

# INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



**Direzione Centrale Vigilanza Prevenzione e Contrasto all'Economia Sommersa**  
**Direzione Centrale Entrate**

**Roma, 13/05/2011**

*Ai Dirigenti centrali e periferici*  
*Ai Direttori delle Agenzie*  
*Ai Coordinatori generali, centrali e periferici dei Rami professionali*  
*Al Coordinatore generale Medico legale e Dirigenti Medici*

**Circolare n. 75**

e, per conoscenza,

*Al Presidente*  
*Al Presidente e ai Componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza*  
*Al Presidente e ai Componenti del Collegio dei Sindaci*  
*Al Magistrato della Corte dei Conti delegato all'esercizio del controllo*  
*Ai Presidenti dei Comitati amministratori di fondi, gestioni e casse*  
*Al Presidente della Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati*  
*Ai Presidenti dei Comitati regionali*  
*Ai Presidenti dei Comitati provinciali*

Allegati n.2

**OGGETTO:** **Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, art. 33 L. n. 183/2010 (c.d. Collegato al Lavoro) – istruzioni al personale ispettivo dell'INPS.**

**SOMMARIO:**

- 1. Accesso sul luogo di lavoro.*
- 2. Verbale di primo accesso.*
- 3. Potere di diffida.*
- 4. Verbalizzazione unica.*

## 5. Motivazione del verbale unico.

In seguito alle modifiche che l'art. 33 della L. n. 183/2010 (c.d. Collegato al Lavoro) ha introdotto nel testo dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, si forniscono al personale ispettivo dell'Istituto indicazioni operative in ordine alla corretta ed omogenea applicazione della normativa in materia di accesso ispettivo e verbalizzazione unica, in linea con quanto previsto dalla Direttiva del Ministro Sacconi del 18 settembre 2008 e nella Circolare n. 41/2010 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

### 1. Accesso sul luogo di lavoro

L'articolo 13 D. Lgs. n. 124/2004 concernente, come noto, il provvedimento di diffida disposto dal personale di vigilanza nei confronti del datore di lavoro "*in caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale*", interamente riscritto dall'articolo 33 della legge 183/2010, illustra, tra l'altro, anche le diverse fasi dell'accesso ispettivo. Si richiama in proposito quanto disposto nell'articolo 3 della legge n. 638/1983 e quanto previsto nel Codice di comportamento per il personale INPS inquadrato nel profilo di "ispettore di vigilanza" (cfr. circolare n. 60 del 20 aprile 2006).

### 2. Verbale di primo accesso

Particolare importanza, secondo le nuove previsioni della norma sopra richiamata, rivestono le modalità di redazione del verbale di primo accesso, evidenziandosi in particolare una serie di elementi "costitutivi" del documento, secondo quanto sottolineato nella circolare ministeriale n. 41 del 2010.

L'articolo 33 co. 1, lett. a) stabilisce che il verbale deve necessariamente contenere "*l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego*". In particolare, appare opportuno precisare in ordine a tale previsione, che:

a) l'identificazione puntuale e specifica di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro risulterà di fondamentale importanza in ordine alla verifica del rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro; qualora invece l'accertamento sia rivolto alla qualificazione del rapporto di lavoro (es. collaborazioni a progetto di dubbia autenticità, ovvero non genuine), o abbia ad oggetto verifiche in materia contributiva, si potrà procedere ad un tipo di identificazione c.d. per "*relationem*", vale a dire mediante riferimento alle generalità del personale risultante dalle registrazioni sul Libro Unico del Lavoro (di seguito L.U.L.), ovvero attraverso i dati rilevati dalle comunicazioni effettuate con il modello UNILAV da parte dell'azienda;

b) per quanto attiene all'attività relativa all'acquisizione delle dichiarazioni del personale impiegato occorre tenere conto del numero delle unità lavorative trovate in forza all'azienda e dell'effettiva esigenza di acquisire riscontri di carattere "testimoniale".

Infatti l'accertamento potrà essere svolto mediante la verifica di un campione significativo di personale, in relazione alle dimensioni dell'impresa, dalla quale sia possibile dedurre con sufficiente chiarezza ed uniformità quali sono le modalità di espletamento delle prestazioni per l'insieme dello stesso personale; ciò in considerazione della eventuale tipologia di attività, seriale e ripetitiva, che consente di risalire alle modalità di svolgimento delle prestazioni dell'intero organico aziendale impiegato in una determinata lavorazione.

L'art. 33, comma 1, lett. b) della legge 183/2010 precisa, inoltre, che il verbale di primo accesso deve contenere la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo.

La lettera c) della stessa norma si occupa del rilascio di eventuali dichiarazioni da parte del datore di lavoro.

In questo caso l'ispettore deve dare atto di avere informato il datore di lavoro della possibilità di farsi assistere dall'eventuale professionista o altro soggetto abilitato, ai sensi della legge n. 12/1979, che segue l'azienda e il verbale deve includere le dichiarazioni rese dal datore di lavoro, da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione.

Si ricorda in proposito che i verbali ispettivi, quali atti pubblici, fanno fede fino a querela di falso della loro provenienza, delle dichiarazioni in essi contenute e degli altri fatti che l'ispettore, in quanto pubblico ufficiale, attesta essere avvenuti in sua presenza (artt. 2700 codice civile e 10, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004). Diversamente, le dichiarazioni rese dai lavoratori non sono dotate di valenza probatoria precostituita, ma possono formare oggetto di libero apprezzamento da parte della magistratura (cfr. Cassazione Sez. Lavoro n. 15702/2004).

Infine la lettera d) del comma 1 dell'art. 33 sottolinea che in sede di redazione del verbale di primo accesso gli organi ispettivi devono formulare *"ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti"*.

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

### **3. Potere di diffida**

In via preliminare si ricorda che, a seguito dell'adozione delle nuove disposizioni, il potere di diffida è stato esteso anche al personale ispettivo dell'Istituto, nonché agli ufficiali di polizia giudiziaria, qualora accertino violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale (cfr.art. 33 citato, commi 6 e 7).

Occorre inoltre precisare, circa la titolarità del potere di diffida, che la nuova disposizione conferma le attribuzioni previgenti affiancando agli ispettori del lavoro anche gli ispettori degli Istituti previdenziali per le inadempienze da loro rilevate e comunque riconducibili, fatta eccezione per la "maxi sanzione" e per le violazioni in materia di L.U.L., alla sola materia previdenziale.

A seguito delle modifiche operate dal comma 2 dell'art. 33 nel testo dell'articolo 13 del D.Lgs. n. 124/2004, che tratta del potere di diffida, emergono alcune importanti novità che incidono:

- sull'individuazione dei soggetti destinatari del provvedimento di diffida;
- sui termini stabiliti per la regolarizzazione delle inosservanze contestate;
- sui termini fissati per il pagamento della relativa sanzione.

#### **a) Destinatari**

In particolare, in base alle nuove disposizioni, destinatari del provvedimento di diffida sono il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido, mentre nelle abrogate previsioni il *datore di lavoro risultava* l'unico soggetto nei confronti del quale indirizzare la diffida, finalizzata alla *"regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine"*.

#### **b) Regolarizzazione.**

Il legislatore introduce il termine di 30 giorni decorrenti dalla notificazione del verbale unico di accertamento per la regolarizzazione e non attribuisce più alla discrezionalità degli organi di vigilanza la fissazione di tale termine – come avveniva nella vecchia disciplina. La definizione di un termine perentorio risulta funzionale anche, come di seguito evidenziato, alla verifica della tempestività della proposizione del ricorso al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro (art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004), esperibile entro 30 giorni dalla ricezione del provvedimento.

#### **c) Sanzione.**

Il comma 3 dell'art. 33 del Collegato Lavoro stabilisce, relativamente al termine per il pagamento della sanzione, che *"in caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al pagamento di una somma pari all'importo del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa, entro il termine di*

*quindici giorni*” decorrenti dai trenta già previsti per la regolarizzazione. A seguito di tale versamento il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione di effettiva ottemperanza alla stessa.

Si ricorda inoltre che, per effetto delle previsioni del comma 5 dell’ art. 13 del D.Lgs. n. 124 del 2004, l’adozione della diffida interrompe i termini di cui all’art. 14 della legge 689 del 1981 per la contestazione mediante notificazione degli illeciti amministrativi riscontrati, fino alla scadenza dei ricordati termini per la regolarizzazione e per il pagamento della sanzione minima.

In merito alla decorrenza del termine per la proposizione del ricorso ex art. 17 del D.Lgs. n. 124 del 2004, si precisa che:

- in relazione agli **illeciti diffidabili**: qualora nel verbale unico siano contestati esclusivamente illeciti diffidabili, il termine iniziale per la proposizione del predetto ricorso decorrerà dopo 45 giorni (30 giorni, fissati per la regolarizzazione delle inosservanze contestate più 15 giorni stabiliti ai fine del pagamento della sanzione in misura minima);
- in relazione agli **illeciti non diffidabili**: nell’ipotesi che il verbale unico contenga solamente illeciti non diffidabili, contestati ai sensi dell’art. 14 della legge n. 689 del 1981 e dunque autonomamente impugnabili, il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso decorrerà dalla ricezione della notifica stessa;
- in relazione alle ipotesi in cui nel verbale unico siano contestati **sia illeciti diffidabili che non diffidabili**, è opportuno stabilire un unico termine iniziale a far data dal quale è possibile promuovere il ricorso stesso, che sarà proponibile decorso il 45° giorno.

Si è posta l’esigenza di individuare un termine iniziale unico dal quale decorrono i 60 giorni previsti dall’articolo 16 della legge n. 689/1981 per il pagamento delle sanzioni in misura ridotta anche in relazione alla ipotesi in cui nel verbale unico siano irrogate sanzioni relative sia ad illeciti oggetto di diffida sia ad illeciti non diffidabili. A tale proposito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha stabilito con circolare n. 10 del 28.03.2011, che in tali fattispecie, il termine di 60 giorni decorre dalla scadenza dei termini già individuati nel Collegato lavoro ai fini della ottemperanza alla diffida e del relativo pagamento degli importi in misura minima (45 giorni in tutto ovvero 15 giorni nelle ipotesi in cui trova applicazione la sola c.d. *diffida ora per allora*).

Resta invece ferma la decorrenza del termine dei 60 giorni dalla ricezione del verbale unico per aderire alla c.d. conciliazione amministrativa di competenza degli ispettori delle Direzioni provinciali del lavoro di cui all’art. 16 della Legge n. 689/1981 qualora nello stesso siano presenti esclusivamente illeciti non diffidati.

#### **4. Verbalizzazione unica**

Il verbale unico racchiude in un unico documento la constatazione e la notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, e consente di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti; le contestazioni delle diverse tipologie di violazioni ed i relativi importi sanzionatori sono contenute in un unico atto e nel verbale stesso si può reperire ogni elemento utile ed idoneo, specificamente esaminato ed evidenziato da parte degli ispettori che hanno redatto il verbale, ai fini di una corretta ed esaustiva notificazione delle violazioni rilevate nel corso della verifica ispettiva.

Particolare importanza assume l’aspetto concernente la decorrenza del termine per la contestazione e notificazione del verbale unico, in base all’art. 14 della legge 689 del 1981. Il termine di 90 giorni previsto in proposito non decorre più dall’adozione dei diversi verbali o atti provvedimenti, ma dal momento in cui si è concluso l’accertamento nel suo complesso. Tale termine coincide infatti con quello dell’acquisizione di tutti i dati ed i riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell’accertamento inteso nella sua globalità, comprendendo anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l’analisi, l’elaborazione e la verifica degli elementi formati e

raccolti. Ciò in quanto l'accertamento non si sostanzia nella generica ed approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza e della congrua determinazione della pena pecuniaria (cfr. Cassazione Sez. Lavoro n. 3115/2004 e n. 18347/2003).

In merito alla notifica del verbale unico, occorre sottolineare che nel nostro ordinamento processuale civile risulta pacifico, in materia di notificazione degli atti, il principio secondo il quale il momento di perfezionamento della notifica deve essere distinto a seconda che si prenda in considerazione il soggetto notificante o il destinatario (cfr. Corte Costituzionale, 26/11/2002 n. 477).

Ne consegue che i 90 giorni di cui al comma 2 dell'art. 14 della legge 689/1981, entro i quali devono essere notificati tutti gli illeciti mediante verbale unico di accertamento decorreranno *per il soggetto notificante*, nel caso di notifica a mezzo posta, dalla data di spedizione della raccomandata; mentre *per il soggetto destinatario*, invece la notifica si avrà per perfezionata dalla data di ricezione della raccomandata contenente la contestazione degli illeciti.

Quanto ai soggetti c.d. "irreperibili" ex art. 140 c. p. c., la notifica potrà dirsi perfezionata con il ricevimento della raccomandata contenente l'avviso di deposito o, comunque, decorsi 10 giorni dalla spedizione della medesima (cfr. Corte Costituzionale, 14 gennaio 2010, n. 3).

## 5. Motivazione del verbale unico

Il comma 4 dell'art. 33 citato stabilisce i contenuti del verbale unico.

In primo luogo, la motivazione del provvedimento, che si traduce nel riportare fedelmente nel corpo del verbale gli esiti dettagliati dell'accertamento con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati.

In tal modo il trasgressore viene informato di tutte le contestazioni mosse nei suoi confronti attraverso un unico atto, che contiene anche le eventuali diffide a regolarizzare di cui ai successivi punti b), c) e d), nel rispetto del principio di ragionevolezza e di trasparenza dell'azione amministrativa.

A seguito della notificazione del verbale unico conclusivo il destinatario o i destinatari dello stesso acquisiscono la certezza della completezza delle verifiche effettuate, attraverso la dettagliata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. La contestazione delle violazioni deve trovare il proprio fondamento in una specifica e circostanziata indicazione delle fonti di prova; si ricorda quanto già precisato in relazione alla valenza delle dichiarazioni del lavoratore, che costituiscono semplice elemento indiziario, liberamente valutabile dall'autorità giudiziaria. Affinché tali dichiarazioni possano assurgere ad elemento dotato di una valenza probatoria, si rende opportuno trovare riscontri anche attraverso ulteriori e diverse dichiarazioni rilasciate da altri lavoratori. Delle c.d. dichiarazioni incrociate va dato atto nell'ambito del *profilo motivatorio* del provvedimento, e le stesse, in quanto spontanee, non devono implicare anche il riferimento alle generalità di coloro che le hanno rilasciate, e pertanto devono rimanere anonime.

E' indispensabile, altresì, indicare tutti gli eventuali elementi documentali che siano stati ritenuti idonei a conferire certezza in ordine al riscontro nonché alla contestazione degli illeciti, al fine di consentire adeguata tutela del diritto di difesa, e in coerenza con l'obbligo "dell'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione" nel verbale unico, stabilito alla lettera e) del comma 4 dell'art. 33 della legge n. 183/2010.

Il Direttore Generale

Nori

Sono presenti i seguenti allegati:

Allegato N.1

Allegato N.2

Cliccare sull'icona "ALLEGATI"



per visualizzarli.