

Ispettorato nazionale del lavoro

L'ispezione: dalla programmazione alla verbalizzazione

Pierluigi Rausei – Adapt professional fellow (*)

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (in acronimo INL) - istituito dal D.Lgs. n. 149/2015 e pienamente operativo dal 1° gennaio 2017 - ha ereditato dal Ministero del lavoro il quadro regolatorio in materia di vigilanza e di ispezioni in materia di lavoro, così come delineato dal D.Lgs. n. 124/2004, nonché dal D.P.R. n. 520/1955 (artt. 8-11) e dalla legge n. 628/1961 (art. 4), oltreché per i profili più strettamente procedurali il D.M. 15 gennaio 2014 (recante il “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro).

I compiti e i poteri del personale ispettivo

L'art. 7, 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 per 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.

L'art. 9, D.M. 15 gennaio 2014, dedicato espressamente alla “procedura ispettiva”, precisa che gli accertamenti ispettivi devono di norma procedere con: identificazione delle persone presenti, acquisizione delle dichiarazioni, esame della documentazione aziendale eventualmente presente, descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro. Viene stabilito, inoltre, che gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, pur tenendo conto della complessità dell'indagine ispettiva e delle dimensioni dell'azienda ispezionata, secondo i noti principi di immediatezza, proporzionalità e di buon andamento (circ. n. 6/2014).

La vigilanza, dunque, si coniuga in una pluralità di interventi di verifica e controllo che muovono tanto dall'intervento ispettivo vero e proprio, quanto dalla attivazione di indagini d'ufficio, anche documentali, come anche dalla realizzazione di iniziative di carattere più generale con finalità preventive prima ancora che repressive.

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Percorsi

Ne consegue, sintetizzando, che la vigilanza propriamente ispettiva si può riassumere nei seguenti poteri di azione investigativa e sanzionatoria:

- *potere di ispezione e di accesso*: per accertare le violazioni amministrative e penali, gli ispettori incardinati nei singoli Ispettorati territoriali del lavoro, hanno piena facoltà di procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- *potere di accertamento*: vale a dire la facoltà di procedere legittimamente ad accertare e cioè ad osservare situazioni, luoghi e fatti alla ricerca di notizie ed informazioni, anche mediante l'acquisizione di dichiarazioni e di altre fonti di prova;
- *potere di contestazione*: gli ispettori che curano l'accertamento delle violazioni, devono provvedere direttamente alla contestazione, e cioè alla comunicazione personale al trasgressore, delle violazioni amministrative riscontrate allo stesso addebitabili;
- *potere di sequestro*: a norma dell'art. 13, comma 2, legge n. 689/1981 gli ispettori hanno la facoltà di procedere al "sequestro cautelare" delle cose (documenti e materiale informativo) che possono formare oggetto di confisca amministrativa.

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 sedi territoriali dell'Ispettorato del lavoro delle indicazioni operative fornite dal Direttore dell'Ispettorato Nazionale 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. I principi di uniformità e di trasparenza, peraltro, sono al centro anche del "Codice di comportamento" di cui al D.M. 15 gennaio 2014 (circ. n. 6/2014).

Ai sensi dell'art. 8, D.Lgs. n. 124/2004 le sedi territoriali dell'Ispettorato Nazionale 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 corretta attuazione della normativa. Come precisato dalla circ. n. 24 del 24 giugno 2004 le attività di prevenzione, promozione e consulenza non possono riguardare casi concreti di interesse aziendale.

La programmazione della vigilanza

La conoscenza delle peculiarità e delle caratteristiche specifiche delle singole realtà territoriali seguita a governare la programmazione delle attività di vigilanza e delle ispezioni anche nel contesto delle attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, mediante la realizzazione progettuale di una *policy* di tipo innovativo realizzata attraverso una rilanciata sinergia fra i preesistenti organismi con poteri ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale, che si estrinseca in un effettivo ed efficace coordinamento e in una applicazione uniforme della normativa.

In questa prospettiva va rilevato che l'attività di vigilanza si volge ad incardinarsi in una ispezione del lavoro quando, in primo luogo, vengono ad essere individuati degli obiettivi sensibili quali oggetto di intervento ispettivo.

Nel sistema delle ispezioni governato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e comunque delineato dalla macrodirettiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 e dal D.Lgs. n. 124/2004, sotto un profilo strettamente operativo, si può parlare di programmazione con riferimento a quelle attività delineate e attuate dagli Ispettorati territoriali del lavoro, che sulla scorta di quanto derivato dalle direttive e dalle linee d'indirizzo dei diversi livelli gerarchici superiori (centrale e interregionale), di fatto strutturano i programmi della vigilanza che vengono svolti settimanalmente dai singoli ispettori del lavoro.

La programmazione può corrispondere a tre distinte derivazioni originarie, quali *input* alternativamente necessari:

- la *richiesta di intervento*, una "denuncia" proveniente in genere da uno o più lavoratori (ovvero dalle rispettive associazioni sindacali o dai patronati) interessati da trattamenti illegittimi o irregolari subiti nell'espletamento di una attività lavorativa di tipo autonomo o subordinato;

- la *comunicazione d'ufficio*, consistente nella trasmissione a cura di un'altra Amministrazione vigilante (Agenzia delle Entrate, Inps, Inail, Enasarco, Inpgi) ovvero da organismi di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia municipale) delle conclusioni dei propri accertamenti ispettivi;

- la *iniziativa autonoma*, vale a dire l'attivazione di una programmazione (in gergo Vip, acronimo di "vigilanza di iniziativa programmata") per mera iniziativa dell'Ispettorato territoriale del lavoro, il quale può disporre interventi ispettivi *ad hoc* a seguito di specifiche disposizioni diramate dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e sulla scorta delle linee operative delineate dall'Ispettorato interregionale del lavoro; peraltro la vigilanza di iniziativa può essere disposta anche solo sulla base di una percezione statistica e del monitoraggio sull'attività ispettiva svolta in precedenza, in ragione della diversa necessaria incidenza su una parte del territorio provinciale piuttosto che un'altra, su un segmento produttivo piuttosto che commerciale, su un particolare settore merceologico o su un determinato distretto economico e così via.

La programmazione della vigilanza in materia di lavoro, consistente nella individuazione in capo a ciascun funzionario ispettivo delle singole aziende o realtà datoriali da ispezionare, per effetto delle indicazioni provenienti dalla direttiva del 18 settembre 2008, può avere ad oggetto un intervento di "vigilanza di iniziativa programmata", vale a dire un'ispezione che non segue ad alcuna specifica richiesta di intervento o denuncia. Dalla vigilanza di iniziativa deriva anche l'ispezione in certo qual modo più corrispondente alle funzioni stesse dell'ispezione in materia di lavoro, sia nelle forme della polizia amministrativa, sia in quella della polizia giudiziaria, in quanto l'effetto "sorpresa" è sicuramente garantito, a fronte di una ispezione su richiesta di intervento, laddove il datore di lavoro può astrattamente immaginarsi un controllo ispettivo a seguito della "rottura" dei rapporti con il lavoratore denunciante.

Nondimeno la direttiva richiama anche l'importanza dei risultati statistici a livello provinciale, riferiti al complesso degli interventi ispettivi effettuati negli anni immediatamente precedenti, per coordinare e dirigere azioni ispettive affinché non vi siano "aree di insediamento produttivo o

zone territoriali" che possano sfuggire più o meno in modo completo alle verifiche degli organi di vigilanza.

Nei riguardi della programmazione di iniziativa della vigilanza, peraltro, viene richiesto agli Ispettorati territoriali del lavoro di agire con un costante equilibrio fra l'ispezione di iniziativa programmata "ad obiettivo" e una ispezione "a vista".

La pianificazione dell'attività ispettiva, peraltro, deve essere effettuata in base alle decisioni, ai criteri orientativi e di indirizzo stabiliti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nonché in attuazione del coordinamento effettuato dagli Ispettorati interregionali del lavoro.

Scompare, invece, la struttura piramidale a tre livelli della direzione del coordinamento della vigilanza come originariamente delineata dagli artt. 1, 2, 3, 4 e 5, D.Lgs. n. 124/2004, per effetto dell'abrogazione degli artt. 1, 2, 4 e 5 e della totale riscrittura dell'art. 3 ad opera dell'art. 11, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 149/2015.

Permane il solo livello centrale di organizzazione e di programmazione e svolgimento della vigilanza in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, sulla scorta di specifiche linee di priorità appositamente identificate. A tale livello corrispondono l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che governa la vigilanza e le ispezioni in ragione delle direttive impartite dal *Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro* e delle determinazioni adottate dal Direttore centrale della *Direzione centrale della vigilanza, Affari legali e contenzioso*.

Quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza viene individuata la *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza* (art. 3, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 149/2015), nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la quale, sulla base di specifici rapporti annuali presentati dall'Ispettorato nazionale del lavoro, propone indirizzi ed obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza è composta dal Ministro del lavoro o da un sottosegretario delegato, che la presiede, nonché: dal Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; dai direttori generali di Inps e Inail; dai Comandanti generali della Guardia di finanza e dell'Ar-

Percorsi

ma dei Carabinieri; dai Comandanti del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e del Nucleo speciale entrate della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Inoltre alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori generali delle direzioni generali del Ministero del lavoro e i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati dalle tematiche trattate. Infine alle sedute della Commissione, su questioni di carattere generale relative alla problematica del lavoro illegale, può essere invitato il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

Scompaiono il livello regionale e provinciale di coordinamento (con la soppressione della Commissione regionale di coordinamento e del Cles), mentre viene confermato il ruolo di coordinamento in capo ai quattro Ispettorati interregionali del lavoro rispetto alle singole realtà provinciali degli Ispettorati territoriali del lavoro, per consentire la evidenziazione complessiva di una strategia unitaria delle ispezioni sul territorio delle Regioni coordinate.

Anche l'INL riconosce come indispensabile e indefettibile presupposto di una corretta, efficace ed efficiente programmazione delle attività ispettive il coordinamento delle operazioni con tutti gli altri organismi incaricati della vigilanza in materia di lavoro e previdenza, attraverso specifici scambi di informazioni, con un progressivo, inevitabile, sviluppo delle tecnologie informatiche, al duplice fine di pervenire al superamento della sovrapposizione degli interventi ispettivi e di indirizzare la vigilanza su obiettivi rilevanti con analitiche azioni di *intelligence* derivanti dall'applicazione approfondita su oggettivi indicatori di rischio economici e sociali.

Compito del Capo dell'INL, sulla scorta delle linee direttive e di indirizzo emanate dal Ministro del lavoro e dalla Commissione centrale di coordinamento, è garantire l'esercizio unitario dell'attività ispettiva su tutto il territorio nazionale e assicurare l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza, anche in forza del raccordo fra le preesistenti strutture ministeriali (tutte trasferi-

te all'INL) e gli ispettori previdenziali (destinatari di un coordinamento funzionale diretto da parte dell'INL).

La credibilità e l'efficacia degli interventi ispettivi posti in essere dagli Ispettorati territoriali del lavoro sono, infatti, collegate alla effettiva attuazione dei principi di unitarietà e di uniformità delle attività di vigilanza, effettiva garanzia di equilibrio dei comportamenti tanto degli organi ispettivi, quanto degli operatori economici ispezionati e dei consulenti del lavoro che li assistono.

La pianificazione nazionale della vigilanza e delle ispezioni viene elaborata dall'INL sulla scorta dei fenomeni suggeriti, in termini qualitativi, dagli Ispettorati territoriali del lavoro e assemblati in apposite proposte organiche dagli Ispettorati interregionali.

L'assetto programmatico della vigilanza che ne deriva si propone per una maggiore aderenza alle effettive problematicità e criticità del territorio, ma consente altresì di riequilibrare la *governance* ispettiva, mediante un sistema di ispezioni che rileva per la effettiva e sostanziale risultanza degli accertamenti espletati, non già per il rilievo formale di talune violazioni comunque contestate e sanzionate, nel contesto di un processo di rivolgimento concettuale ed anche culturale della vigilanza che valuta l'ispezione sul piano della qualità e della efficacia, abbandonando valorizzazioni di tipo meramente quantitativo e statistico.

Con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dunque, l'attività ispettiva è ricondotta alle sue scaturigini storiche, culturali e funzionali di sistema di controllo e di promozione della tutela globale del lavoro, declinata nella sua naturale quadripartizione delle tutele contrattuali, retributive, previdenziali-assicurative e di prevenzionistiche.

L'obiettivo strategico, dunque, nel segno della maggiore qualificazione delle ispezioni è dato dall'indirizzamento della vigilanza su *target* specifici considerati meritevoli di particolare attenzione e caratterizzati da fenomeni di rilevante impatto economico-sociale, anche con riferimento alle singole realtà territoriali.

In questo contesto anche l'INL sembra avviarsi a proseguire l'attuazione del "progetto qualità", già introdotto del Ministero del lavoro, strutturato su macrofenomeni assemblati a livello centrale, ma preliminarmente disaminati dalle sedi interregionali e territoriali dell'Ispettorato, in ragione dei

quali rileva non già l'astratto numero di aziende da ispezionare, ma il numero degli accessi ispettivi che vengono programmati sul territorio a fronte dei fenomeni specificamente individuati, oltre alla lotta senza quartiere al lavoro sommerso in tutte le sue concrete applicazioni.

Il valore qualitativo dell'ispezione è stato negli ultimi anni rilevato in ragione di tre parametri distinti o meglio indicatori di efficacia, fra loro coerenti e connessi:

a) presenza: un indicatore che misura la capacità del servizio ispettivo di incidere sulla maggior parte del territorio governato, rappresentando un valido presidio, sia in termini persuasivi (la presenza degli ispettori spinge verso una soglia di attenzione più elevata per la regolarità dei comportamenti datoriali) che dissuasivi (la visibilità del personale ispettivo sul territorio dissuade dal ricorso a fenomeni elusivi e fraudolenti di lavoro irregolare); il parametro viene valorizzato attraverso il rapporto fra il numero degli accessi ispettivi originariamente programmati e il totale delle visite ispettive effettivamente realizzate;

b) sostanzialità: il parametro più propriamente di carattere qualitativo, ritenuto idoneo a valutare l'efficacia della vigilanza posta in essere dagli ispettori nel contesto provinciale di competenza; la valorizzazione dell'indicatore è in questo caso determinata da coefficienti numerici collegati alla differente tipologia di violazioni accertate e alla capacità di soddisfare al meglio le esigenze di tutela del lavoratore;

c) vertenzialità: si tratta di un indicatore che misura la soddisfazione dell'utenza rispetto al corretto ed efficace utilizzo degli istituti della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, rilevando, pertanto, la capacità dell'Ispettorato territoriale del lavoro di comporre le vertenze conflittuali fra lavoratori e aziende.

I verbali ispettivi

La verbalizzazione degli esiti delle attività ispettive e di vigilanza mantiene anche sotto l'egida dell'INL l'assetto dettato dall'art. 33, legge n. 183/2010, strutturata in verbale di primo accesso ispettivo e verbale unico di accertamento e notificazione, con l'eventuale ricorrenza del verbale interlocutorio e della comunicazione di definizione senza sanzioni degli accertamenti.

Il verbale di primo accesso

Il comma 1, art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33, legge n. 183/2010, stabilisce che "il personale ispettivo accede presso i luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge". La norma sancisce poi che "alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso" gli ispettori hanno l'obbligo di predisporre e rilasciare all'ispezionato il verbale di primo accesso ispettivo. L'art. 6, D.M. 15 gennaio 2014 (Codice di comportamento) prevede che questa verbalizzazione debba avvenire "alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo", vale a dire che deve formarsi prima della conclusione dell'accesso ispettivo, quale ultimo atto delle operazioni compiute (circc. n. 41/2010 e 6/2014). 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, al datore di lavoro o, in sua assenza, alla persona presente all'ispezione che ne fa le veci o comunque ai soggetti aventi titolo a riceverlo (individuati *ex artt.* 137 ss. c.p.c.), compreso il professionista a ciò delegato. Se il datore di lavoro o i soggetti richiamati rifiutano di ricevere il verbale o non siano presenti al termine dell'accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare in calce al verbale stesso le circostanze che hanno impedito la consegna del verbale, procedendo alla notifica dello stesso via Pec (D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012) o a mezzo del servizio postale (legge n. 890/1982). Vi è, quindi, un obbligo di verbalizzazione immediata, la possibilità di un verbale di primo accesso inviato successivamente è limitata ai soli casi di assenza della persona giuridicamente capace a ricevere il verbale, di rifiuto a riceverlo, di allontanamento successivo all'avvio delle indagini della persona inizialmente presente.

Quanto ai contenuti, il verbale di primo accesso ispettivo consiste nella rilevata identità dei lavoratori, nella evidenziazione delle operazioni poste in essere, nella stesura delle dichiarazioni dell'ispezionato, nella individuazione delle richieste documentali e istruttorie per la definizione degli accertamenti.

Percorsi

Più precisamente la lett. *a*), art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004, prevede “l’identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego”, con riferimento agli accertamenti che più degli altri esigono la individuazione delle persone trovate operanti nel luogo di lavoro, vale a dire quelli sul lavoro sommerso, sui fenomeni di interposizione o di somministrazione illecita. In questo senso la circ. 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, non nei casi che trovano rispondenza sulle evidenze documentali per i quali l’ispettore può procedere ad una identificazione *per relationem* attraverso un rinvio alla documentazione aziendale. L’identificazione del personale presente non è obbligatoria se l’accertamento coinvolge un numero elevato di lavoratori, salve le ipotesi del lavoro sommerso o della interposizione nelle quali l’identificazione è sempre indispensabile. Non è indispensabile l’identificazione quando la descrizione delle prestazioni lavorative nell’accesso in azienda è ininfluente rispetto agli esiti dell’accertamento, in particolare quando i lavoratori, da una prima verifica documentale, risultano regolarmente occupati. Infine, l’art. 13, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. n. 124/2004 con riferimento alle attività lavorative espletate richiede di descrivere le modalità di impiego dei lavoratori e quindi l’apparenza immediata e diretta delle attività lavorative, mediante indicazione delle mansioni svolte, dell’abbigliamento o della tenuta da lavoro, delle attrezzature o delle macchine utilizzate (circc. n. 41/2010 e 6/2014). Tale passaggio della verbalizzazione rappresenta uno snodo centrale dei profili probatori della vicenda ispettiva: da un lato per l’asseverazione del valore legale, fino a querela di falso, ai sensi dell’art. 2700 c.c., sulle circostanze di fatto 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, D.Lgs. n. 124/2004.

Passando alla lett. *b*), art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004, essa include quale elemento cognitivo fondamentale del verbale di primo accesso anche “la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo”. Qualsiasi organismo di

vigilanza, che sia tenuto a redigere un verbale delle indagini espletate, ha fra i suoi primari obblighi quello di specificare le attività espletate e le operazioni compiute. Con particolare riferimento all’ispezione del lavoro tale verbalizzazione deve 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 circ. n. 41/2010 si preoccupa di dare indicazioni precise al personale ispettivo per i casi in cui non è possibile ascoltare tutti i lavoratori, 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” vanno ricompresi i fatti ai quali il personale ispettivo ha assistito e che si sono verificati in sua presenza, sempreché abbiano attinenza con le finalità dell’indagine: in questo senso rilevano le verbalizzazioni in merito alla fuga cui si sia dato il lavoratore al momento dell’accesso ovvero alla condotta di ostacolo o di rifiuto alle indagini da parte del datore di lavoro o ancora al lavoratore che rilascia la propria dichiarazione al personale ispettivo rifiutandone la sottoscrizione oppure al lavoratore che rifiuta di rilasciare dichiarazioni.

Con la lett. *c*), art. 13, comma 1, 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”. La previsione appare di fondamentale importanza per la corretta impostazione della difesa da parte dell’ispezionato o di chi professionalmente è chiamato ad assisterlo ai sensi della legge n. 12/1979 (professionisti abilitati o associazione di categoria), possono far verbalizzare dichiarazioni che hanno 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. Peraltro, come affermato dalla circ. n. 41/2010, la dichiarazione da verbalizzare potrà essere formalizzata anche mediante *e-mail* o *fax* inoltrati sul luogo dell'ispezione purché prima della chiusura materiale del verbale e a condizione che vi sia esatta identificazione del dichiarante, “attraverso la sottoscrizione ... e l'allegazione di copia di un valido documento di identità”. Il personale ispettivo deve valutare l'opportunità di acquisire le dichiarazioni dei lavoratori anche al di fuori del posto di lavoro, oltretutto di acquisire dichiarazioni utili all'accertamento da parte di altri soggetti. 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 ispettore, a condizione che di tale circostanza si faccia menzione nel verbale di accertamento e notificazione. In ogni caso la dichiarazione deve essere acquisita con domande chiare e comprensibili, da rivolgersi ai singoli lavoratori (per cui ciascuno deve essere sentito separatamente dagli altri), 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 (art. 12, D.M. 15 gennaio 2014).

Da ultimo, la lett. *d*) dell'art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33, legge n. 183/2010, prevede che nel verbale di primo accesso deve essere inserita “ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti”. Il primo verbale si pone quale fondamento della acquisizione dei documenti 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. Il dettato normativo ricomprende tutte le richieste ritenute opportune per proseguire, in maniera efficace, l'istruttoria investigativa.

D'altro canto, non formano oggetto del verbale di primo accesso, in quanto tale, le “richieste” (*rectius* gli ordini, le diffide o le prescrizioni) che si sostanziano in appositi provvedimenti, autonomamente disciplinati, i quali pure possono trovare luogo già in sede di avvio dell'indagine:

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). Analogamente non formano oggetto del verbale di primo accesso gli atti di polizia giudiziaria dovendo mantenere una inevitabile autonomia.

L'inciso finale dell'art. 13, comma 1, lett. *d*), D.Lgs. n. 124/2004 fa salva una disposizione posta a tutela della effettività dei poteri di acquisizione delle informazioni riconosciuti al personale ispettivo ministeriale, 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 norma che punisce tutti coloro che, pur legalmente tenuti a farlo, non ottemperino ad una legittima e specifica richiesta di notizie e documenti di un ispettore del lavoro. La disposizione punisce anche la condotta di chi riscontra la richiesta del personale ispettivo ministeriale fornendo notizie consapevolmente errate o comunque incomplete. Con nota 2 luglio 2012, n. 12065 il Ministero ha affermato che l'omessa trasmissione della documentazione non può essere assoggettata alla pena di cui all'art. 4, legge n. 628/1961, ma alle sanzioni amministrative previste per le ipotesi di ostacolo alle indagini (*contra* però Cass. pen., sez. III, 15 ottobre 2013, n. 42334).

Il verbale interlocutorio

All'esito della verbalizzazione di primo accesso ispettivo le ulteriori richieste di informazioni e documentazione provenienti dagli ispettori del lavoro 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 circ. n. 41/2010 insiste attentamente sul verbale interlocutorio, chiarendo che quando l'accertamento si rivela complesso o comunque si prolunga nel tempo o si palesano ulteriori esigenze informative nello svolgimento delle indagini il personale ispettivo può procedere ad indirizzare all'ispezionato un verbale interlocutorio (ai sensi dell'art. 15, D.M. 15 gennaio 2015), che deve contenere la descrizione delle ulteriori attività d'indagine e l'indica-

Percorsi

zione della documentazione di lavoro eventualmente esaminata, nonché la richiesta motivata di altri documenti o informazioni, ma con l'esplicito avvertimento che gli accertamenti ispettivi sono ancora in corso al momento della redazione del verbale interlocutorio. Come chiarito dalla circolare n. 6/2014 il verbale interlocutorio ha lo scopo di informare l'ispezionato che gli accertamenti sono in corso e che sono "sorte ulteriori esigenze di verifica che necessitano di una nuova richiesta di informazione e/o documentazione".

Il verbale di accertamento

Il comma 4 dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33, 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 termini. Secondo la circ. n. 41/2010 anche il verbale di accertamento e notificazione risponde alla esigenza di "circoscrivere gli accertamenti ispettivi entro un arco temporale certo e predeterminato".

Secondo le indicazioni contenute nell'art. 15, D.M. 15 gennaio 2014 (Codice di comportamento), il verbale unico deve contenere ogni elemento utile a garantire una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti e ad assicurare il diritto di difesa del trasgressore: la circ. n. 6/2014 sottolinea 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".

Una analisi puntuale della disposizione evidenzia, 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 non di rado contraddistinto l'esito documentale delle ispezioni in materia di lavoro.

Così l'art. 13, comma 4, lett. a), D.Lgs. n. 124/2004, prevede che il verbale conclusivo deve contenere "gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati". Già questa previsione mette in luce la portata della norma, 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. L'art. 15, D.M. 15 gennaio 2014 consente il rinvio contenutistico *per relationem* al verbale di primo accesso e al verbale interlocutorio.

La norma, che racchiude in sé anche il più generale disposto sull'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, 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.

Secondo la circ. 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. 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 (cfr. anche circ. n. 6/2014).

In particolare, riguardo alle prove, l'inciso finale dell'art. 13, comma 4, lett. a), 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 circ. n. 41/2010 sottolinea con forza l'esigenza di una "specificata 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 diritto di accesso, per ragioni difensive, del datore di lavoro alle dichiarazioni rese dai lavoratori. 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 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 ministeriale 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 circ. n. 41/2010, 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", mentre 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 lett. b) e c), art. 13, comma 4, D.Lgs. n. 124/2004, le quali stabiliscono 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 contenere tutti i passaggi procedurali della adozione della diffida 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), D.Lgs. n. 124/2004, stabilisce che il verbale conclusivo deve indicare la possibilità di estinguere gli illeciti mediante il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981. Qui la norma recupera uno dei contenuti necessari del provvedimento di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi ai sensi dell'art. 14, 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 60 giorni dalla avvenuta notificazione del provvedimento stesso (ai sensi dell'art. 16, legge n. 689/1981 è possibile il pagamento in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione edittale prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole, al doppio del minimo). La norma 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, 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. 689/1981), 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

Percorsi

l'*incipit* stesso del comma 4, art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, laddove la norma sancisce che "all'ammissione alla procedura di regolarizzazione" prevista con la diffida amministrativa, "nonché alla contestazione delle violazioni amministrative" ai sensi dell'art. 14, legge n. 689/1981, "si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido".

Proprio la previsione, in via esclusiva, del verbale unico, che tutto è destinato a contenere, segna la sintesi, nella già ricordata ottica 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, legge n. 689/1981 stabilisce che la violazione, quando è possibile, deve essere 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".

La riscrittura dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, ad opera della legge n. 183/2010, ha mutato profondamente l'approccio dell'ispezione in materia di lavoro ai tempi della contestazione, giacché si muove 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. Resta fermo, infatti, che il termine sancito dall'art. 14, comma 2, 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, il momento in cui il funzionario ispettivo ha, di tutti gli illeciti rilevati, quella piena conoscenza che gli consente di giustificare la redazione del rapporto al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro (ai sensi dell'art. 17, legge n. 689/1981), potendo la

complessità delle indagini essere rilevata dal giudice, anche se non specificamente dedotta (Cass., 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 indagini, 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, ancor prima della legge n. 183/2010, sancendo che nel verificare il rispetto del termine il giudice "deve valutare il complesso degli accertamenti compiuti dalla amministrazione precedente 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., 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., 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., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115).

In questo senso si esprime anche la circ. n. 41/2010 del Ministero del lavoro che sottolinea come il termine dettato dall’art. 14, 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 con 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”. Sul punto vale la pena segnalare quanto affermato recentemente dalla Corte di Cassazione chiarendo, con la sentenza n. 2532 del 9 febbraio 2016, che il *dies a quo* per il computo del termine di cui all’art. 14 della legge n. 689/1981 comprende anche il tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti per accertare la violazione (così già Cass. 2 aprile 2014, n. 7681; Cass. 11 aprile 2006, n. 8456), la cui congruità è rimessa alla valutazione del giudice di merito cui spetta, appunto, sindacare se il tempo impiegato dagli Ispettori incaricati per completare le proprie valutazioni e concludere la verbalizzazione è stato effettivamente congruo.

L’accertamento, dunque, non potrà sostanzarsi nella “generica e approssimativa percezione del fatto”, ma nel completamento delle indagini necessarie alla piena conoscenza dell’illecito e degli elementi che consentono una congrua determinazione della sanzione.

Da ultimo, l’art. 13, comma 4, lett. e), 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 dalle circ. del Ministero del lavoro n. 41/2010 e n. 10 del 28 marzo 2011, fa 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 dell’Ispettorato

territoriale del lavoro di cui all’art. 18, legge n. 689/1981 e il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro presso l’Ispettorato interregionale del lavoro di cui all’art. 17, D.Lgs. n. 124/2004. Quanto argomentato, peraltro, trova piena conferma nella previsione contenuta nell’art. 13, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004, come modificato dall’art. 11, comma 1, lettera c), D.Lgs. n. 149/2015, secondo cui “l’adozione della diffida interrompe i termini per la presentazione dei ricorsi di cui agli articoli 16 e 17 del presente decreto, fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti” per l’ottemperanza alla diffida, mediante regolarizzazione e pagamento della sanzione ridottissima, fornendo certezza, sostanziale e temporale, alla verbalizzazione unica di accertamento e notificazione e, conseguentemente, alle strategie difensive dell’ispezionato.

Con riferimento alle azioni ispettive svolte da organi di vigilanza diversi dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro, che non siano Enti previdenziali e assicurativi, si rileva che avverso i relativi verbali di accertamento e notificazione possono essere presentati sia gli scritti difensivi che il ricorso al Direttore dell’Ispettorato territoriale del lavoro di cui all’art. 16, D.Lgs. n. 124/2004.

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.

Comunicazione di definizione degli accertamenti senza sanzioni

Secondo le previsioni esplicite dell’art. 15, D.M. 15 gennaio 2014 se al termine dell’ispezione non si redige alcun provvedimento sanzionatorio, il personale ispettivo deve informare tempestivamente l’ispezionato con apposita comunicazione di definizione degli accertamenti. Quindi, in piena adesione ai principi e allo spirito della direttiva del 18 settembre 2008, se al verbale di primo accesso ispettivo non fa seguito un verbale di ac-

Percorsi

certamento o altro provvedimento di natura sanzionatoria (diffida accertativa o prescrizione obbligatoria), gli ispettori che hanno effettuato e concluso gli accertamenti devono informare l'ispezionato mediante una specifica comunicazione di definizione degli accertamenti contenente

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 (circc. n. 6/2014 e n. 41/2010).