

Ispezione del lavoro

Attività investigativa in azienda

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow (*)

Immediatamente dopo l'accesso ispettivo, le attività che caratterizzano l'ispezione del lavoro in azienda sono l'esame della situazione aziendale, l'esame dei documenti di lavoro e l'assunzione di informazioni dai lavoratori.

In argomento, evidentemente, hanno inciso, nell'ultimo decennio, in modo epocale dapprima l'abolizione dei libri matricola e paga (per effetto dell'art. 39, D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008) e, per effetto di questa, gli indirizzi emanati dal Ministro del lavoro con la direttiva del 18 settembre 2008, nonché la conseguente modifica dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004 ad opera dell'art. 33, legge n. 183/2010.

Il quadro regolatorio riformato dimostra senza incertezze che l'attività di intelligence in sede di accesso ispettivo va esercitata al meglio anche senza il "totem" della presenza sul luogo di lavoro di libri o documenti. L'obiettivo strategico, infatti, è quello di accelerare e moltiplicare gli interventi ispettivi al fine di contrastare in maniera forte il lavoro sommerso, senza soffermarsi su un esame, necessariamente frettoloso e parziale, dei documenti obbligatori che possono essere esaminati successivamente, con calma e attenzione, sia nelle modalità cartacee, sia in quelle informatiche, sia attraverso l'utilizzo di apposite piattaforme e banche dati telematiche.

L'accesso ispettivo, in ogni caso, va specificamente individuato nel suo ruolo di avvio delle attività investigative.

Nella fase di accesso in azienda, infatti, gli ispettori del lavoro procedono a quella attività di investigazione dalla quale troveranno esito, in specie di carattere probatorio, gli accertamenti conseguenti:

- **esame dell'organizzazione e della struttura aziendale:** a colpo d'occhio - in un cantiere edile come in un qualsiasi laboratorio o reparto produttivo di una azienda - il personale ispettivo

procederà a "contare le teste" dei lavoratori presenti al lavoro, a "fotografare" la situazione aziendale nei diversi segmenti del processo di produzione o di attività, a verificare (tramite le tessere personali di riconoscimento) se in azienda operano lavoratori estranei alla stessa in regime di appalto (o subappalto), a vagliare se accanto alla produzione vi sono uffici amministrativi o locali di commercializzazione e così via;

- **acquisizione delle dichiarazioni dai lavoratori:** il secondo delicato passaggio dell'attività investigativa è rappresentato, indubbiamente, dall'intervista-interrogatorio dei lavoratori trovati presenti e intenti al lavoro.

In terzo luogo, si pone l'ulteriore fase di iniziale:

- **esame della documentazione di lavoro:** con riferimento ai documenti di lavoro presenti in azienda ovvero prodotti dal consulente del lavoro o dal datore di lavoro nelle prime fasi di svolgimento dell'accesso ispettivo, nonché con riguardo alla verifica istantanea delle banche dati in uso al personale ispettivo per la verifica della regolare occupazione del personale presente sul luogo di lavoro.

Esame dei luoghi di lavoro e dell'organizzazione aziendale

Tradizionalmente, per inveterata prassi, i due momenti investigativi dell'acquisizione delle dichiarazioni da parte del personale in forza e dell'esame della documentazione aziendale, sono preceduti da una previa essenziale ispezione dei luoghi e dell'organizzazione dell'ispezionato.

La "vecchia" generazione degli ispettori del lavoro era solita affermare che il primo compito di un funzionario ispettivo è quello di "contare le teste", espressione simbolica e forse anche metaforica, ma ben illuminante sull'azione che segue immediatamente dopo l'accesso ispettivo, vale a dire: verificare a colpo d'occhio le postazioni di

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Approfondimenti

lavoro, numerare le persone presenti, individuare a raso le diverse tipologie di lavoro in esecuzione, fissare mentalmente lo stato dei luoghi (macchinari, produzione, uffici, servizi igienici e così via) e i movimenti sospetti di singole unità di personale.

Questa delicatissima e basilare fase dell'attività investigativa, peraltro, sembra restare sullo sfondo anche nel "Codice di comportamento degli ispettori del lavoro e previdenziali", laddove all'art. 9 adottato con D.M. 15 gennaio 2014, il Codice descrive la "procedura ispettiva" evidenziando che gli accertamenti ispettivi devono di norma procedere anzitutto con la identificazione delle persone presenti sul luogo di lavoro (a seconda delle dimensioni dell'organico aziendale e delle finalità dell'accertamento).

Di fondamentale importanza appare poi l'analisi generale dell'organizzazione del lavoro, soprattutto con riferimento all'eventuale compresenza di lavoratori dipendenti di uno o più appaltatori o subappaltatori, ma anche al ricorso a lavoratori in somministrazione di lavoro.

Nondimeno l'ispettore del lavoro dovrà concentrare la propria attenzione sulla struttura dell'organigramma e del funzionigramma aziendale, con riguardo alla distribuzione di ruoli e incarichi, finalizzata anche alla individuazione corretta dei responsabili aziendali che incarnano fisicamente e personalmente la figura del datore di lavoro.

Assunzione di informazioni

Passando ora all'altro aspetto di fondamentale rilievo, quale fonte privilegiata di prova degli illeciti amministrativi e penali rilevati e accertati, occorre segnalare che l'ordinamento giuridico riconosce tanto in capo al personale ispettivo del lavoro, quanto ai funzionari ispettivi della previdenza e assistenza sociale, il potere di assumere informazioni e raccogliere notizie con riferimento ai rapporti di lavoro in essere presso le ditte ispezionate.

Accanto alla legge n. 628/1961 e al D.P.R. n. 520/1955, troviamo esplicita affermazione normativa in tal senso nell'art. 13, comma 1, legge n. 689/1981.

Inoltre, l'art. 3, comma 1, *lett. b)* della citata legge n. 638/1983 riconosce ai funzionari che svolgono attività di vigilanza nell'ambito dei servizi

ispettivi degli Istituti previdenziali, ma per estensione anche agli ispettori del lavoro, il potere di "assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori, dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli istituti di patronato, dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi e alla erogazione delle prestazioni".

Peraltro, il Codice di comportamento degli ispettori del lavoro detta precise norme in materia di raccolta di acquisizione delle informazioni dai lavoratori trovati intenti al lavoro in sede di accesso ispettivo.

L'art. 12, Codice di comportamento stabilisce che le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite dagli ispettori di norma durante il primo accesso nei luoghi di lavoro.

Quando ritenuto necessario per acquisire ulteriori elementi conoscitivi gli ispettori possono 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 soggetti.

La circolare n. 6/2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali evidenzia 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)".

Sempre la circolare n. 6/2014 annotando l'art. 12, Codice di comportamento precisa che "è evidentemente altresì possibile l'acquisizione delle dichiarazioni del datore di lavoro e/o del professionista che lo assiste".

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. Il Ministero del lavoro nella circolare n. 6/2014 ha ulteriormente precisato che il personale ispettivo deve interloquire con il soggetto che rilascia le dichiarazioni in modo “adeguato al livello di istruzione e/o di conoscenza della lingua italiana dello stesso” (comprensibile), e “non vago” (chiaro), affinché le dichiarazioni acquisite risultino pienamente consapevoli e le affermazioni in esse contenute risultino genuine, senza condizionamento alcuno.

La circolare n. 6/2014, peraltro, invita il personale ispettivo ad acquisire le dichiarazioni dei soggetti che non sono di nazionalità italiana previa 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”.

Le domande devono essere rivolte ai singoli lavoratori (per cui ciascuno deve essere sentito separatamente dagli altri), e nelle dichiarazioni devono essere riportate 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 motivazione.

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 presenziare.

Nessun dubbio può e deve sussistere circa l’assenza necessaria del datore di lavoro che non può e non deve assistere alla fase di audizione dei lavoratori ai fini dell’assunzione di informazioni da parte dell’ispettore del lavoro o previdenziale, a garanzia di una effettiva e totale libertà di espressione e di manifestazione del proprio pensiero da parte del lavoratore dichiarante, affinché sia piena la libertà del dipendente di esprimere giudizi e valutazioni e di narrare episodi o chiarire situazioni senza subire condizionamenti,

pure facili e possibili. Ciò a tal punto che, qualora il datore di lavoro, come talvolta accade, si faccia particolarmente insistente e non intenda recedere dal proposito di essere presente mentre l’Organo di vigilanza procede all’acquisizione di notizie dal lavoratore, il funzionario ispettivo, quale ufficiale di Polizia giudiziaria, potrà procedere ad impartire un preciso ordine formale di allontanamento e, nel caso in cui il datore di lavoro seguiti nel proprio comportamento ostativo, provvederà ad invocare l’applicazione dell’art. 650 c.p., che punisce chiunque contravvenga ad uno specifico ordine dell’Autorità (Cass. pen., sez. III, 8 ottobre 1965).

Non così per il consulente del lavoro o altra figura professionale che svolga funzioni di consulenza del lavoro a norma della legge n. 12/1979, giacché nei confronti di tale soggetto non solo non si potrà impartire alcun ordine di allontanamento, ma si dovrà ammetterne, a parere di chi scrive, la presenza, sia pure in termini di mera “muta assistenza”, qualora sia lo stesso lavoratore a farne richiesta esplicitamente, in particolar modo laddove si tratti di un lavoratore autonomo (collaboratore coordinato e continuativo o lavoratore occasionale) che al consulente stesso faccia riferimento per le questioni di lavoro, previdenza e assistenza sociale.

D’altra parte, l’aver accomunato le due posizioni fortemente differenziate del datore di lavoro e del consulente del lavoro impedisce ogni serena valutazione riguardo al potenziale probatorio della dichiarazione resa dal lavoratore dinanzi ad un terzo testimone, per obbligo deontologico imparziale, che sottoscrive la stessa per presa visione a conferma della veridicità di quanto ascoltato, trascritto e sottoscritto: a fronte di una giurisprudenza che tende a negare la valenza probatoria della dichiarazione resa dai lavoratori in sede ispettiva ove non confortata da apposito specifico riscontro obiettivo a livello documentale e nella successiva istruttoria giudiziale, non v’è dubbio che ove i contenuti delle dichiarazioni siano stati formalmente validati da un professionista che assisteva alla fase di audizione del lavoratore, acclarandone la verità documentale, ben più favorevole agli organismi di vigilanza potrà essere l’esito del necessario controllo della loro attendibilità e conclusione da parte dell’Autorità giudiziaria nel successivo eventuale contenzioso.

Approfondimenti

La norma sancisce poi l'obbligo di riscontrare i contenuti delle dichiarazioni acquisite con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi (c.d. "sistema di verifica a dichiarazioni incrociate").

Il Codice di comportamento, infine, in continuità con quanto sancito dalla circolare n. 43 dell'8 novembre 2013, non ammette in nessun caso il rilascio di copia della dichiarazione 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 all'Ispettorato Territoriale del Lavoro di appartenenza, ai sensi e per gli effetti della legge n. 241/1990.

Nel silenzio della norma deve sostenersi che il riferimento aspecifico al "verbale di acquisizione di dichiarazione" renda ammissibile l'acquisizione e la documentazione delle dichiarazioni dei lavoratori su qualsiasi supporto cartaceo e/o informatico, previa in quest'ultimo caso la sottoscrizione di una versione a stampa del testo informatizzato (ovvero in equivalente segnatura a video mediante sistemi informatizzati avanzati di acquisizione della firma su tablet o altra tipologia di device adatta allo scopo), che deve essere letto ad alta voce al dichiarante dal funzionario procedente, affinché quello ne confermi integralmente il contenuto ovvero proceda a correggerlo, o anche ad integrarlo o specificarlo (sebbene ciò non sia espressamente previsto nella norma), per poi, da ultimo, sottoscriverlo.

Anche nel silenzio del Codice, peraltro, si ritiene che i lavoratori possano rilasciare autografamente (su atto scritto, a forma libera, recante la propria sottoscrizione) la loro dichiarazione, ovviamente avvertiti degli aspetti sui quali devono esprimersi e degli elementi identificativi indispensabili alla regolare acquisizione della stessa. D'altra parte, va precisato che il verbale di acquisizione delle dichiarazioni (che si ritiene vada compilato anche al fine di acquisire agli atti le dichiarazioni autografe predisposte dai lavoratori) deve contenere imprescindibilmente l'indicazione del luogo, del giorno, del mese, dell'anno e dell'ora nel quale viene redatto, nonché dei nominativi completi dei funzionari che lo redigono e dei rispettivi uffici di appartenenza.

Sembra poi doveroso che il verbale di acquisizione delle dichiarazioni contenga anche l'espresso avvertimento scritto al lavoratore dell'obbligo di dire la verità e della possibilità di incorrere nella commissione di un illecito penale sia tacendo o mentendo sulle proprie generalità anagrafiche (art. 651 c.p.), sia tacendo o mentendo sulle notizie fornite al pubblico ufficiale o all'ufficiale di Polizia giudiziaria investigante (a seconda del tipo di ispezione rilevano i reati di cui agli artt. 378, 495 e 496 c.p. e art. 4, comma 7, legge n. 628/1961).

In particolare commette il reato di cui all'art. 495 c.p. il lavoratore che, durante una ispezione, rilascia agli ispettori del lavoro attestazioni o dichiarazioni false in merito alla propria identità o alle proprie qualità personali, ma anche riguardo alla identità degli altri lavoratori e alle loro qualità personali.

Infine, può essere chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 651 c.p. il lavoratore che durante una ispezione in materia di lavoro, di sicurezza o di previdenza rifiuta di fornire indicazioni sulla propria identità personale, sul proprio stato, o su altre qualità personali.

Se i lavoratori, in ogni caso obbligatoriamente generalizzati, rifiutano di fornire le informazioni richieste o di sottoscrivere le dichiarazioni comunque rese, di ciò si dovrà dare esplicitamente atto nel verbale di accertamento, indicando le motivazioni eventualmente addotte (ad esempio, "il testo che mi si vuole far firmare non corrisponde a quanto da me dichiarato"), anche in vista della eventuale rilevanza penale della circostanza.

Si pone in termini di assoluta delicatezza e di correttezza professionale l'altra questione legata all'ipotesi dell'ispettore che si reca presso l'abitazione del lavoratore per acquisire le informazioni relative allo svolgimento di attività lavorativa presso l'attuale o il precedente datore di lavoro. In tal caso si rammenti che il funzionario ispettivo potrà accedere nei locali di vita privata del lavoratore esclusivamente con il consenso espresso dell'interessato, a pena dell'applicazione dell'art. 615 c.p. (violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale).

Esame della documentazione di lavoro

Quanto poi all'esame della documentazione aziendale questo passaggio rappresenta fonte pri-

vilegiata di prova degli illeciti amministrativi riscontrabili durante una qualsiasi visita ispettiva.

Gli ispettori del lavoro fin dalle previsioni del D.P.R. n. 520/1955 e della legge n. 628/1961 hanno pieno accesso alla documentazione di lavoro per la verifica della corrispondenza dell'amministrazione e della gestione del personale agli obblighi di legge in materia di assunzione, retribuzione, assicurazioni sociali, versamenti contributivi, orario di lavoro e tutele.

L'art. 3, comma 1, *lett. a)*, legge n. 638/1983 riconosce esplicitamente anche agli ispettori previdenziali il potere di accesso nei luoghi di lavoro con riferimento alla verifica della regolarità della tenuta e delle registrazioni dei libri obbligatori di lavoro, *in primis*, del Libro unico del lavoro, nonché di tutta la documentazione aziendale e di quella contabile afferente.

In breve gli ispettori del lavoro e quelli previdenziali hanno il potere-dovere di verificare la regolare tenuta e le esatte registrazioni delle prestazioni lavorative svolte dal personale in forza in azienda nei documenti obbligatori di lavoro e riscontrare sui medesimi la regolarità di quanto eventualmente dedotto dalle dichiarazioni rese dai lavoratori sentiti.

D'altro canto, la direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 ripercorre le fasi dell'attuale accesso ispettivo in azienda, dopo l'eliminazione dei libri matricola e paga, con l'avvento del Libro unico del lavoro (artt. 39 e 40, D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008).

In base al ruolo attribuito dal legislatore al Libro unico del lavoro, l'ispezione del lavoro, a maggior ragione oggi sotto l'egida dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (l'Agenzia unica istituita dal D.Lgs. n. 149/2015, operativa dal 1° gennaio 2017), è chiamata a "declinare una sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati", vale a dire a strutturarsi in una programmazione attenta, efficace e coordinata delle ispezioni in azienda, al fine di consentire alla generalità dei lavoratori (quali soggetti tutelati) e dei datori di lavoro (quali soggetti vigilati) di avere la piena consapevolezza di una immediata percezione della presenza dell'organo di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sul territorio, in una strategica e persistente attività di contrasto al lavoro sommerso.

In questa prospettiva l'interrogazione delle banche dati in uso al personale ispettivo agevola il

lavoro di richiesta e di disamina documentale, consentendo al personale ispettivo di verificare con immediatezza l'effettuazione della comunicazione preventiva di assunzione (Modello Unilav) per l'occupazione regolare dei lavoratori trovati intenti al lavoro.

Alla luce della macrodirettiva ministeriale e del D.M. 9 luglio 2008 che ha attuato il Libro unico del lavoro, peraltro, si evidenzia come la vigilanza di primo accesso si è di fatto notevolmente semplificata dovendosi rilevare la natura irregolare del rapporto di lavoro ispezionato sulla base della mancanza della preventiva comunicazione obbligatoria di instaurazione dei rapporti di lavoro, e cioè della palese ed evidente volontà del datore di lavoro di eludere agli obblighi di legge per l'avvio di un rapporto di lavoro regolare, rinviando l'esame della documentazione di lavoro ad un momento successivo rispetto a quello dell'accesso in azienda (posto che l'elaborazione del Lul può avvenire entro la fine del mese successivo a quello al quale si riferisce).

Per la verità, non soltanto l'esame del Lul, ma anche la consultazione e la visione della restante documentazione aziendale risulta di fondamentale importanza per il buon esito di una ispezione del lavoro e di previdenza.

Un ulteriore aspetto di enorme significato, sempre con riguardo all'esame della documentazione di lavoro, è quello relativo al luogo dove devono essere esaminati i libri e i documenti.

Tenendo presenti le innovazioni introdotte dal Libro unico del lavoro e dalla direttiva del 18 settembre 2008, occorre sottolineare la piena attualità ed efficacia del chiaro rilievo con quale si pone il terzo comma dell'art. 11, D.M. 15 gennaio 2014 che riconferma la identica e paritaria legittimità dell'esame della documentazione sia presso l'azienda, sia presso l'ufficio di appartenenza, sia presso gli studi dei professionisti abilitati, legando la scelta fra le tre opzioni alternative alla funzionalità della stessa alle esigenze dell'accertamento. La circolare n. 6/2014 ha precisato che "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".

Ancora sul piano della documentazione di lavoro, peraltro, rileva quanto sancito dalla direzione generale del Ministero del lavoro nel Protocollo di intesa del 15 febbraio 2012 con il Consiglio

Approfondimenti

nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, in materia di "semplificazione dei tempi di verifica e di riscontro della documentazione nelle ispezioni sul lavoro" (art. 1, comma 1), che stabilisce l'obbligo per il personale ispettivo di acquisire in proprio una vasta serie fondamentale di documenti in materia di lavoro e previdenza, impedendone l'ordine di esibizione alle aziende ispezionate, se non quando "sia materialmente impossibile l'accesso a tali documenti tramite banche dati" (art. 1, comma 4) e nelle "attività ispettive eseguite nell'esercizio di specifiche funzioni di Polizia giudiziaria ove sia indispensabile la materiale acquisizione della documentazione trasmessa dal professionista" (art. 1, comma 5). In particolare l'art. 11, Codice di comportamento degli ispettori del lavoro 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 disponibili, riecheggiando appunto i contenuti del Protocollo d'intesa coi Consulenti del lavoro del 15 febbraio 2012 che in effetti viene richiamato dalla circolare n. 6/2014, la quale espli-

cita: "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".

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).