

Nuovo codice di comportamento del personale ispettivo

di Mario Pagano [*]

Con D.M. del 15 gennaio 2014 il Ministero del Lavoro ha varato il nuovo codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro.

Il testo, composto complessivamente da 28 articoli, va ad integrare, rispetto al personale ispettivo, quanto già previsto dal recente Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 62 del 16 aprile 2013, sostituendo, di fatto, il precedente codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, adottato con D.D. 20 aprile 2006.

Il codice del 2014 ha il pregio di introdurre le novità normative previste con il Collegato Lavoro, legge 183/2010, in tema di verbalizzazione di cui all'articolo 13 del D.Lgs 124/2004, prevedendo, altresì, una serie di incisi direttamente riferiti alla vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Ne emerge un corpo di regole sostanzialmente armonico, che si prefigge l'obiettivo di uniformare il più possibile la quasi totalità delle attività svolte dagli ispettori del lavoro, rappresentando un riferimento non solo per il personale ispettivo ma anche per i professionisti e per le imprese, che possono comprendere al meglio poteri e procedure tipiche dell'attività ispettiva.



Definizioni e finalità

La prima parte del codice è dedicata a definizioni e finalità.

Tra le tante definizioni, oltre a quelle relative ad una serie di provvedimenti tipici, già normativamente disciplinati (verbale di primo accesso, verbale interlocutorio, verbale unico e rapporto al direttore), il codice si sofferma su due particolari tipologie di programmazione dell'attività ispettiva.

La prima è la "vigilanza a vista" ove l'azienda non viene preventivamente selezionata, individuandone partita iva o codice fiscale ed ubicazione della sede legale o dell'unità produttiva. Ci si limita ad una selezione basata sul settore di attività, come, ad esempio, se si decidesse di ispezionare genericamente bar o ristoranti, oppure in base al luogo ove più aziende possono trovarsi. Si pensi, quindi, ad un cantiere, ove non è dato sapere in anticipo con precisione quali ditte siano impegnate nei lavori, ovvero ad una fiera ovvero ancora ad una determinata zona industriale.

La seconda tipologia di programmazione è l'accesso breve, ove ad avere rilevanza è, invece, il fine dell'attività ispettiva, circoscritta esclusivamente all'accertamento di manodopera in nero. In questo caso l'attenzione del Ministero si rivolge verso una delle principali piaghe del nostro mercato del lavoro, concentrando, quindi, le forze esclusivamente verso tale fenomeno e proponendo così controlli più mirati ma nello stesso tempo, più rapidi, diffusi e verosimilmente frequenti.

Sotto il profilo, infine, delle finalità, unica notazione il richiamo ai principi di sostanzialità dell'azione ispettiva, abbandonando, quindi, ogni logica di mero formalismo.

Attività propedeutica agli accertamenti

Prima di dedicarsi all'attività ispettiva vera e propria, il codice riserva tre articoli alle attività propedeutiche. Di maggior rilievo l'articolo 3, riferito alle richieste di intervento, ed il 5, sulla fase preparatoria all'ispezione, mentre il 4 si limita a disciplinare i profili formali di redazione del programma ispettivo di ciascun funzionario.

La richiesta di intervento rappresenta la modalità tradizionale, con la quale un lavoratore attiva presso le Direzioni Territoriali del Lavoro una pretesa di tutela, la quale potrà trovare soddisfazione o attraverso una specifica azione ispettiva, ovvero, prima ancora, provando a percorrere la strada della conciliazione monocratica^[1]. In entrambi i casi risulta, comunque, fondamentale acquisire dal lavoratore quanti più elementi ed indicazioni è possibile, con particolare attenzione per le eventuali fonti di prova sia di natura testimoniale che documentale.

Con l'articolo 5, invece, il personale ispettivo viene invitato ad un'adeguata preparazione in vista della successiva attività ispettiva, consistente nel raccogliere il maggior numero di informazioni relative al soggetto da ispezionare. In questa chiave giocano un ruolo fondamentale l'informatica e le banche dati. Conoscere preventivamente l'organico aziendale, la

correttezza contributiva e la tipologia di rapporti di lavoro esistenti permette di orientare al meglio non solo la fase di programmazione ma la vigilanza stessa con notevoli risparmi di tempo, maggior efficacia e minor turbativa per il soggetto ispezionato. Validi motivi, quindi, per incrementare il più possibile le sinergie nello scambio delle informazioni tra Amministrazioni titolari di diverse banche dati, nell'interesse tanto dei controllori quanto dei controllati.

Accesso ispettivo e modalità di accertamento

All'accesso ispettivo ed alle modalità di accertamento vengono riservati ben 7 articoli del Capo III.

Con l'articolo 6 viene rinnovato l'obbligo di qualificarsi, a cui il personale ispettivo è tenuto in occasione di attività di controllo. Gli ispettori dovranno, pertanto, aver cura di esibire il proprio tesserino, ricordando che la mancanza della tessera impedisce di effettuare lo stesso accesso ispettivo. Va da sé che, di norma, il personale ispettivo dovrà esibire la tessera al datore di lavoro, una volta entrati in azienda, ma l'esibizione potrà avvenire anche in un secondo momento, compatibilmente con le esigenze dell'accertamento che, ad esempio, potrebbero preliminarmente richiedere una rapida identificazione del personale presente sul luogo di lavoro, al fine di evitare l'allontanamento di maestranze prive di regolare assunzione. Inoltre l'obbligo di qualificarsi deve essere assolto non solo nei confronti del datore di lavoro ma anche verso tutti i soggetti, con i quali gli ispettori interloquiscono nel corso della vigilanza.

Gli articoli 7 ed 8 sono tra loro strettamente collegati. Il primo rimarca il principio di collaborazione in forza del quale le attività di controllo, ferme restando le specifiche finalità, dovranno arrecare la minor turbativa possibile. Non un limite all'azione ispettiva, che deve, comunque, potersi svolgere portando a termine gli scopi per i quali è stata attivata, ma, verosimilmente, un richiamo a modalità tali da limitare gli inevitabili ed indiretti riflessi negativi, come, ad esempio, l'interruzione dell'attività lavorativa.

Sempre in chiave di collaborazione, si pone la possibilità in capo ai datori di lavoro di farsi assistere da un professionista abilitato tra quelli previsti dall'articolo 1 della legge 12/1979 ^[2].

Facoltà della quale il personale ispettivo è tenuto a dare espresso avviso, con ulteriore impegno nel contrasto all'abusivismo delle professioni declinate all'articolo 1 della legge 12/79, attraverso un controllo dei soggetti che assistono le ditte ispezionate e un obbligo di riferire gli abusi alle autorità competenti.

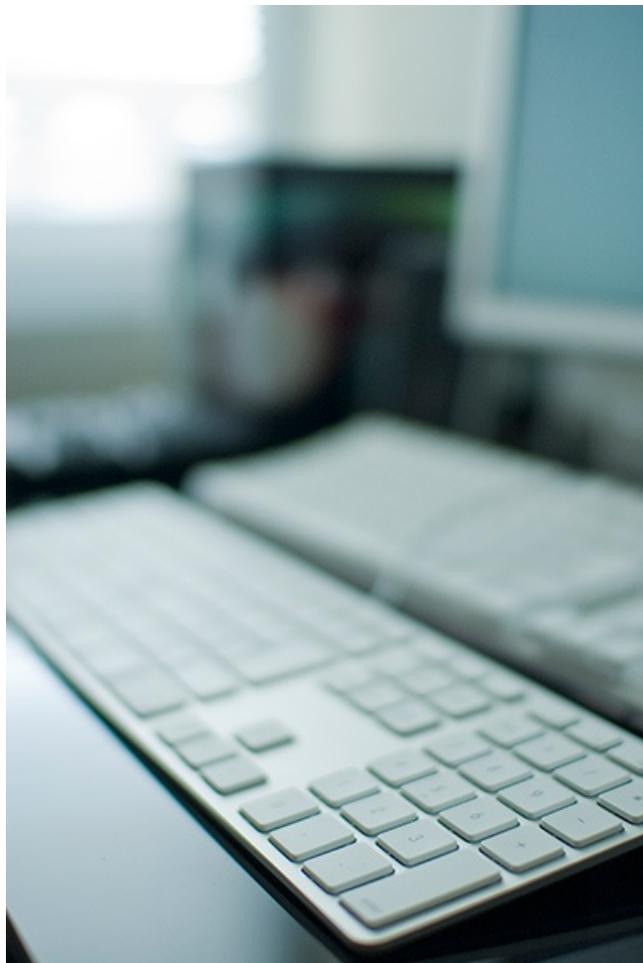
Tra le informazioni da fornire ai datori di lavoro, fondamentale è, altresì, quella circa i poteri in capo al personale ispettivo nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, onde permettere agli stessi datori di lavoro di non incorrere in sanzioni per comportamenti commissivi o omissivi volti ad impedire l'attività ispettiva ma, nel contempo, privi di piena consapevolezza della contrarietà alla legge.

L'articolo 9 sintetizza le fasi di un tipico accertamento ispettivo, consistente, di norma, nell'identificazione delle persone presenti, nell'acquisizione delle dichiarazioni, nell'esame della documentazione e nella descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro.

Gli accertamenti, prosegue l'articolo 9, dovranno concludersi nei tempi strettamente necessari. Per l'ipotesi di accesso breve, se i controlli nel primo accesso non hanno fatto emergere irregolarità, la verifica può considerarsi già chiusa.

In merito all'acquisizione ed all'esame dei documenti, l'articolo 11 spiega come il personale ispettivo possa richiedere esclusivamente la documentazione non già in proprio possesso, perché presente in banche dati a disposizione dell'Amministrazione ^[3]. Per la restante documentazione non rinvenibile d'ufficio, si pensi ad esempio ai contratti di lavoro, l'esame può avvenire sia sul luogo di lavoro ma anche presso gli uffici del personale ispettivo o presso lo studio del professionista che assiste l'azienda.

All'articolo 12 è dedicato uno dei momenti più delicati ed importanti dell'accertamento ispettivo, specie in azienda, quello dell'audizione dei lavoratori. In generale gli ispettori possono acquisire notizie non solo dai lavoratori ma anche dal datore di lavoro, dai professionisti, dalle rappresentanze sindacali, dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e da soggetti terzi, quali clienti e fornitori, che possano, comunque, riferire sui fatti oggetto di accertamento.



Dal punto di vista procedurale le audizioni, se da parte dei lavoratori, devono avvenire non in presenza del datore di lavoro o del professionista abilitato, e ciò a garanzia della privacy del lavoratore e, soprattutto, per la spontaneità delle dichiarazioni stesse. Le domande devono essere rivolte in modo chiaro e comprensibile, verificando che l'interlocutore abbia avuto piena consapevolezza di quanto gli è stato chiesto e delle risposte che ha fornito. Al termine dell'audizione la verbalizzazione dovrà essere riletta al dichiarante, che dovrà confermarne il contenuto mediante apposita sottoscrizione. Importante sapere che nessuna copia delle dichiarazioni raccolte potrà essere rilasciata dal personale ispettivo, essendo atti di accertamento. Unica possibilità è la formalizzazione di apposita richiesta di accesso agli atti da rivolgere direttamente all'Ufficio di appartenenza del personale ispettivo.

Verbalizzazione e rapporto

In una logica e sistematica prosecuzione, il Capo IV del codice si occupa della fase di verbalizzazione.

Il primo atto ufficiale è il verbale di primo accesso, disciplinato dall'articolo 13, con il quale viene dato formalmente avvio all'accertamento ispettivo tradizionale. Tale provvedimento, ormai obbligatorio per tutto il personale di vigilanza, trova già una sua compiuta disciplina all'articolo 13 del D.Lgs 124/2004, novellato dalla legge 183/2010. Il codice non può fare altro, quindi, che rinviare, sotto il profilo contenutistico, a tale ultima norma, con l'eccezione degli accertamenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto ai quali, in sede di verbalizzazione di primo accesso, si dovranno prendere in considerazione eventuali specificità. Si pensi, ad esempio, all'identificazione analitica di tutti i lavoratori presenti in azienda, attività che, in certi casi, può risultare superflua per verifiche di natura meramente tecnica.



Con il verbale interlocutorio invece, previsto all'articolo 14, il personale ispettivo può richiedere nuova documentazione o informazioni, relativamente a nuovi profili di accertamento emersi nel corso dei controlli, rispetto ai quali non è sufficiente quanto già raccolto. Tale nuova richiesta, oltre ad essere motivata, dovrà altresì specificare che gli accertamenti sono ancora in corso, in un'ottica di piena trasparenza nei confronti del soggetto ispezionato.

All'articolo 15 trovano spazio il verbale unico, le contestazioni ex articolo 301 bis del D.Lgs 81/2008 e la comunicazione di definizione degli accertamenti.

In relazione al primo, già normativamente disciplinato ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 13 del D.Lgs 124/2004, il codice si limita a ribadire la necessità di adeguata motivazione oltre a raccomandare una

completezza di contenuti, tale da garantire il diritto di difesa. Senza dimenticare un eventuale futuro contenzioso, che potrebbe essere evitato in presenza di provvedimenti pienamente comprensibili e riferiti ad accertamenti fondati su solide basi probatorie.

Con il comma 3 dell'articolo 15 viene riconosciuta specialità all'articolo 301bis del D.Lgs 81/2008, relativo all'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto alle violazioni amministrative contenute nel D.Lgs 81/2008 che, pertanto, dovranno essere contestate seguendo la peculiare procedura prevista da tale norma, ossia una sorta di diffida a rimuovere l'irregolarità, alla quale far seguire, in caso di ottemperanza, un'ammissione al pagamento della sanzione nella misura minima, a completamento della procedura di estinzione dell'illecito.

Laddove, infine, non siano stati adottati provvedimenti sanzionatori di natura penale o amministrativa, il personale ispettivo sarà, comunque, tenuto ad informare il soggetto ispezionato, mediante specifica comunicazione, che gli accertamenti si sono conclusi.

Nell'ipotesi in cui il trasgressore non abbia provveduto al pagamento delle sanzioni amministrative irrogate mediante verbale unico, l'iter in capo all'ispettore si conclude con la trasmissione del rapporto al direttore, previsto dall'articolo 17 della legge 689/1981 e ciò al fine dell'adozione della successiva ordinanza ingiunzione.

In tal senso nel rapporto il personale ispettivo dovrà procedere ad una ricostruzione dei fatti accertati, corredata dalle fonti di prova, accompagnata, eventualmente, da ulteriori osservazioni, utili alla commisurazione della sanzione ai sensi dell'articolo 11 della legge 689/1981 ^[4], o relative alle memorie presentate dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 18 della medesima legge 689/1981.

Le ultime due norme del Capo IV si dedicano ai rapporti con le altre amministrazioni. L'articolo 17 prevede la trasmissione dei verbali ispettivi e di tutti gli altri atti di accertamento all'amministrazione eventualmente competente a compiere accertamenti ovvero ad adottare le relative sanzioni.

L'articolo 18 al comma 1 ricalca l'obbligo di riferire alla Procura, al quale il personale ispettivo è già soggetto ex articolo 347 c.p.p., in forza della sua qualifica, nell'esercizio delle sue funzioni, di ufficiale di polizia giudiziaria, prevista dal comma 2 dell'articolo 6 del D.Lgs 124/2004.

Profili deontologici

L'ultimo Capo del codice è interamente dedicato ai profili strettamente deontologici.

All'articolo 19 vengono individuati i valori fondamentali che devono guidare il personale ispettivo, quali imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza, oltre, naturalmente, ad onestà ed integrità.

Alcuni di tali principi vengono poi ulteriormente esaminati nei successivi articoli, come il 20, ove si stabilisce che, in ragione dei principi di imparzialità e parità di trattamento, il personale ispettivo deve astenersi da azioni arbitrarie e da trattamenti preferenziali. L'articolo 21 stabilisce l'obbligo di astensione per le ipotesi di incompatibilità rispetto ai fatti ed alle persone oggetto di accertamento.

Il personale ispettivo è poi soggetto agli obblighi di riservatezza e segreto professionale in base all'articolo 22 del codice. In tal senso, ad esempio, non potranno essere rivelate le ragioni di un controllo ispettivo, come nei casi di richiesta di intervento presentata dal lavoratore, oppure non potranno essere utilizzate, a fini personali, le informazioni contenute nelle banche dati a propria disposizione.

L'articolo 25 vieta, inoltre, salva autorizzazione, i rapporti con gli organi di stampa, mentre, in base all'articolo 26, il personale ispettivo non può subordinare il suo corretto operato a regali o ad altre utilità. Gli eventuali regali, di modico valore, orientativamente quantificato in euro 150, devono, in ogni caso, avere titolo in normali relazioni di cortesia, oltre ad avere natura meramente occasionale. L'appartenenza ad associazioni che possano in qualche modo interferire con lo svolgimento dell'attività ispettiva, dovrà essere resa nota mentre all'articolo 28 viene previsto il divieto di intrattenere collaborazioni con privati interessati da attività ispettive nel biennio precedente. ■



Note:

^[1] La conciliazione monocratica è un istituto previsto dall'articolo 11 del D.Lgs 124/2004 in base al quale il lavoratore "denunciante" ed il datore di lavoro "denunciato" vengono chiamati ad accordarsi sulla materia del contendere avanti ad un conciliatore. Ove venga raggiunto un accordo, con il riconoscimento di un rapporto di lavoro tra le parti, l'integrale pagamento di quanto conseguentemente dovuto al lavoratore, comprensivo della parte contributiva, estingue l'azione ispettiva. In difetto o in caso di inadempimento agli accordi presi, l'azione ispettiva prosegue con una normale attività di vigilanza.

^[2] Così il comma 1 dell'articolo 1 della legge 12/1979: "Tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti, non possono essere assunti se non da coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro a norma dell'articolo 9 della presente legge, salvo il disposto del successivo articolo 40, nonché da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, i quali in tal caso sono tenuti a darne comunicazione agli ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra".

^[3] Si veda sul punto il protocollo siglato tra Ministero e Consulenti del lavoro del 15 febbraio 2012, con il quale è stata individuata nel dettaglio la documentazione già a disposizione del personale ispettivo ossia: UniLav e UniUrg, prospetti informativi collocamento obbligatorio legge 68/1999, denunce INAIL ex articolo 12 DPR 1124/65, attribuzione matricola Inps, denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della mano d'opera occupata in agricoltura, Durc, certificato iscrizione Cciaa, mod. Unico, 750, 760, 770/sa-sc, uniemens e versamenti F24, Dm10.

^[4] Così l'articolo 11 della legge 689/1981: "Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo e d un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche".

^[*] Il Dott. Mario Pagano è componente del Centro Studi Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro.

Ogni considerazione è frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.