

Le dichiarazioni rese al funzionario ispettivo: l'efficacia probatoria in giudizio secondo la Cassazione

di Silvana Massaro [*]

Il verbale ispettivo

Nel procedimento di opposizione all'ordinanza ingiunzione disciplinato dall'art. 6 del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, integrato dalle norme che regolano il processo del lavoro, il comma 8 del citato art. 6, come già si disponeva nell'originario testo dell'art. 23 della legge 24 novembre 2011, n. 689, prevede che: "Il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato, di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione".

Per l'Amministrazione resistente pertanto, il valore probatorio in giudizio dei verbali ispettivi, allegati nel fascicolo di parte e depositati in cancelleria ai fini della valutazione quali tipiche prove precostituite (documentali) in materia ispettiva, vale a dire esistenti prima del giudizio e che, al contrario delle prove costituenti come quelle testimoniali non si formano nel processo, ha sempre rappresentato un problema ai fini della decisione dell'opposizione proposta dal trasgressore.

In proposito la Cassazione è intervenuta con diverse pronunce, restando tuttavia ancora aperto il dibattito riguardo all'efficacia probatoria delle dichiarazioni rese ai funzionari verbalizzanti da terzi, lavoratori in primis.

Com'è noto, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il verbale redatto dal funzionario ispettivo **costituisce atto pubblico ai**

sensi dell'art. 2699 c.c. che testualmente recita: "L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, in presenza di un notaio o di altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato".

Conseguentemente al verbale si applica il **regime probatorio di cui all'art. 2700 c.c.** secondo il quale: "L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti".

Il verbale ispettivo pertanto fa piena prova circa i fatti che gli ispettori attestino essere avvenuti in loro presenza o essere stati da loro compiuti, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese e, nel caso in cui il ricorrente intenda contestare tali risultanze dell'atto, occorre proporre querela di falso ai sensi degli artt. 221 e ss. c.p.c., ossia un apposito giudizio speciale che può interessare sia la c.d. falsità materiale che la c.d. falsità ideologica.

Il verbale di primo accesso ispettivo

Al riguardo va sottolineato quanto previsto dal primo comma del nuovo art. 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, come sostituito dall'art. 33 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato Lavoro) concernente le modalità di redazione del verbale di primo accesso ispettivo.

Il legislatore, nell'elencare gli elementi costitutivi a carattere tassativo, stabilisce che il verbale deve contenere "l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego" (lett. a), "la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo" (lett. b), "le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione" (lett. c) e "ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti" (lett. d).

In particolare, nel merito delle annotazioni che il personale ispettivo deve effettuare con riferimento ai lavoratori, si chiede "la descrizione delle modalità del loro impiego", ossia occorre riportare, per come precisato dal Ministero del



Lavoro nella circolare 9 dicembre 2010, n. 41^[1], “una puntuale descrizione delle attività lavorative svolte dai lavoratori individuati all’atto dell’accesso ispettivo e in particolare delle modalità del loro impiego, con riguardo alle mansioni svolte, all’abbigliamento o alla tenuta da lavoro, alle attrezzature o alle macchine utilizzate”.

Tale descrizione, per come evidenziato nella stessa circolare “è peraltro di particolare rilievo atteso che, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 2700 c.c. e 10, comma 5, del D.Lgs. n. 124/2004, i verbali ispettivi, quali atti pubblici, fanno fede fino a querela di falso della loro provenienza, delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesti essere avvenuti in sua presenza”.

Tanto per fare notare l’efficacia probatoria privilegiata ex art. 2700 c.c. del verbale di primo accesso ispettivo in merito a quanto il verbalizzante attesta di aver compiuto ed ai fatti che dichiara avvenuti alla sua presenza.

Infatti tale verbale, redatto secondo il contenuto previsto dal novellato art. 13, mira a soddisfare due esigenze: dal lato della P.A., la precostituzione di un solido impianto probatorio, dal lato dell’ispezionato, l’esercizio del diritto di difesa, rappresentando a favore dell’Amministrazione un fondamentale strumento probatorio.

Le dichiarazioni acquisite dai funzionari ispettivi

Riguardo alle dichiarazioni acquisite dai funzionari verbalizzanti nell’esercizio del loro potere di accertamento, se per tali dichiarazioni deve ritenersi senza dubbio provato (in difetto di querela di falso) che le dichiarazioni riportate siano state comunque ricevute dai pubblici ufficiali, tale fede privilegiata di cui all’art. 2700 c.c. non si estende al contenuto sostanziale ed alla veridicità di quanto affermato.

In altre parole il giudice dovrà dare per vero che le parti in quel preciso orario erano davanti al pubblico ufficiale ponendo in essere determinate affermazioni in quel determinato luogo, ma se le parti hanno dichiarato il falso questo non risulterà nell’atto pubblico.

La piena prova fino a querela di falso si limita al fatto che esse siano state rese non alla veridicità del contenuto delle dichiarazioni stesse.

Sulla questione dell’efficacia probatoria che il giudice può attribuire alle dichiarazioni acquisite dal personale ispettivo nel corso degli accertamenti, la giurisprudenza di legittimità ha fornito varie indicazioni in considerazione del principio generale in tema di valutazione delle prove, secondo quanto stabilito dall’art. 116 c.p.c.^[2]

Valutazione delle prove secondo l’art. 116 c.p.c.

In particolare: “In tema di valutazione delle prove, nel nostro ordinamento, spetta in via esclusiva al Giudice del merito, in forza del principio generale di cui all’art. 116 c.p.c., il compito di individuare le fonti del proprio convincimento, di assumere e valutare le prove, di controllarne l’attendibilità e la concludenza, di scegliere tra le complessive risultanze del processo, quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, dando, così, liberamente prevalenza (salvo i casi tassativamente previsti dalla legge) all’uno o all’altro dei mezzi di prova acquisiti” (Cass. Sez. 3, sentenza n. 7074 del 28/03/2006).

Ancora: “L’esame dei documenti esibiti e delle deposizioni dei testimoni, nonché la valutazione dei documenti e delle risultanze della prova testimoniale espletata, il giudizio sull’attendibilità dei testi e sulla credibilità di alcuni invece che di altri, come la scelta tra le varie risultanze probatorie, di quelle ritenute più idonee a sorreggere la motivazione, privilegiando in via logica taluni mezzi di prova e disattendendone altri, apprezzamenti di fatto riservati al giudice del merito, il quale, nel porre a fondamento della propria decisione una fonte di prova con esclusione di altre, non incontra altro limite che quello di indicare le ragioni del proprio convincimento” (Cass. Sez. 3, sentenza n. 10484 del 2004)^[3].

Gli orientamenti giurisprudenziali



Tanto premesso in giurisprudenza è ormai costante in tema di sanzioni amministrative, il principio, peraltro espressamente riaffermato nella recente sentenza della Corte di Cassazione n. 10427 del 14 maggio 2014, secondo il quale il verbale ispettivo fa piena prova, fino a querela di falso, con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale rogante come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento o da lui compiuti, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni delle parti, **“mentre per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile ed apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio o il concorso di altri elementi renda superfluo l’espletamento di ulteriori mezzi istruttori”** (Cass. 6 giugno 2008, n. 15703) ^[4].

L’attendibilità “fino a prova contraria”

Secondo un orientamento diffuso a partire dall’intervento delle Sezioni Unite, sentenza n. 916 del 3 febbraio 1996, più volte riaffermato sino alla recente sentenza n. 166 dell’8 gennaio 2014, **quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni rese all’ispettore, i verbali, pur non facendo piena prova fino a querela di falso, per la loro natura di atto pubblico, hanno un’attendibilità che può essere invalidata solo da una specifica prova contraria, con la conseguente inversione dell’onere della prova in giudizio quanto alle dichiarazioni rese all’ispettore, ossia con l’onere della controprova a carico del datore di lavoro.**



In questo caso, però: **“Il rapporto ispettivo deve essere in grado di esprimere ogni elemento da cui trae origine e, in particolare devono essere allegati i verbali che costituiscono la fonte della conoscenza riferita dall’ispettore nel rapporto** e possono essere acquisiti anche con l’esercizio dei poteri ex art. 421 c.p.c., sì da consentire al giudice e alle parti il controllo e la valutazione del loro contenuto; in mancanza di acquisizione dei suddetti verbali, il rapporto ispettivo (con riguardo alle informazioni apprese da terzi) resta un elemento che il giudice può valutare in concorso con gli altri elementi probatori” (Cass. n. 14965/2012)^[5].

Il valore probatorio disomogeneo: triplice livello di attendibilità

La sentenza della Cassazione civile, sez. lav. 8 gennaio 2014, n. 166, nell’aderire al precedente indirizzo, ha consolidato l’orientamento che attribuisce al verbale ispettivo un valore probatorio disomogeneo, ossia un triplice livello di attendibilità secondo i fatti che ne costituiscono oggetto, attribuendo loro: “a) piena prova fino a querela di falso relativamente ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese; b) quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni a lui rese dalle parti o da terzi, **facendo fede fino a prova contraria**, ammissibile qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l’eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni; c) in mancanza della indicazione specifica dei soggetti le cui dichiarazioni vengono riportate nel verbale, costituendo comunque **argomento di prova**, che il giudice deve in ogni caso valutare, in concorso con altri elementi, ai fini della decisione dell’opposizione proposta dal trasgressore, e può essere disatteso solo in caso di sua motivata intrinseca inattendibilità, o di contrasto con altri elementi acquisiti nel giudizio, attesa la certezza, sino a querela di falso, che quelle dichiarazioni siano comunque state ricevute dal pubblico ufficiale. Ciò in conformità all’orientamento di questa Corte (Cass. n. 6565/2007; Cass. n. 9919/2006; Cass. n. 11946/2005)”.

Nessun valore probatorio preconstituito, neppure di presunzione semplice

Secondo tale interpretazione che aggrava l'onere probatorio a carico della Direzione del Lavoro per la necessità, in ogni caso, della prova testimoniale in giudizio, le dichiarazioni acquisite in sede ispettiva possono avere rilevanza probatoria esclusivamente se ed in quanto confermate in giudizio dai soggetti che le dichiarazioni hanno reso (Cass. n. 12108/2010; n. 17555/2002; n. 9962/2002; n. 6110/1998).

Tale orientamento tuttavia può ritenersi ormai minoritario anche alla luce della contraria pronuncia della Corte di Cassazione sez. lav. 14 maggio 2014, n. 10427, concernente un ricorso in cui il datore di lavoro lamentava, nel primo motivo: "La violazione di legge in relazione agli artt. 2697 e 2700 c.c., per avere la sentenza impugnata fondato la decisione sulle

risultanze dei verbali ispettivi e sulle dichiarazioni rese agli ispettori, sebbene queste non siano assistite da efficacia probatoria privilegiata e sia necessaria la loro conferma in sede testimoniale".

I giudici di legittimità, nel rigettare tale motivo di ricorso, scrivono che: "In ordine all'efficacia probatoria dei verbali ispettivi, deve rilevarsi che l'esclusione di un'efficacia diretta fino a querela di falso del contenuto intrinseco delle dichiarazioni rese agli ispettori dai lavoratori **non implica che le stesse siano prive di qualsivoglia efficacia probatoria in difetto di una loro conferma in giudizio; ove le dichiarazioni dei lavoratori siano univoche, infatti, il giudice può ben ritenere superflua l'escussione dei lavoratori in giudizio mediante prova testimoniale, tanto più se il datore di lavoro non allega e dimostri eventuali contraddizioni delle dichiarazioni rese agli ispettori in grado di inficiarne l'attendibilità**".

Tanto in quanto, si legge: "Si è infatti affermato dalla giurisprudenza di legittimità (Sez. L. sentenza n. 15073 del 6.6.2008; sez. L. sentenza n. 3525 del 22.2.2005), il principio, cui si è attenuta la sentenza impugnata, ed al quale va data continuità, secondo il quale i verbali redatti dai funzionari degli enti previdenziali e assistenziali o dell'ispettorato del lavoro fanno piena prova dei fatti che i funzionari stessi attestino essere avvenuti in loro presenza, mentre per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalano di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile ed apprezzabile dal Giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente delle circostanze riferite al pubblico ufficiale, qualora il loro specifico contenuto probatorio, o il concorso di altri elementi renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori".

In definitiva si può ormai affermare che l'attività investigativa svolta dal personale ispettivo può rendere "superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori" in giudizio, in quanto per le dichiarazioni acquisite, anche se la piena prova si limita al fatto che esse siano state rese, il giudice di merito, in considerazione del loro "specifico contenuto probatorio", per le precisazioni e per le puntualizzazioni riferite, per "il concorso di ulteriori elementi", con un contenuto confermato da altri elementi documentali acquisiti nel corso del sopralluogo, se "univoche", confermate dal confronto con quanto risulta da ulteriori e diverse dichiarazioni rilasciate da altri lavoratori o da terzi^[7], può considerarle prove sufficienti dell'illecito amministrativo addebitato, senza necessità della prova testimoniale richiesta dalla parte opponente. ■



^[*] *Avvocato - Funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la DTL di Cosenza - U.O. affari legali. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

Note

^[1] Circolare del Ministero del Lavoro n. 41 del 9 dicembre 2010 avente ad oggetto: "accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, art. 33 l. n. 183/2010 (c.d. Collegato Lavoro) - istruzioni operative al personale ispettivo".

^[2] L'art. 116 c.p.c. così dispone: "Il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, salvo che la legge disponga altrimenti. Il giudice può desumere argomenti di prova dalle risposte che le parti gli danno a norma dell'articolo seguente, dal loro rifiuto ingiustificato a consentire le ispezioni che egli ha ordinato e, in generale, dal contegno delle parti stesse nel processo".

^[3] Conf. Cass. Sez. L. sentenza n. 11933 del 7.08.2003; Cass. n. 9662 del 2001; n. 13910 del 2001; Sez. L. sentenza n. 10739 del 2.12.1996.

^[4] Conf. Cass. 10 marzo 2011, n. 5715; Cass. 29 luglio 2010, n. 17720; Cass. 8 aprile 2010, n. 8335; Cass. Sez. L. n. 3525/2005; Cass. n. 9827/2000; Cass., sez. I, 26.01.1999, n. 693; Cass., sez. I, 05.02.1999, n. 1006; Cass., sez. un., 25.11.1992, n. 12545.

^[5] Conf. Cass. n. 13075/2009; Cass. n. 4558/2009; Cass. n. 6565/2007; Cass. n. 9919/2006; Cass. n. 11946/2005; n. 12009 del 2004; n. 13003 del 2003; n. 5227 del 2001; n. 7168 del 1998; Cass. Sezioni Unite n. 916 del 3 febbraio 1996.