unico del lavoro in forma totalmente telematica, acquisendo in automatico i dati da Inps (così come comunicati nella denuncia mensile UniEmens) e procedendo anche mediante autocompilazione. Analogamente i lavoratori potrebbero accedere *on line* al medesimo sistema telematico gratuito per presentare le proprie dimissioni o accordare la risoluzione consensuale al rapporto ovvero comunicare l'avvio di una procedura di conciliazione o anche difendersi in un procedimento disciplinare.

Un sistema sanzionatorio moderno

La legge delega dovrebbe contenere anche la previsione di una totale armonizzazione del sistema sanzionatorio in materia di gestione dei rapporti di lavoro, introducendo un regime delle sanzioni moderno, che valorizza *“gli istituti di tipo premiale, che tengano conto della natura sostanziale o formale della violazione e favoriscano l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita”*.

La previsione riprende letteralmente quanto già stabilito dall'art. 1, comma 2, lettera f), della *“Delega al Governo per la predisposizione di uno Statuto dei lavori”* sottoposta dall'allora Ministro del Lavoro alle parti sociali l'11 novembre 2010.

La norma si volge ad estendere e universalizzare i principi contenuti nella diffida a regolarizzare (art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come modificato dalla legge n. 183/2010), allo scopo di individuare un quadro regolatorio dell'apparato sanzionatorio che punti sulle sanzioni civili e riduca al minimo le sanzioni penali (secondo principi di meritevolezza di tutela costituzionalmente rilevante), razionalizzando le sanzioni amministrative pecuniarie secondo graduazioni che tengano conto della natura formale oppure sostanziale dell'inadempimento datoriale.

In questo contesto, d'altronde, troverebbe adeguato spazio il rilancio del provvedimento di disposizione (art. 14 del d.lgs. n. 124/2004) con il quale il personale ispettivo potrebbe incidere per ordinare il ripristino di condizioni di regolarità in tutti i casi in cui il nuovo quadro regolatorio non preveda reazioni sanzionatorie immediate. In tal modo i datori di lavoro cui viene intimato l'ordine di adeguamento normativo mediante disposizione potranno andare esenti da qualsiasi sanzione ottemperando compiutamente e regolarizzando tempestivamente la propria situazione e le condizioni lavorative degli occupati.

In siffatto ambito di interventi potrebbe trovare spazio anche una rivisitazione complessiva del sistema della vigilanza e dell'ispezione in materia di lavoro e

previdenza sociale chiamato a dare efficace attuazione al nuovo sistema sanzionatorio.

MODELLI

SCRITTI DIFENSIVI CON AUDIZIONE

All'Ill.mo **Direttore**
Direzione Territoriale del Lavoro
di
Ufficio Affari Legali e Contenzioso

OGGETTO: Scritti difensivi ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 comma 1, legge n. 689/1981 - Verbale di accertamento e notificazione n. del

Il sottoscritto nato a il residente a via n. tel. e-mail nella sua qualità di responsabile legale della ditta (oppure: il sig., consulente del lavoro incaricato espressamente, a mezzo delega allegata alla presente istanza, dal sig., responsabile legale della Ditta)

PREMESSO CHE

- in data ha ricevuto il verbale di accertamento e notificazione n. del emesso dal Servizio Ispezione Lavoro della indirizzata Direzione Territoriale del Lavoro, a norma degli artt. 14 e 35, comma 7, della legge n. 689/1981;
- le circostanze di fatto su cui il predetto provvedimento si fonda non corrispondono a verità in quanto: del tutto prive di fondamento, trattandosi di, come esattamente acclarato dalle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori e che si producono in allegato (All. 1);
- sotto un profilo squisitamente giuridico i fatti effettivamente ora narrati e riassunti devono essere ricondotti alla diversa fattispecie contrattuale del come sancito da
- i fatti e le argomentazioni giuridiche ora addotte consentono di riconoscere la non sussistenza delle sanzioni pecuniarie amministrative irrogate, per l'insussistenza delle violazioni amministrative rilevate, contestate e sanzionate, in quanto
- sotto un profilo procedurale almeno alcuni degli illeciti amministrativi contestati e notificati sono da ritenersi materialmente comunque sanabili, nel senso indicato dall'art. 13 D.Lgs. n. 124/2004, come modificato dalla legge n. 183/2010, e ciò nonostante gli ispettori hanno omesso di diffidare il datore di lavoro a regolarizzare gli inadempimenti recuperabili;
- sotto un profilo di legittimità formale la notificazione dell'illecito amministrativo è stata effettuata in luogo diverso da quello di residenza del trasgressore, come si può agevolmente dedurre dal certificato di residenza anagrafica rilasciato in data dal Comune di che si produce in allegato (All. 2), in palese violazione dell'art. 14 della legge n. 689/1981;
- la Ditta non ha mai avuto in precedenza altri provvedimenti sanzionatori;
- il ricorrente si è sempre comportato nei riguardi della legislazione sociale e di previdenza obbligatoria con grande attenzione e premura;
- la Ditta ha sempre tenuto ad una effettiva regolarità contributiva e assicurativa, provvedendo tempestivamente al regolare pagamento dei premi e dei contributi;

CHIEDE

che gli venga annullato il verbale di accertamento e notificazione in oggetto individuato e qui opposto, perché infondato e ingiusto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 1, legge n. 689/1981.

Inoltre, in virtù della medesima norma, chiede altresì di essere convocato ad apposita audizione per essere sentito personalmente, al fine di meglio chiarire i fatti sopra esposti, comunicando la propria disponibilità a concordare data ed orario dell'incontro, compatibilmente con le Vostre esigenze.

Luogo e data

.....

FIRMA

.....

All. 1 - dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori

All. 2 - certificato di residenza anagrafica rilasciato dal Comune di

RICORSO CONTRO VERBALE DI ACCERTAMENTO/ORDINANZA INGIUNZIONE DELLA DTL (ART. 17, D.LGS. N. 124/2004)

**Comitato Regionale per i rapporti di Lavoro
presso la Direzione Regionale del Lavoro di**

Ricorso ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124

All'Ill.mo Presidente

Il sottoscritto nato a il residente a via n. tel. e-mail nella sua qualità di responsabile legale della ditta (*oppure*: Il sig., consulente del lavoro incaricato espressamente, a mezzo delega allegata al presente ricorso, dal sig., responsabile legale della Ditta

PREMESSO CHE

- in data ha ricevuto il verbale di accertamento e notificazione di illecito amministrativo n. del emesso dal Servizio Ispezione Lavoro della Direzione Territoriale del Lavoro [ordinanza-ingiunzione adottata dal Direttore della DTL] (All. 1), a norma dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 e degli artt. 14 e 35, comma 7, della legge n. 689/1981 [a norma dell'art. 18 della legge n. 689/1981], per il pagamento, nella misura ridotta, della somma pari a euro a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa;

- le circostanze di fatto su cui il provvedimento impugnato intende trovare fondamento non corrispondono a verità, in quanto il rapporto di lavoro che è stato qualificato come subordinato si è in realtà svolto, in concreto, secondo le caratteristiche tipiche della autonomia, nelle forme del, poiché (*oppure*: in quanto nessun rapporto di lavoro può dirsi sussistente fra le parti che mai vollero instaurare fra di esse un rapporto giuridico col vincolo di subordinazione né con altra veste normativa, giacché), come esattamente acclarato dalle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori e che si producono in allegato (All. 2);

- sotto un profilo squisitamente giuridico i fatti effettivamente ora narrati e riassunti devono essere ricondotti alla diversa fattispecie contrattuale del come sancito da
- i fatti e le argomentazioni giuridiche ora addotte consentono di riconoscere la non sussistenza delle sanzioni pecuniarie amministrative irrogate, per l'insussistenza delle violazioni amministrative rilevate, contestate e sanzionate, in quanto
- inoltre, sotto un profilo di legittimità formale la notificazione dell'illecito amministrativo è stata effettuata in luogo diverso da quello di residenza del trasgressore, come si può agevolmente dedurre dal certificato di residenza anagrafica rilasciato in data dal Comune di che si produce in allegato (All. 3), in palese violazione dell'art. 14 della legge n. 689/1981;

RICORRE

affinché, in accoglimento del presente ricorso, gli venga annullato il provvedimento individuato e qui opposto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, perché infondato e ingiusto, con contestuale dichiarazione della completa estinzione del procedimento sanzionatorio.

Luogo e data

Firma

Allegati:

- 1 - originale del verbale di accertamento e notificazione n. del
- 2 - dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori
- 3 - certificato di residenza anagrafica rilasciato dal Comune di

RICORSO AVVERSO ORDINANZA-INGIUNZIONE DELLA DTL

Direzione Regionale del Lavoro di

**Ricorso avverso ordinanza-ingiunzione della DTL di
ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124**

All'Ill.mo Direttore Regionale del Lavoro

Il sottoscritto nato a il residente a via n. tel. e-mail nella sua qualità di responsabile legale della ditta oppure (Il sig., consulente del lavoro incaricato espressamente, a mezzo delega allegata al presente ricorso, dal sig., responsabile legale della Ditta)

PREMESSO CHE

- ha ricevuto in data notifica dell'ordinanza-ingiunzione n. emessa dall'Ufficio Affari Legali e Contenzioso della Direzione Territoriale del Lavoro di (All. 1), a norma degli artt. 18 e 35, comma 7, della legge n. 689/1981, a firma del Direttore, con richiesta di pagamento della somma pari a euro

- in data aveva ricevuto il verbale di accertamento e notificazione n. del emesso dal Servizio Ispezione Lavoro della Direzione Territoriale del Lavoro di, a norma degli artt. 14 e 35, comma 7, della legge n. 689/1981;
- in data aveva presentato scritti difensivi alla Direzione Territoriale del Lavoro di, a norma dell'art. 18, comma 1, della legge n. 689/1981;
- le circostanze di fatto, su cui il provvedimento impugnato con il presente ricorso si fonda, non corrispondono a verità in quanto: del tutto prive di fondamento, trattandosi di, come esattamente acclarato dalle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori e che si producono in allegato (All. 2);
- sotto un profilo squisitamente giuridico i fatti effettivamente ora narrati e riassunti devono essere ritenuti non sanzionabili in quanto, come sancito da
- sotto un profilo procedurale almeno alcuni degli illeciti amministrativi contestati e notificati sono da ritenersi materialmente comunque sanabili, nel senso indicato dall'art. 13 D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dalla legge n. 183/2010, e ciò nonostante gli ispettori hanno omesso di diffidare il datore di lavoro a regolarizzare gli inadempimenti recuperabili;
- sotto un profilo di legittimità formale la notificazione dell'illecito amministrativo è stata effettuata in luogo diverso da quello di residenza del trasgressore, come si può agevolmente dedurre dal certificato di residenza anagrafica rilasciato in data dal Comune di..... che si produce in allegato (All. 3), in palese violazione dell'art. 14 della legge n. 689/1981;
- per quanto sopra i fatti e le argomentazioni giuridiche ora addotte consentono di riconoscere la non sussistenza delle sanzioni pecuniarie amministrative irrogate, per l'insussistenza delle violazioni amministrative rilevate, contestate e sanzionate, in quanto specificamente

RICORRE

affinché, in accoglimento del presente ricorso, gli venga annullata l'ordinanza-ingiunzione in oggetto e qui opposta, emessa dalla Direzione Territoriale del Lavoro di, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004, perché infondata, illegittima e ingiusta.

Voglia, inoltre, nelle more, l'III.mo Direttore Regionale adito, disporre la sospensione dell'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004, ricorrendo, giusta quanto evidenziato in narrativa, i presupposti legali del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*.

Luogo e data

FIRMA

.....

Allega:

- 1 - originale dell' ordinanza-ingiunzione n. del
- 2 - dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori
- 3 - certificato di residenza anagrafica rilasciato dal Comune di

RICORSO AVVERSO DISPOSIZIONE (AI SENSI E PER GLI EFFETTI DELL'ART. 14 DEL D.LGS. 23 APRILE 2004, N. 124)

DIREZIONE TERRITORIALE DEL LAVORO DI

**Ricorso avverso disposizione n. del
(ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124)**

All'III.mo Direttore

Il sottoscritto nato a il residente a via n. tel. e-mail nella sua qualità di responsabile legale della ditta oppure (il sig., consulente del lavoro incaricato espressamente, a mezzo delega allegata al presente ricorso, dal sig., responsabile legale della Ditta)

PREMESSO CHE

- ha ricevuto in data notifica della disposizione n. del, impartita dal personale ispettivo appartenente al Servizio Ispezione Lavoro della indirizzata Direzione Territoriale del Lavoro, a norma dell'art. 14 del D.Lgs. n. 124/2004;
- le circostanze di fatto su cui il predetto provvedimento si fonda non corrispondono a verità in quanto del tutto prive di fondamento, trattandosi di, come esattamente acclarato dalle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori e che si producono in allegato;
- pertanto, quanto formalmente intimato e disposto non può essere ritenuto legittimo e fondato.

Tutto ciò ritenuto e premesso,

RICORRE

affinché, in accoglimento del presente ricorso, gli venga annullata la disposizione impartita dal personale ispettivo della indirizzata Direzione Territoriale del Lavoro qui opposta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 del D.Lgs. n. 124/2004, perché infondata, illegittima e ingiusta.

Luogo e data

FIRMA

.....

Allega:

- originale della disposizione n. del
- dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei lavoratori

RICORSO GIUDIZIARIO IN OPPOSIZIONE (ART. 22, LEGGE N. 689/1981 E ART. 6, D.LGS. N. 150/2011)

Tribunale di - Ufficio del Giudice Unico
Ricorso in opposizione ad ordinanza-ingiunzione
(art. 22 legge n. 689/1981 e art. 6, D.lgs. n. 150/2011)

All'Ill.mo Sig. Giudice,

Il sottoscritto nato a C.F. residente in in qualità di responsabile legale della Ditta

parte opponente

CONTRO

Direzione Territoriale del Lavoro di in persona del Direttore pro tempore sita in alla via

parte opposta

PREMESSO

- Che ha ricevuto in data notifica dell'ordinanza-ingiunzione n. del emessa dalla Direzione Provinciale del Lavoro di
- Che le circostanze di fatto su cui l'ordinanza-ingiunzione predetta si fonda non corrispondono a verità in quanto:
- Che sotto un profilo squisitamente giuridico i fatti effettivamente ora narrati e riassunti devono essere ricondotti alla diversa fattispecie contrattuale del come sancito dal D.Lgs. n. 150/2011;
- Che, pertanto, i fatti e le argomentazioni giuridiche ora addotte consentono di riconoscere la non sussistenza delle sanzioni pecuniarie amministrative irrogate e ingiunte, per l'insussistenza delle violazioni amministrative rilevate, contestate e sanzionate, in quanto
- Che sotto un profilo procedurale almeno alcuni degli illeciti amministrativi contestati/notificati sono da ritenersi sanabili, nel senso indicato dall'art. 13 D.Lgs. n. 124/2004, come riformato dalla legge n. 183/2010, e ciò nonostante gli ispettori hanno omesso di diffidare il datore di lavoro a regolarizzare gli inadempimenti recuperabili;
- Che ancora sotto un profilo di legittimità formale la notificazione dell'illecito amministrativo è stata effettuata in luogo diverso da quello di residenza del trasgressore, come si può agevolmente dedurre dal certificato di residenza anagrafica rilasciato in data dal Comune di che si produce in atti, in palese violazione dell'art. 14 della legge n. 689/1981;
- Che la Ditta non ha mai avuto in precedenza altri provvedimenti sanzionatori;
- Che il ricorrente si è sempre comportato nei riguardi della legislazione sociale e di previdenza obbligatoria con grande attenzione e premura;

RICORRE

all'Ecc.mo Tribunale adito perché voglia, previa fissazione con decreto dell'udienza di comparizione ed espletata la fase di discussione orale e di precisazione delle conclusioni, anche a seguito della istruttoria per acquisizione dei mezzi di prova, così come richiesti ed eventualmente ammessi, accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Piaccia all'Ecc.mo Tribunale di ogni contraria istanza disattesa ed eccezione reietta, accogliere il presente ricorso e, conseguentemente, alla luce dei motivi di impugnazione sopra dedotti e ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, cc. 11 e 12, del D.Lgs. n. 150/2011, previa sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto, annullare, revocare o comunque dichiarare priva di efficacia l'ordinanza-ingiunzione opposta emessa dalla Direzione Territoriale (già Provinciale) del Lavoro di in data, notificata a mezzo del servizio postale in data, perché infondata e ingiusta, e ogni atto ad essa presupposto, connesso e collegato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 legge n. 689/1981 e dell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011, o - in via del tutto subordinata, per mero tuziorismo difensivo, - ridurre l'importo delle sanzioni pecuniarie amministrative ingiunte alla misura pari al minimo edittale stabilito dalla legge, valutando in concreto tutti gli elementi di cui all'art. 11 della medesima legge n. 689/1981.

A TAL FINE INVITA

L'opposta Direzione Territoriale del Lavoro di a costituirsi nel termine di dieci giorni prima dell'udienza indicata dal Giudice con Decreto ai sensi dell'art. 416 c.p.c. e lo invita a comparire all'udienza indicata, dinanzi al medesimo Giudice designato, con l'esplicito avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica la decadenza per tutto quanto non rilevabile d'ufficio e la decadenza, ai sensi dell'art. 38 c.p.c. dalle eventuali eccezioni di incompetenza con AVVI-SO che in caso di mancata costituzione il Giudice provvederà in sua contumacia ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 10, del D.Lgs. n. 150/2011.

CHIEDE

Volersi, altresì, disporre la sospensione dell'esecuzione provvisoria della ordinanza-ingiunzione opposta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 150/2011, in quanto ricorrono gravi e circostanziate ragioni legate al fatto essenziale che l'esborso immediato della somma complessivamente ingiunta da parte dell'odierno ricorrente rappresenta un grave elemento di incidenza finanziaria rispetto alla gestione familiare e personale; d'altro canto sussiste anche il pericolo imminente di un danno grave e irreparabile connesso al contingente periodo di crisi economica e finanziaria gravissima che nell'esborso della somma pretesa erroneamente dalla opposta Direzione del Lavoro vedrebbe incisa senza dubbio la capacità imprenditoriale degli odierni ricorrenti.

NOMINA

in applicazione dell'art. 77, comma 1, c.p.c., quale proprio rappresentante processuale volontario, il sig. nato a il residente a in via c.f. e-mail, consulente del lavoro preposto agli affari inerenti la gestione e l'amministrazione dei rapporti di lavoro sui quali interviene l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Inoltre rappresenta che sui fatti veritieri, così come descritti, possono essere sentiti i seguenti testimoni, chiedendo che gli stessi vengano ascoltati direttamente e liberamente dall'III.mo Giudice adito, ai sensi e per gli effetti degli artt. 420 e 421 c.p.c. e dell'art. 2, comma 4, del D.Lgs. n. 150/2011, al fine di comprovare quanto in narrativa esposto nel presente ricorso, anche premettendo a ciascuna affermazione l'interrogativo "Vero che ...?":

- 1) il sig. nato a il residente a in via, il quale potrà riferire circa
- 2) il sig. nato a il residente a in via, il quale potrà riferire circa
- 3) il sig. nato a il residente a in via, il quale potrà riferire circa

A corredo e fondamento delle richieste conclusioni, offre i seguenti documenti in comunicazione e deposita, chiedendone l'acquisizione:

- 1) originale dell'ordinanza-ingiunzione n. del notificata il
- 2)
- 3)

Con ogni e più ampia salvezza nel merito e istruttoria. In fede

Firma dell'opponente

.....