

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

Schema del nuovo codice deontologico per gli ispettori del Ministero del lavoro: commento e proposte integrative

di Anna Rita Caruso e Carmine Santoro

* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

Working Paper ADAPT, 22 ottobre 2013, n. 139

ISSN 2240-273X – Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena

Premessa

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nelle more della definizione del codice di comportamento dei dipendenti, ex art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 62/2013, ha predisposto uno schema di codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, al fine di garantire trasparenza e integrità dell'azione amministrativa e migliorare così la qualità dei servizi offerti. Lo schema di codice è presentato sul sito del Ministero del lavoro, con lo scopo di avviare una consultazione pubblica in ordine ai contenuti dello stesso e con particolare riferimento a quelli relativi ai profili deontologici del personale. Con il presente elaborato, pertanto, si intendono fornire spunti di riflessione e indicazioni al Dicastero del lavoro, suggerimenti che si auspica possano essere utilizzati per migliorare l'impianto normativo dello schema in esame.

Evoluzione della deontologia ispettiva: breve inquadramento storico dei precedenti dello schema di codice di comportamento proposto dal Ministero del lavoro

La prima disciplina deontologica risale alla metà degli anni '50 e stabilisce che l'ufficiale di Polizia Giudiziaria, in materia di ispezioni sul lavoro, ha il compito di raccogliere tutte le informazioni sulle condizioni e lo svolgimento delle attività produttive nei luoghi di lavoro ex art. 7, comma 1, lett. *f* del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520. Ciò posto, chi non fornisce le notizie o le fornisce scientemente errate, incorre nella sanzione penale (l. 22 luglio 1961, n. 628, art. 4, ultimo comma) dell'arresto fino a due mesi o nell'ammenda fino ad 516 euro.

A fronte quindi del dovere di fornire all'ispettore del lavoro le informazioni richieste, il funzionario accertativo ha sempre l'obbligo di osservare il codice deontologico di categoria. In tal senso, il vecchio codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, disciplinato con circolare n. 70/2001 del 16 luglio 2001, rappresenta un utile strumento per un chiaro rapporto con le realtà imprenditoriali sulle quali viene ad incidere l'azione ispettiva di controllo.

Nel codice deontologico del 2001 si specificano alcune disposizioni già contenute nel codice di comportamento dei dipendenti delle PA, emanato con d.P.C.M. del Dipartimento Funzione Pubblica il 28 novembre 2000. I due codici quindi, deontologico per gli ispettori e di comportamento per i dipendenti pubblici, sono estremamente dipendenti l'uno dall'altro, tanto che quando muta il codice deontologico generale, volto a disciplinare l'azione dei pubblici funzionari, cambia di riflesso anche quello ispettivo. La stessa circolare n. 70/2001 trova fondamento nell'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 che prevede la possibilità per gli organi di vertice di ciascuna PA di adottare uno specifico codice di comportamento per i propri dipendenti, nonché nell'art. 55, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 165/2001 che stabilisce l'individuazione da parte dei CCNL della tipologia di infrazioni e delle relative sanzioni.

Il vecchio codice del 2001 si struttura in due parti, la prima (art. 1-26) illustra le norme istituzionali relative al comportamento del funzionario, mentre la seconda (art. 27-35) si concentra sulla normativa deontologica. Nella prima parte emerge l'importanza di dichiarare eventuali situazioni di incompatibilità con lo svolgimento dell'attività programmata anche nel caso in cui l'attività abbia ad oggetto aziende la cui

documentazione di lavoro sia tenuta da consulenti legati all'ispettore da rapporto di parentela od affinità. Non solo, ma nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo deve garantire la segretezza della fonte della denuncia, attenendosi alla normativa in materia di tutela dei dati personali, secondo quanto già disposto dalla circolare del Ministero del lavoro n. 22 del 18 marzo 1999. Nel corso degli accertamenti deve essere riconosciuta al datore di lavoro la facoltà di farsi assistere, oltre che dai dipendenti, anche da uno dei professionisti indicati nell'art 1 della l. n. 12/1979. Nel codice del 2001 emergono quindi i principali obblighi degli ispettori, ovvero: obbligo di circostanziare la richiesta di intervento, di astenersi in caso di incompatibilità o conflitto di interessi, di osservare gli ordini di servizio, di acquisire tutti gli elementi probatori utili durante l'accesso ispettivo, di garantire il segreto sulla fonte di denuncia, di effettuare attività ricognitiva ante ispezione, di qualificarsi sempre durante l'accesso, di verificare che il consulente del lavoro fosse abilitato, nonché di effettuare riscontro soggettivo ed oggettivo in merito alle prove acquisite.

Dopo la circolare del Ministero n. 70/2001, segue il d.lgs. n. 124 del 23 aprile 2004, relativo alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché il Protocollo di intesa tra il Ministero del lavoro, INPS e INAIL, sottoscritto in data 7 aprile 2005 e l'Unità di intenti sottoscritta in data 24 marzo 2006, fino ad arrivare al codice deontologico vigente, ovvero il codice di comportamento emanato dalla Direzione Generale dell'attività ispettiva con D.D. n. 340 del 20 aprile 2006, con il preciso obiettivo di diffondere i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni.

Il codice deontologico del 2006, attualmente vigente, si compone di 4 capi e 26 articoli, nel capo 1 (art. 1-3), si definiscono i principali termini e le finalità del codice con disposizioni di carattere generale. Nel capo 2 (art. 4-10), si ribadiscono gli obblighi già presenti nel codice del 2001, ovvero: principio di collaborazione, programmazione dell'attività di vigilanza, preparazione dell'ispezione, obbligo di qualificarsi, rispetto della procedura ispettiva, obbligo di informazione ed assistenza all'ispezione, nonché corretta informazione. Il capo 3 (art. 11-19) disciplina invece le modalità ispettive, si precisa, in particolare, come avviene l'esame dei documenti, l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, il rilascio degli atti interlocutori e del modello unificato del verbale di accertamento, nonché i casi di verifica di illeciti penali o violazioni fiscali, fermo restando che il personale ispettivo è tenuto a comunicare alla Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie ai sensi dell'art. 19, comma 1, lettere *d* e *f* della l. n. 413/1991. Nel capo 4 (art. 20-26), si ribadiscono i profili deontologici, ovvero imparzialità e parità di trattamento, obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità, tutela della riservatezza e segreto professionale, condivisione degli obiettivi, custodia ed uso dei beni in dotazione e rapporto con gli organi di informazione. Per ottemperare agli obblighi di trasparenza, il Min. lav. pubblica online annualmente l'elenco degli incarichi conferiti al personale non dirigenziale in servizio presso gli uffici territoriali. In detto elenco sono pubblicati i nominativi dei funzionari che svolgono attività extraprofessionale, nonché l'oggetto dell'incarico, la data di inizio e fine della collaborazione, il compenso lordo o eventuali gettoni di presenza, il soggetto conferente e l'ufficio di appartenenza del funzionario.

Sei anni dopo il secondo codice di comportamento degli ispettori del lavoro, viene emanato il Protocollo datato 15 febbraio 2012, frutto di un'intesa fra Ministero del Lavoro e Ordine dei Consulenti del lavoro. Tale intesa stabilisce che la documentazione

in possesso dell'ente competente, tale da non dover essere più richiesta alle aziende in caso di verifica ispettiva, è la seguente:

1. Comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro di cui al d.m. n. 30 ottobre 2007 (Unilav, Uniurg), salvo per i lavoratori domestici;
2. Prospetti informativi inerenti al collocamento obbligatorio, di cui alla l. n. 68/1999;
3. Posizioni assicurative e previdenziali;
4. Denunce Inail ex art.12 del d.P.R. n.1124/1965;
5. Attribuzione della matricola Inps;
6. Denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della mano d'opera occupata in agricoltura;
7. DURC;
8. Documentazione societaria;
9. Certificato iscrizione CCIAA;
10. Denunce Fiscali;
11. Modello Unico;
12. Denunce assicurativo/previdenziali;
13. Informazioni relative ai modelli UniEmens dal 2010 in poi, in quanto consultabili da Net-INPS;
14. Importi versati tramite mod. F24;
- 15.

Informazioni relative ai modelli DM 10 concernenti il personale dipendente, salvo i dati relativi alle ultime tre mensilità.

Dalla data di attuazione del Protocollo, il soggetto ispezionato, in caso di rifiuto nella consegna dei documenti sopra citati ai funzionari ispettivi, non potrà più incorrere nelle sanzioni all'uopo previste. A parere di chi scrive, è evidente che se l'intento del Protocollo era quello di accelerare le ispezioni, viste le difficoltà di accesso ad alcune banche dati, si è ottenuto esattamente il risultato opposto, dato che già l'ispettore utilizzava da tempo le banche dati cui aveva accesso in sede di ricognizione, ovvero preparazione dell'ispezione e si limitava già prima del Protocollo a richiedere solo i documenti che non era riuscito a scaricare personalmente on line. A tal proposito, si ricordi come il d.P.C.M. del 28 novembre 2000, ovvero il vecchio codice di comportamento dei dipendenti delle PA, limitasse gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e mirasse di fatto alla semplificazione dell'attività amministrativa. Lo stesso d.m. n. 3540 del 20 aprile 2006, Codice di comportamento ad uso degli ispettori, prevede che i rapporti tra personale ispettivo e ispezionati debbano essere improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco.

La d.G.A.I., con nota del 27 aprile 2009, ha illustrato le linee guida del Progetto di trasparenza dell'azione ispettiva, chiarendo alcuni principi validi anche per il Protocollo del 15 febbraio 2012. Nella nota del 27 aprile 2009 si prevede infatti che il Direttore della DTL entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione del comportamento non deontologicamente corretto da parte del Presidente provinciale del Consiglio dell'Ordine dei consulenti o del Presidente delle organizzazioni dei datori di lavoro, dovrà provvedere a convocare l'autore della segnalazione per approfondimenti in merito. Qualora la segnalazione effettuata non sia accolta, la condotta non deontologica dell'ispettore del lavoro potrà essere rappresentata alla d.G.A.I. da parte del Consiglio nazionale dei Consulenti del lavoro.

Alla luce dello scenario legislativo appena descritto e fermo restando il codice deontologico per gli ispettori del lavoro emanato del 2006, il Ministero del lavoro è

intervenuto nuovamente con circolare n. 38 del 6 marzo 2013, volta a disciplinare gli incarichi extraistituzionali del personale ispettivo e non.

In merito, occorre ricordare che la l. n. 190/2012 disciplina la prevenzione e soppressione della corruzione e dell'illegalità nella PA ed è volta a rendere più efficiente l'azione amministrativa. In particolare, la norma apporta rilevanti modifiche all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 che disciplina le incompatibilità e il cumulo di incarichi del dipendente pubblico. L'art. 53 consente infatti al dipendente pubblico di svolgere incarichi extra previa autorizzazione della PA di appartenenza e viene ora rafforzato prevedendo non solo che la PA si limiti a richiedere che l'incarico sia occasionale e svolto fuori dall'orario di lavoro, ma anche che la stessa PA *verifichi situazioni di potenziale conflitto con l'attività del funzionario richiedente*.

Ma come si fa di fatto ad accertare che l'attività occasionale autorizzata sia contrastante con il lavoro del funzionario in questione? Per rispondere a questo quesito bisogna guardare all'attività del singolo funzionario, è evidente che nel caso dell'ispettore del lavoro, questi deve astenersi da qualsiasi attività di consulenza per le aziende che ispeziona, ma anche per aziende che *potenzialmente potrebbe ispezionare*. Infatti, per il conferimento di incarichi disposti da altre P.A. e da società o associazioni private, l'amministrazione di appartenenza, prima di concedere l'autorizzazione per l'attività occasionale, deve verificare che non sussista neppure un conflitto potenziale di interessi tale da pregiudicare l'imparzialità del dipendente stesso. Stop quindi ad incarichi e collaborazioni occasionali dell'ispettore con ogni tipo di azienda perché questa potrebbe essere in futuro ispezionata, magari dallo stesso funzionario-ex consulente.

L'elemento più innovativo, come recita la circolare del Min lav. n. 38/2013, è proprio il *nuovo concetto di conflitto potenziale di interessi che la P.A. di appartenenza dovrà opportunamente vagliare prima di concedere (o magari revocare) l'autorizzazione all'incarico esterno*, al fine di prevenire ogni possibile conflitto di interessi futuro a carico dell'ispettore del lavoro.

La circolare del Min lav. n. 38/2013 specifica poi che le collaborazioni occasionali del dipendente pubblico non possono superare le 200 ore annuali e che va comunicato alla PA di appartenenza il relativo calendario degli incarichi extra istituzionali. Detti incarichi dovranno inoltre essere svolti fuori dall'orario di lavoro o utilizzando gli istituti contrattuali che disciplinano le assenze del personale, nonché *fuori dai locali all'interno dei quali il funzionario svolge la sua attività primaria*.

Nei confronti del dipendente che presta attività esterna senza autorizzazione, fatte salve le più gravi sanzioni e la responsabilità disciplinare, il compenso deve essere versato sul conto della P.A. di appartenenza, in virtù di una precisa responsabilità erariale sorta in capo al funzionario privo di permesso.

La circolare n. 38 del 6 marzo 2013, ben si inquadra quindi nel nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici deliberato dal c.D.M. in data 8 marzo 2013 in attuazione della legge anti-corruzione n. 190/2012 ed in linea con le Raccomandazioni Ocse in materia di integrità ed etica pubblica; lo stesso codice è poi definitivamente emanato con d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013. Il d.P.R. indica i doveri di comportamento dei dipendenti pubblici e prevede sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni ivi previste che possono arrivare anche fino al licenziamento.

A distanza di sei mesi dall'emanazione del nuovo codice di condotta per i dipendenti pubblici, il Ministero del lavoro ha quindi predisposto uno schema di codice deontologico che si inserisce nella cornice giuridica ora tratteggiata e per la cui analisi si rinvia al paragrafo successivo.

Di seguito la tabella n. 1 illustra in sintesi la disciplina giuridica previgente allo schema di codice elaborato dal Ministero del lavoro in tema di deontologia ispettiva, ripercorrendone le tappe fondamentali.

Schema riepilogativo della disciplina deontologica previgente allo schema di codice predisposto	
Art. 7, comma 1, lett. <i>f</i> del d.P.R. n. 520 del 19 marzo 1955	L'ufficiale di Polizia Giudiziaria, in materia di ispezioni sul lavoro, ha il compito di raccogliere tutte le informazioni sulle condizioni e lo svolgimento delle attività produttive nei luoghi di lavoro
Art. 4, ultimo comma, l. n. 628 del 22 luglio 1961	Chi non fornisce notizie o le fornisce scientemente errate, incorre nella sanzione penale dell'arresto fino a 2 mesi o nell'ammenda fino ad € 516
Circ. del Min. lav. n. 22 del 18 marzo 1999	Nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo deve garantire la segretezza della fonte della denuncia, attenendosi alla normativa in materia di tutela dei dati personali
d.P.C.M. del Dipartimento della Funzione Pubblica del 28 novembre 2000	Codice dei dipendenti della pubblica amministrazione
Art. 54, comma 5 e art. 55, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001	E' possibile che gli organi di vertice di ciascuna P.A. possano adottare uno specifico codice di comportamento per i propri dipendenti e spetta inoltre a ciascun CCNL individuare la tipologia di infrazioni
Circolare del Min. lav. n. 70/2001	Codice deontologico ad uso degli ispettori del lavoro
D.lgs. n. 124 del 23 aprile 2004	Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro
Codice deontologico, D.D. n. 340 del 20.04.2006	Principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni
Nota della d.G.A.I. del 27 aprile 2009	Il Direttore della DTL entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione del comportamento dell'ispettore non deontologicamente corretto da parte del presidente provinciale dell'Ordine dei consulenti o del presidente delle organizzazioni dei datori di lavoro, dovrà convocare l'ispettore per approfondimenti in merito
Protocollo del 15.02.2012, intesa fra Min. lav. e Consulenti del lavoro	Elenco della documentazione in possesso dell'Ente che non deve essere più richiesta alle aziende in caso di verifica ispettiva
l. n. 190/2012	Prevenzione e soppressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A, blocco delle attività esterne in potenziale conflitto con l'attività del funzionario richiedente
Circ. del Min. lav. n. 38 del 6 marzo 2013	Disciplina degli incarichi extraistituzionali del personale ispettivo e non
Delibera del c.D.M. del 8 marzo 2013 e successivo d.P.R. di recepimento n. 62 del 16 aprile 2013	Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Tabella n. 1 – Riepilogo precedenti deontologici del nuovo schema di codice proposto dal Min. lav.

Il nuovo schema di codice deontologico

Il progetto del nuovo codice deontologico si apre con il Capo I (“Definizioni e finalità”), il cui art. 1, assegna una serie di definizioni di particolare rilevanza nell’economia dell’intero *corpus* disciplinare, quali quelle di “Amministrazione” (Il Ministero del lavoro), “personale ispettivo” (il personale inquadrato nei ruoli ispettivi dell’Amministrazione nonché i militari dell’Arma dei Carabinieri assegnati alle Direzioni del lavoro), e quelle riferite ai tre verbali in uso agli ispettori (primo accesso, interlocutorio e unico di accertamento e notificazione); inoltre, si specifica il significato dei termini “vigilanza a vista” e “accesso breve”. Ebbene, per “verbale di primo accesso” si intende il verbale che, ai sensi dell’art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 124/2004, è rilasciato dal personale ispettivo alla conclusione delle attività compiute nel corso del primo accesso ispettivo; per “verbale interlocutorio” si intende il verbale rilasciato nelle ipotesi in cui, in relazione ad accertamenti complessi e prolungati nel tempo, emergano ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini; per “verbale unico” si intende il verbale di accertamento e notificazione che, ai sensi dell’art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004, è rilasciato ai fini della ammissione alla procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3 del medesimo art. 13, nonché della contestazione delle violazioni amministrative di cui all’art. 14 della L. n. 689/1981, alla conclusione degli accertamenti ispettivi; per “vigilanza a vista”, si intende l’attività di vigilanza programmata limitatamente ad un settore di attività e/o ad un determinato ambito territoriale; per “accesso breve”, si intende l’accesso ispettivo programmato per l’accertamento dell’eventuale impiego di lavoratori “in nero”.

L’art. 2 definisce le finalità del codice: integrare i doveri di imparzialità e buona condotta dei dipendenti pubblici (già contenuti nel codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013), nonché identificare e diffondere i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo.

Il Capo II (“Attività propedeutica agli accertamenti”) dedica apposite disposizioni (art. 3) alle richieste di intervento, ove è previsto che il personale addetto alla ricezione delle medesime si attivi affinché l’istanza sia circostanziata e corredata da adeguati elementi probatori; è stabilita, altresì, la necessità di avvertire il lavoratore denunciante della possibilità che l’accertamento sia definito con l’istituto della conciliazione monocratica.

L’art. 4 è rivolto alla programmazione dell’attività ispettiva: il personale di vigilanza deve osservare il programma di lavoro, che viene definito “formale disposizione”, stabilito di volta in volta, e non può modificarlo senza autorizzazione; inoltre, esso è tenuto al segreto sui relativi contenuti.

L’ampio contenuto dell’art. 5 tratta dell’attività propedeutica all’ispezione. Tale attività è, infatti, diretta a raccogliere informazioni sull’azienda “ispezionanda”, relative all’organigramma aziendale, alla forza lavoro denunciata, alla situazione contributiva e assicurativa. Le informazioni vanno desunte dalle seguenti banche dati: registro delle imprese, sistema di comunicazioni obbligatorie on-line e cassetto previdenziale. Tali notizie riguardano la tipologia e le motivazioni dell’intervento, l’attività svolta dal soggetto ispezionato, con indicazione di eventuali appalti pubblici affidati e del contratto collettivo applicabile, la regolarità contributiva e assicurativa e le eventuali procedure di riscossione coattiva in corso, le denunce obbligatorie effettuate, le autorizzazioni rilasciate e gli eventuali contratti certificati, ed infine ogni ulteriore informazione messa a disposizione dall’Amministrazione funzionale all’accertamento ispettivo. Il responsabile della programmazione, poi, deve assumere contatti con la

consigliera di parità per la verifica dei casi da quest'ultima segnalati e per individuare eventuali ulteriori profili di discriminazione di genere.

Il Capo III, rubricato *Accesso ispettivo e modalità di accertamento*, si apre con l'art. 6, che prescrive l'obbligo di qualificarsi, a mezzo della tessera ispettiva, da parte dell'organo di vigilanza; in mancanza della tessera, l'accesso non può essere effettuato.

L'art. 7 enuncia il principio di collaborazione tra soggetto accertatore e soggetto ispezionato, stabilendo che la verifica ispettiva sia espletata in modo da arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività dei soggetti ispezionati.

L'obbligo di informazione e l'assistenza all'ispezione sono i temi trattati dall'art. 8. È previsto che il personale ispettivo, nel dare inizio alla sua attività, debba innanzitutto conferire con il datore di lavoro, qualora ciò non pregiudichi le finalità dell'accertamento ispettivo. Il personale ispettivo, ove si riveli necessario, deve informare il soggetto sottoposto ad ispezione dei poteri attribuiti dalla legge agli organi di vigilanza, nonché del potere di sanzionare eventuali comportamenti diretti a impedire od ostacolare l'esercizio dell'attività di accertamento. L'articolo in esame, inoltre, impone al personale ispettivo di informare il soggetto ispezionato della facoltà di farsi assistere, nel corso dell'accertamento, da un professionista abilitato ai sensi dell'art. 1 della l. n. 12/1979. Naturalmente, l'assenza di tale professionista non può essere ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia la sua stessa legittimità. Il personale ispettivo deve verificare, comunque, che il professionista sia in possesso di abilitazione, annotando gli estremi di iscrizione al relativo albo, mentre eventuali collaboratori dei professionisti abilitati devono essere muniti di apposita delega. Il Codice prescrive agli accertatori di dare immediata comunicazione alle autorità competenti in caso di constatato esercizio abusivo delle professioni di cui all'art. 1 della l. n. 12/1979 ed è vietato al soggetto non abilitato assistere all'ispezione in corso.

La procedura ispettiva è trattata dall'art. 9, che si cura di definirne le modalità e gli atti accertativi. Ebbene, la norma individua gli accertamenti ispettivi nell'identificazione delle persone presenti, nell'acquisizione delle dichiarazioni, nell'esame della documentazione aziendale eventualmente presente, nella descrizione delle lavorazioni svolte, anche ai fini della sicurezza del lavoro. Viene stabilito, inoltre, che gli accertamenti non possono protrarsi oltre lo stretto necessario, secondo i noti principi di immediatezza (che scaturisce dall'art. 14 della l. n. 689/1981), proporzionalità (di ascendenza comunitaria) e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.. La regola va, peraltro, temperata con la complessità dell'indagine e con le dimensioni dell'azienda ispezionata. Laddove, all'atto del primo accesso, non emergano difformità tra la situazione aziendale rilevata dalla consultazione anticipata delle banche dati e quella constatata in sede ispettiva, il Codice stabilisce che la verifica ispettiva debba essere conclusa immantinente.

Il personale ispettivo, secondo l'art. 10 ("Corretta informazione") deve, di propria iniziativa, fornire ai soggetti ispezionati chiarimenti e indicazioni operative sulla corretta applicazione delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale; inoltre, alle richieste dell'ispezionato deve rispondere nel modo più completo, chiaro e accurato possibile, attenendosi alle posizioni ufficiali espresse dall'Amministrazione di appartenenza.

L'art. 11 detta norme comportamentali sull'attività di acquisizione ed esame dei documenti aziendali. Innanzitutto, il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire la documentazione non verificabile direttamente d'ufficio; in caso di inottemperanza del datore di lavoro, viene rammentata l'applicazione della fattispecie di

reato prevista dall'art. 4, comma 7, della l. n. 628/1961. L'esame della documentazione può essere effettuato presso la sede del soggetto ispezionato ovvero, se rispondente alle esigenze dell'accertamento, presso gli studi dei professionisti abilitati o presso l'ufficio di appartenenza del personale ispettivo precedente. Al fine di evitare inutili e dispendiose indagini, il personale ispettivo è tenuto ad acquisire esclusivamente la documentazione utile a comprovare le violazioni accertate, anche in considerazione del successivo confronto con eventuali memorie difensive in sede di contenzioso amministrativo e/o giurisdizionale.

Il codice conferisce particolare rilevanza all'atto accertativo più ricorrente nella prassi, ossia l'acquisizione delle dichiarazioni. In questo contesto l'art. 12 stabilisce, come prima norma di principio, che le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite durante il primo accesso. Solo ove ritenuto necessario al fine di arricchire di ulteriori elementi conoscitivi la vigilanza in corso, il personale ispettivo può acquisire le dichiarazioni dalle rappresentanze sindacali aziendali, dalle rappresentanze sindacali unitarie, dal comitato pari opportunità, ove costituito, dal consigliere di parità e, nel campo della vigilanza tecnica, dalle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza. Il personale ispettivo può anche valutare l'opportunità di acquisire le dichiarazioni dei lavoratori al di fuori del posto di lavoro, nonché di acquisire dichiarazioni utili all'accertamento da parte di altri soggetti. L'acquisizione delle dichiarazioni può essere effettuata anche da più unità ispettive, mentre il prosieguo e la definizione dell'accertamento può essere demandato ad una sola unità ispettiva, purché di tali modalità operative si faccia menzione nel verbale unico. Il comma 4 dell'articolo in esame stabilisce che le dichiarazioni dei lavoratori debbano essere acquisite con modalità tali da non dar luogo a dubbi interpretativi; a tal fine, gli ispettori devono formulare domande chiare e comprensibili. Eventuali rifiuti a fornire informazioni o a sottoscrivere dichiarazioni devono risultare, con le relative motivazioni, dal verbale di acquisizione di dichiarazione. Il comma 7 vieta la presenza del datore di lavoro e/o del professionista, durante l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori. Gli ispettori devono avere cura di verbalizzare le dichiarazioni in modo chiaro e leggibile; inoltre, del verbale di acquisizione di dichiarazione deve darsi lettura al dichiarante, affinché ne confermi il contenuto ovvero rilevi eventuali correzioni e quindi lo sottoscriva, secondo la nota formula di prassi del "letto, confermato e sottoscritto". Il Codice impone l'obbligo di riscontro delle dichiarazioni acquisite: queste vanno collazionate con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi (c.d. dichiarazioni incrociate). Oltremodo rilevante è la disposizione del comma 9, la quale vieta, sino alla conclusione degli accertamenti, il rilascio di copie delle dichiarazioni al lavoratore e/o al soggetto ispezionato. In caso di richiesta, il personale ispettivo informa l'interessato che l'eventuale accesso alle dichiarazioni può essere domandato all'Amministrazione, ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241/90.

Il Codice prosegue con un Capo IV ("Verbalizzazione e rapporto") dedicato ai due fondamentali strumenti di comunicazione del personale ispettivo: i verbali, destinati al datore di lavoro sottoposto agli accertamenti, ed il rapporto, che ai sensi dell'art. 17 della legge 689/81, l'organo accertatore deve trasmettere al Direttore della Direzione territoriale del lavoro, affinché questi adotti le proprie determinazioni in ordine all'ulteriore prosecuzione, ovvero all'arresto, del procedimento sanzionatorio. In tale quadro, l'art. 13 dispone che, a conclusione della visita ispettiva, il personale di vigilanza ha l'obbligo di redigere il verbale di primo accesso, secondo quanto previsto

dall'art 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, circa l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego.

L'art. 14 si occupa del verbale interlocutorio, da redigersi ove non sia possibile definire l'accertamento sulla base della documentazione già prodotta in ottemperanza al verbale di primo accesso e, pertanto, siano necessarie ulteriori indagini; in tal caso, il verbale deve contenere la richiesta motivata di documenti ed informazioni, nonché l'espressa menzione che gli accertamenti sono ancora in corso.

Con la rubrica "Verbale unico e comunicazione di regolare definizione degli accertamenti", l'art. 15 stabilisce che il verbale unico (di accertamento e notificazione: cfr. art. 13, comma 4, d.lgs. n. 124/2004) deve contenere ogni elemento utile a garantire una cognizione precisa e circostanziata dei fatti e ad assicurare il diritto di difesa del presunto trasgressore; la norma consente anche il rinvio contenutistico *per relationem* al verbale di primo accesso e/o al verbale interlocutorio. Viene, poi, prescritto l'obbligo di motivazione del verbale, anche al fine di prevenire il contenzioso amministrativo e/o giurisdizionale. Il personale ispettivo, inoltre, è tenuto ad informare il soggetto ispezionato, mediante specifica comunicazione, in caso di regolare definizione degli accertamenti.

L'art. 16 tratta un tema nuovo per i codici deontologici ispettivi, quello del rapporto al Direttore ex art. 17, l. n. 689/1981. Ebbene, con tale disposto il Ministero del lavoro mette in chiaro, come peraltro aveva già fatto con Lettera circolare 18 febbraio 2010, n. 3289, che il personale ispettivo è tenuto a redigere il rapporto al Direttore esclusivamente in caso di accertato omesso pagamento ridotto (ex art. 16 della legge n. 689/81) delle violazioni accertate. In tale rapporto, stabilisce ancora il Codice, verificata la ritualità della notifica del verbale unico, vanno indicati tutti gli elementi di prova ritenuti rilevanti ai fini dell'accertamento delle violazioni. Il rapporto deve, inoltre, contenere apposite osservazioni necessarie per valutare la gradualità della sanzione in sede di emissione dell'ordinanza ingiunzione ai fini dell'applicazione dell'art. 11 della l. n. 689/1981. Nel caso di presentazione di scritti difensivi ai sensi dell'art. 18 della l. n. 689/1981, è fatto obbligo agli ispettori di indicare sintetiche controdeduzioni sugli stessi.

Gli articoli 17 e 18 sono rivolti a rammentare al personale ispettivo obblighi di comunicazioni, già previsti dalla legge, alle varie autorità ed organi competenti (Procura della Repubblica, Guardia di Finanza, Istituti previdenziali, ecc.) in caso di accertamenti di fatti costituenti reato, violazioni fiscali, omissioni contributive e quant'altro. Le raccomandazioni che il Codice indirizza agli ispettori sono quelle di trasmissione completa e tempestiva della documentazione necessaria a consentire all'ente di destinazione di avere contezza integrale degli illeciti di propria competenza.

Con il Capo V si passa dai profili procedurali dell'attività ispettiva a quelli deontologici. L'art. 19 ("Valori fondamentali") sancisce solennemente che il personale ispettivo, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve perseguire i valori fondamentali dell'imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza, e deve attenersi a norme di onestà e integrità. L'art. 20 assicura l'imparzialità degli ispettori e la parità di trattamento degli ispezionati e vieta qualsiasi trattamento preferenziale, azione arbitraria o pressione indebita. L'art. 21 impone all'ispettore l'astensione dal partecipare all'adozione di decisioni o ad indagini, qualora possano essere coinvolti direttamente o indirettamente interessi personali o sussistano ragioni di convenienza. In tutti i casi di astensione, anche quelli di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013, l'ispettore del lavoro deve trasmettere all'ufficio di appartenenza un'apposita dichiarazione di

incompatibilità e ciò anche se le condizioni di astensione indicate sussistano in capo al professionista che assiste il soggetto ispezionato.

Il personale ispettivo, a norma dell'art. 22, non può utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio e deve garantire la segretezza della fonte della denuncia e/o degli atti che hanno dato origine all'accertamento. Inoltre, detto personale ha l'obbligo di conservare il segreto sulle informazioni inerenti i processi produttivi e lavorativi di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni.

L'art. 23 invita gli organi ispettivi alla condivisione degli obiettivi dell'Amministrazione di lotta al lavoro irregolare e sommerso, di tutela del lavoro, ed a tal fine rammenta che i medesimi devono rendersi disponibili a curare il proprio aggiornamento professionale, partecipando alle iniziative formative organizzate dall'Amministrazione.

L'art. 24 prescrive di utilizzare il materiale e le attrezzature di cui il personale ispettivo dispone per ragioni di ufficio, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione e in osservanza dei doveri di cui all'art. 11, comma 3, del d.P.R. n. 62/2013.

Infine, l'art. 25 è dedicato ai rapporti con gli organi di informazione, i quali sono consentiti esclusivamente previa autorizzazione dell'Amministrazione; ove il personale venga a conoscenza di notizie inesatte riportate da organi di stampa, ne deve informare prontamente l'Amministrazione.

Analisi degli articoli dello schema e proposte di integrazione o modifica della disciplina introdotta

Nell'art. 1 si definisce il lessico impiegato nel codice, in particolare si specifica l'accezione dei seguenti termini: amministrazione, personale ispettivo, verbale (di primo accesso, interlocutorio ed unico), vigilanza a vista e accesso breve. Le definizioni proposte agevolano la lettura successiva, ma in alcuni punti meritano di essere puntualizzate. Infatti, in merito alla cessazione delle funzioni ispettive, c'è un generico riferimento alla restituzione della tessera, ma nulla si dice circa le tempistiche entro le quali questa restituzione deve avvenire e in merito alle conseguenze della mancata restituzione. La riconsegna della tessera è strumento utilizzato dal Ministero per quantificare con più precisione il numero degli ispettori facenti funzioni e calibrare sull'effettivo numero di risorse la quantità di ispezioni da effettuarsi annualmente.

Nell'art. 2 del codice in esame il Ministero avrebbe potuto esplicitare meglio l'abrogazione del codice precedente di cui al D.D. n. 340/2006 per effetto della nuova disciplina introdotta; si tratta comunque di un'integrazione minima.

L'art. 3 in tema di richiesta di intervento, sembra aprire anche al personale amministrativo la possibilità di raccogliere denunce e segnalazioni, tuttavia è necessario che il Min. lav. chiarisca meglio il punto, in modo da tracciare con più precisione le modalità di interscambio fra competenze del personale amministrativo ed ispettivo.

L'art. 4 con riferimento alla programmazione dell'attività è volutamente generico, nel senso che il Ministero del lavoro delega all'ufficio di appartenenza dell'ispettore le modalità attraverso le quali disciplinare in concreto la gestione del programma. Tuttavia questo, se da un lato rappresenta un punto di forza in quanto è suscettibile di essere adattato nel tempo, dall'altro potrebbe essere meglio chiarito dal Ministero, ponendo così la basi per la costruzione di un nuovo modello di programmazione dell'attività di vigilanza, simile a quella effettuata dagli enti pubblici non economici (Inail e Inps).

Con riferimento alla preparazione dell'attività ispettiva, ex art. 5 dello schema in esame, il Ministero nel nuovo schema di codice proposto, consente anche al personale amministrativo di aiutare gli ispettori ad acquisire le informazioni propedeutiche all'accesso in azienda.

A parere di chi scrive, però, si tratta di una duplicazione di funzioni non indispensabile e volta anche a minare, in taluni casi, la segretezza dei dati acquisiti nel corso dell'attività prodromica all'accesso in azienda vero e proprio.

L'art. 6, sull'obbligo di qualificarsi da parte del personale di vigilanza, tiene conto delle dinamiche in cui avviene l'azione ispettiva. Infatti, fermo restando l'obbligo di qualificarsi, in talune occasioni questo non può essere fatto subito, nell'immediatezza dell'accesso, anche se ciò dovrebbe essere meglio specificato nel nuovo schema di codice.

In merito al principio di leale collaborazione fra ispettore e soggetto ispezionato, ex art. 7 dello schema, l'articolo riprende quanto già riportato nell'art. 4 del vecchio codice deontologico, ma omette un riferimento importante, ovvero quello relativo alle finalità e alle esigenze dell'accertamento in corso. Ciò posto, le esigenze dell'accertamento ispettivo devono dunque integrarsi con quelle che fanno capo all'azienda.

L'art. 8 disciplina l'obbligo di informazione ed assistenza all'ispezione, il testo riprende l'art. 9 del codice del 2006 e rimane inalterato sia nella forma che nella sostanza. Importante è ribadire che l'obbligo di informazione al datore di lavoro deve necessariamente contemperarsi con le finalità dell'accertamento ispettivo e che l'assenza del consulente al momento dell'accesso ispettivo non ne inficia la validità.

La descrizione dell'attività di vigilanza ex art. 9 è volutamente generica, in modo da considerare astrattamente tutte le fattispecie possibili, ma in assenza di un termine preciso, si intende che il procedimento debba concludersi nei canonici 90 giorni (art. 14, comma 2 l. 689/81), salvo indagini particolarmente complesse per le quali si deve procedere con apposito verbale interlocutorio. L'ultimo comma dell'art. 9 dovrebbe essere meglio integrato: recita infatti che, se l'ispettore, all'atto del primo accesso, non trova difformità fra la situazione rappresentata dalla documentazione acquisita preventivamente e quella fotografata in azienda, non ravvisandosi elementi di irregolarità, allora deve chiudere direttamente l'indagine. A parere di chi scrive, è opportuno precisare che l'indagine deve comunque continuare attraverso la raccolta delle dichiarazioni dei lavoratori e l'esame complessivo della documentazione. Solo alla fine, ma non prima, si avranno gli elementi necessari per archiviare eventualmente la pratica, dopo cioè che l'ispettore del lavoro, raccolte le dichiarazioni, abbia ravvisato l'assenza di elementi di irregolarità.

L'art. 10, in tema di informazione, riprende quanto già statuito dal vecchio art. 10 del precedente codice. Non si ravvisano criticità particolari, salvo ricordare che in sede di accertamento deve prevalere l'attività ispettiva rispetto a quella di consulenza.

Con riferimento all'acquisizione ed esame dei documenti, ex art. 11 dello schema in esame, il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire la documentazione non verificabile direttamente d'ufficio, fatto salvo quanto previsto dall'art. 4, comma 7, della l. n. 628/1961. Nello specifico, l'articolo 4 della legge n. 628/1961, dispone che «Coloro che, legalmente richiesti dall'Ispettorato di fornire notizie a norma del presente articolo, non le forniscano o le diano scientemente errate o incomplete, sono puniti con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino a 516 euro». L'esame della documentazione viene effettuato secondo le disposizioni impartite dall'ufficio appartenenza del funzionario; in ogni caso, gli ispettori dovranno acquisire

solo la documentazione utile a comprovare le violazioni accertate. Scompare la previsione presente nel codice del 2006 che prevedeva la possibilità di chiedere al datore di lavoro di esibire gli eventuali verbali rilasciati nel corso di precedenti accertamenti condotti anche da altre Amministrazioni, qualora tale documentazione non fosse stata acquisita nella fase di preparazione dell'ispezione. Tuttavia, nella pratica operativa, l'accesso non completo alle banche dati Inps ed Inail, non consente al funzionario di poter avere sempre a disposizione verbali di accertamento già redatti da altre P.A.; pertanto, in questo senso, si suggerisce di tener conto di questa eventualità in sede di revisione dello schema.

L'art. 12 disciplina le modalità di acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori da parte degli ispettori del lavoro: queste devono infatti essere acquisite di norma durante il primo accesso, eventualmente anche al di fuori del posto di lavoro. Nel caso di rifiuto nel fornire informazioni o sottoscrivere dichiarazioni, l'ipotesi va riportata nel verbale di acquisizione delle dichiarazioni stesse, indicando le relative motivazioni. Peraltro, anche in questa occasione, il Ministero non precisa la posizione giuridica soggettiva del lavoratore innanzi alla richiesta del personale accertatore, se cioè il lavoratore sia libero di rendere dichiarazioni oppure vi sia al contrario obbligato (come risulta dalla Direttiva sull'attività ispettiva del 2008, la quale ha stabilito testualmente che «... l'ispettore ha necessità e può pretendere, per i poteri a lui conferiti, informazioni dai lavoratori occupati e trovati intenti al lavoro»). L'art. 12 ribadisce che in fase di acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori non è ammessa la presenza del datore di lavoro e/o del professionista. Le dichiarazioni così acquisite vanno comunque riscontrate con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi. Si ribadisce che nessuna copia delle dichiarazioni deve essere rilasciata al lavoratore e al soggetto ispezionato sino alla conclusione degli accertamenti. Sul punto, si suggerisce di precisare meglio cosa si intende per conclusione degli accertamenti, ovvero se si intenda il termine dell'ispezione oppure (come appare più corretto) l'emanazione del verbale conclusivo. Questa precisazione, peraltro non superflua, a parere di chi scrive, potrebbe contribuire ad uniformare il comportamento delle varie DTL in merito alla condotta da tenersi. Di sicura rilevanza è la prescrizione del comma 4, che impone all'organo ispettivo di formulare domande chiare e comprensibili, tali da non dare luogo a dubbi interpretativi. A questa previsione fa da *pendant* quella del comma 7, che prescrive al personale ispettivo non solo l'obbligo formale di verbalizzare le dichiarazioni acquisite, ma di farlo in modo chiaro e leggibile. Inoltre di tale verbale va data lettura al dichiarante, affinché questi ne confermi il contenuto – o apporti le correzioni necessarie –, e lo sottoscriva, secondo la formula, largamente adoperata nella prassi, del “letto, confermato e sottoscritto”. In argomento non può farsi a meno di rilevare una lacuna nel progetto di Codice, peraltro riscontrabile anche nella disciplina deontologica vigente, con particolare riferimento alla dichiarazioni acquisite da lavoratori stranieri. Non è infatti prevista alcuna norma che disciplini la ricorrente fattispecie, che pur dà luogo a ripetute doglianze difensive afferenti alla scarsa comprensione della lingua italiana da parte del prestatore. Per di più, risulta soppressa l'unica disposizione che potrebbe attagliarsi a regolare la fattispecie, quella del comma 8 dell'art. 12 del vigente codice, secondo la quale «Le dichiarazioni e le notizie possono essere rese anche direttamente dai dichiaranti con un atto scritto, a forma libera, recante la sottoscrizione». Peraltro, tale norma consente al personale ispettivo di acquisire un elemento di prova dotata del massimo grado di

efficacia possibile in materia di dichiarazioni stragiudiziali, per il suo innegabile (almeno sul piano astratto) carattere di spontaneità.

Il Capo IV del progetto di Codice si occupa dell'attività di verbalizzazione, già oggetto peraltro tanto di dettagliata disciplina normativa (art. 13, d.lgs. n. 124/2004), quanto di puntuali istruzioni amministrative (Circ. Min. lav. n. 41/2010). Ed in effetti, lo schema di regolamentazione non innova particolarmente su siffatti profili, né poteva essere diversamente in considerazione del carattere puntuale e specifico della normativa primaria. Piuttosto, la scarna formulazione delle norme comportamentali in tema di verbalizzazione rischia di ingenerare dubbi rispetto a quanto già chiarito in precedenza dal Ministero. In proposito, si ponga mente all'art. 13 dello schema di Codice, laddove è disciplinata la condotta da seguire in merito al verbale di primo accesso; ora, acclarato che il personale ispettivo deve ovviamente attenersi alle disposizioni di legge di cui all'art. 13 del d.lgs. 124 cit., la norma si limita a prescrivere nel verbale l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione puntuale delle modalità del loro impiego, con la specificazione delle mansioni svolte. Così procedendo, il nuovo schema codicistico si sovrappone, mediante un minus di istruzioni, alla circolare n. 41/2010, laddove opportunamente il Ministero si era espresso sulla necessità di interpretare la disposizione dell'art. 13, d.lgs. n. 124 cit. alla luce delle finalità dell'accertamento. In tale contesto, affermava il Ministero, l'identificazione, in modo puntuale ed analitico, di tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro, risulta di fondamentale importanza nelle ipotesi in cui sia necessario verificare il rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro (ad es. lavoro in nero). Diversamente, qualora l'accertamento afferisca ad altre problematiche quali ad esempio le ipotesi di qualificazione del rapporto di lavoro (contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto, di dubbia autenticità, ovvero non genuini), oppure nei casi di verifiche in materia di contribuzione previdenziale e premi assicurativi, il Dicastero riteneva potersi procedere ad un tipo di identificazione *per relationem* mediante il riferimento alle generalità del personale risultante dalle registrazioni sul L.U.L., ovvero attraverso i dati rilevati dalle comunicazioni effettuate con modello UNILAV da parte dell'azienda. Alla luce di tali diversità contenutistiche, il dubbio ermeneutico che può sorgere attiene al rapporto tra le norme comportamentali, rispettivamente riportate nella circolare e nel prossimo Codice deontologico. Posto che, invero, quest'ultimo dovrebbe prevalere per il criterio temporale della *lex posterior*, sarebbe opportuno che il Codice specificasse sul punto che sono fatte salve le istruzioni già a suo tempo impartite con la circolare citata.

L'art. 14 presenta un profilo di indubbio interesse esegetico e ricostruttivo, giacché disciplina un istituto, il verbale interlocutorio, non previsto dalla legge. In merito, lo schema di codice stabilisce la natura, le modalità di redazione ed il contenuto di siffatto verbale. Quanto al primo punto, l'art. 1 del progetto definisce l'atto in argomento come il verbale rilasciato nelle ipotesi in cui, in relazione ad accertamenti complessi e prolungati nel tempo, emergano ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini. Relativamente al secondo aspetto, l'articolo in esame specifica che il verbale interlocutorio vada redatto qualora non sia possibile definire l'accertamento sulla base della documentazione già prodotta in ottemperanza al verbale di primo accesso, e pertanto siano necessarie ulteriori indagini. Quindi, sembra di comprendere che il verbale non può essere adottato semplicemente quando si sia in presenza di accertamenti complessi, ma solo se la documentazione aziendale, prodotta a seguito della relativa richiesta contenuta nel verbale di primo accesso, non abbia consentito la

definizione dell'accertamento. In altri termini, ove il personale ispettivo non sia riuscito a concludere le verifiche, nonostante l'esaustiva produzione da parte del datore di lavoro ispezionato della documentazione richiesta, è necessario adottare il verbale interlocutorio. Esso deve contenere, pertanto, la richiesta motivata di documenti ed informazioni, nonché l'espressa menzione che gli accertamenti sono ancora in corso. Con tale ultima asserzione il Ministero intende che, sul piano della correttezza dei rapporti, l'organo ispettivo informi il soggetto ispezionato che le verifiche proseguiranno. Sul piano tecnico, inoltre, l'avvertenza vuole incidere sulla durata legale degli accertamenti, come noto disciplinata dall'art. 14, l. n. 689/1981. Invero, sebbene l'adozione dell'atto interlocutorio non sia, di per sé, causa di interruzione del termine di cui al comma 2 della l. n. 689 cit., il contenuto obbligatorio dell'atto richiesto dal progetto codicistico (in particolare la richiesta motivata di documenti necessari alla prosecuzione degli accertamenti) rende evidente che l'adozione del verbale interlocutorio comporta il verificarsi di un'idonea causa interruttiva del termine di cui all'art. 14, l. n. 689 cit.. Da notare che il progetto, definisce l'adozione del verbale interlocutorio in termini di doverosità, al verificarsi dei presupposti detti, a differenza del codice vigente (art. 13), che invece la rimette ad una generica valutazione di opportunità dell'ispettore. L'innovazione è da condividere, quantomeno perché determina minori margini di dubbi operativi nella prassi accertativa.

L'art. 15 appare meramente ricognitivo delle disposizioni di legge e delle istruzioni di prassi già vigenti e largamente acquisite, circa il contenuto e l'obbligo di motivazione del Verbale unico. Viceversa, vanno segnalate un paio di novità rispetto al codice in vigore: una relativa alla possibilità del rinvio al verbale di primo accesso e/o al verbale interlocutorio (peraltro di non particolare impatto operativo, in quanto già diffusamente attuata nella prassi), l'altra afferente all'obbligo di comunicazione di regolare definizione degli accertamenti. Il comma 3 stabilisce che, ove alla definizione degli accertamenti non faccia seguito alcun provvedimento sanzionatorio, il personale ispettivo deve informare il soggetto ispezionato con la detta comunicazione. Bisogna precisare che già la circolare n. 41/2010 faceva menzione, nei medesimi termini, di siffatto obbligo informativo dell'organo accertatore.

Probabilmente la maggiore novità proposta dal progetto di Codice è rappresentata dalle previsioni dell'art. 16, che trattano del rapporto al direttore ex art. 17, l. n. 689/1981.

In primis, viene confermata e definitivamente chiarita la condizione d'insorgenza dell'obbligo di redigere la relazione al direttore, e cioè esclusivamente il mancato pagamento di alcune o di tutte le sanzioni contestate, come in precedenza già stabilito con Lettera circolare 18 febbraio 2010, n. 3289. La norma in commento prescrive anche un'incombenza preliminare per l'autore del rapporto, quella di verificare la ritualità della notifica del verbale di accertamento (*rectius*: verbale unico di accertamento e notificazione). Invero, la norma di cui all'art. 17, l. n. 689/1981 prevede che al rapporto vada allegata la prova della avvenute contestazioni o notificazioni delle violazioni accertate; tuttavia, essa non specifica alcunché sul contenuto del rapporto medesimo. Orbene, l'articolo in commento va letto, sebbene solo sul piano pratico-operativo, come fondamentale integrazione della lacunosa norma di legge. In tale rapporto, stabilisce dunque lo schema codicistico, vanno indicati tutti gli elementi di prova ritenuti rilevanti ai fini della contestazione della sanzione (documentazione aziendale, dichiarazioni dei lavoratori, documentazione fotografica o cinematografica, ecc.). Il rapporto deve, inoltre, contenere apposite osservazioni necessarie per valutare la gradualità della sanzione in sede di emissione dell'ordinanza ingiunzione ai fini dell'applicazione

dell'art. 11 della l. n. 689/1981 (gravità della violazione, opera svolta dall'agente per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione, personalità dell'autore della violazione, condizioni economiche dell'agente). Oltremodo rilevante è osservare che il Ministero ha ritenuto opportuno prescrivere al rapportante la formulazione di sintetiche controdeduzioni, nel caso di presentazione di scritti difensivi ai sensi dell'art. 18 della L. n. 689/1981. Questa previsione è dettata in vista della plausibile prosecuzione contenziosa del procedimento sanzionatorio, ed è, se correttamente attuata, certamente di notevole ausilio per l'attività degli uffici legali delle Direzioni territoriali del lavoro, essendo l'autore degli accertamenti il soggetto meglio in grado di replicare, sul piano fattuale, alle asserzioni difensive dell'azienda ispezionata.

Il Capo IV dello schema si chiude con gli artt. 17 e 18, i quali sono ricognitivi di obblighi di comunicazioni, già previsti dalla legge, alle varie autorità ed organi competenti (Procura della Repubblica, Guardia di Finanza, Istituti previdenziali, ecc.) in caso di accertamenti di fatti costituenti reato, violazioni fiscali, omissioni contributive e quant'altro.

Può osservarsi che manca tuttora una parte relativa all'attività sanzionatoria del procedimento disciplinato dalla legge n. 689 cit., affidata agli uffici legali e del contenzioso delle direzioni del lavoro. Tale lacuna incide principalmente sull'adozione degli atti dell'ordinanza-ingiunzione e ordinanza-archiviazione, allo stato affidati al libero apprezzamento delle varie articolazioni periferiche dell'amministrazione del lavoro, con conseguente eterogeneità di condotte sul territorio nazionale.

Con il Capo V si apre la parte relativa ai profili deontologici, sopra descritta, che non attiene ad aspetti tecnici dell'attività accertativa, e richiama al rispetto di norme deontologiche discendenti, per lo più, dai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost..

In conclusione, sembra opportuno un cenno sulle conseguenze delle violazioni, da parte del personale accertatore, delle norme procedurali del codice. In proposito, si deve distinguere a seconda che le norme violate riprendano, o meno, disposizioni di legge. In caso positivo, la conseguenza, oltre alla responsabilità disciplinare, è chiaramente un vizio di legittimità dell'atto compiuto; in caso negativo, l'atto rileva unicamente sul piano disciplinare e non può avere effetti sul procedimento accertativo-sanzionatorio.

Analisi degli articoli dello schema di codice deontologico predisposto dal Ministero del lavoro	
Art. 1 Definizioni	Punti di forza: Agevolano la lettura successiva per i non addetti ai lavori. Criticità: Non si specifica entro quanto la tessera va restituita in caso di mancato esercizio della funzione ispettiva e le possibili conseguenze in caso di mancata consegna della tessera stessa.
Art. 2 Finalità	Punti di forza: Si rinvia al d.P.R. n. 62/2013 in un'ottica di integrazione. Criticità: Non si precisa che si intendono abrogate le disposizioni del codice precedente che quindi si intendono assorbite nel nuovo.
Art. 3 Richieste di intervento	Punti di forza: Positivo richiedere che la richiesta di intervento sia circostanziata e dettagliata, nonché il rinvio alla conciliazione monocratica. Criticità: Dal dettato normativo, sembra che alla raccolta delle richieste di intervento possa essere assegnato anche personale non ispettivo. Si dice infatti "il personale addetto" senza specificare la tipologia. Qui il M.L. dovrebbe precisare meglio i compiti che fanno

	capo ai differenti profili.
Art. 4 Programmazione dell'attività	Punti di forza: Le modalità ispettive vengono rimesse alla DTL di appartenenza, in modo tale da essere rimaneggiate secondo le esigenze specifiche dell'Ufficio interessato. Criticità: L'indeterminatezza e l'eccessiva burocratizzazione della programmazione dell'attività ispettiva ne minano la genuinità. Si auspica una riprogrammazione della gestione dell'attività di vigilanza sul modello di quella attuata dagli enti pubblici non economici (Inps, Inail).
Art. 5 Preparazione dell'ispezione	Punti di forza: Positivo ricordare l'acquisizione del maggior numero di informazioni sull'azienda da parte dell'ispettore prima dell'accesso e il contatto con la Consigliera di parità per eventuale attività volta ad accertare discriminazioni di genere. Criticità: Affidare al personale amministrativo l'indagine pre-ispettiva rischia di minare la riservatezza della programmazione dell'attività stessa.
Art. 6 Obbligo di qualificarsi	Punti di forza: Necessità di qualificarsi prima dell'accesso in azienda quale obbligo dell'ispettore in condizioni di normalità. Criticità: Si suggerisce di precisare più puntualmente l'obbligo di qualificazione tempestivo, possibile solo qualora le circostanze lo consentano; l'obbligo dovrà essere adempiuto appena cessato l'evento che ha impedito l'immediata qualificazione del funzionario.
Art. 7 Principio di collaborazione	Punti di forza: Ribadire il principio di collaborazione fra soggetti implica una reciproca responsabilizzazione in virtù dei ruoli svolti. Criticità: Deve arrecarsi minore turbativa possibile nel rispetto delle attività aziendali, ma comunque tenendo conto anche delle finalità e delle esigenze dell'accertamento ispettivo.
Art. 8 Obbligo di informazione ed assistenza all'ispezione	Punti di forza: Ben equilibrato l'obbligo di informazione con le finalità dell'accesso ispettivo. Criticità: Si invita il M.L. a fornire maggiori informazioni circa i requisiti della delega del professionista abilitato al suo rappresentante. Si suggerisce di aggiungere che la delega deve comunque essere datata e sottoscritta dal professionista abilitato e recante un documento di identità dello stesso.
Art. 9 Procedura ispettiva	Punti di forza: Descrizione generica dell'attività istruttoria in modo da adattarsi al particolare contesto di accertamento. Criticità: Occorre precisare che la verifica può essere conclusa solo al termine, dopo aver controllato tutta la documentazione.
Art. 10 Corretta informazione	Punti di forza: Si ribadisce l'attività consultiva dell'ispettore, il quale non deve limitarsi ad un'attività di vigilanza, ma anche di chiarimento in merito alla normativa ministeriale vigente. Criticità: Opportuno precisare che, in sede di vigilanza, l'attività ispettiva deve in ogni caso prevalere rispetto a quella di consulenza.
Art. 11 Acquisizione ed esame dei documenti	Punti di forza: Rimette l'acquisizione dei documenti alle disposizioni impartite dalle singole amministrazioni. Criticità: Avrebbe potuto esplicitarsi la possibilità di poter comunque richiedere ancora alle aziende i precedenti verbali ispettivi nel caso in cui la DTL avesse difficoltà nel reperimento della documentazione.
Art. 12 Acquisizione delle dichiarazioni	Punti di forza: Descrizione dettagliata delle modalità acquisitive delle dichiarazioni effettuate dai lavoratori. Criticità: Occorrerebbe specificare meglio il momento a partire dal

	<p>quale può essere richiesto l'accesso ai documenti e alle dichiarazioni dei lavoratori. Si suggerisce di precisare se l'accesso possa essere richiesto al momento della cessazione dell'ispezione, dopo il ricevimento del verbale unico. Manca una norma che disciplini l'acquisizione di dichiarazioni del personale straniero. Non è chiaro se il lavoratore sia, o meno, obbligato a rendere dichiarazioni</p>
<p>Art. 13 Verbale di primo accesso</p>	<p>Punti di forza: Si precisa che il personale ispettivo provvede ad effettuare l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e a descrivere puntualmente le modalità del loro impiego. Criticità: Si auspica che il Codice in esame specifichi che sono fatte salve le istruzioni già a suo tempo impartite con la circolare n. 41/2010.</p>
<p>Art. 14 Verbale interlocutorio</p>	<p>Punti di forza: Si chiarisce che il verbale interlocutorio deve essere redatto non solo quando l'indagine è complessa, ma in tutti i casi in cui non si riesca a terminare l'indagine nei tempi previsti. Criticità: Non sarebbe stato ridondante specificare termini e modalità con le quali si deve procedere alla redazione dello stesso.</p>
<p>Art. 15 Verbale unico e comunicazione di regolare definizione degli accertamenti</p>	<p>Punti di forza: Innovativo il rinvio al verbale di primo accesso/interlocutorio. Criticità: La regolare comunicazione dovrebbe essere circoscritta ai rapporti di lavoro oggetto di accertamento, e non può invece intendersi come una regolarità estesa all'intera posizione aziendale.</p>
<p>Art. 16 Rapporto al Direttore ex art. 17 L. 689/1981</p>	<p>Punti di forza: Si descrivono compiutamente gli elementi di prova che deve contenere il rapporto al Direttore. Criticità: Non si prevede che l'ufficio legale possa chiedere all'ispettore di integrare eventualmente il materiale probatorio contenuto nel Rapporto.</p>
<p>Art. 17 Trasmissione dei verbali di accertamento ad altre amministrazioni</p>	<p>Punti di forza: Si definisce l'obbligo di trasmettere tempestivamente il verbale conclusivo degli accertamenti alla PA di appartenenza, perché questa lo trasmetta ad altre PA interessate. Criticità: Manca tuttora una parte relativa all'attività sanzionatoria del procedimento disciplinato dalla legge 689/1981.</p>
<p>Art. 18 Rilevazioni di illeciti penali e violazioni fiscali</p>	<p>Punti di forza: Puntuale comunicazione alla Procura e alla Guardia di Finanza degli illeciti penali e delle violazioni fiscali accertate. Criticità: Manca tuttora una parte relativa all'attività sanzionatoria del procedimento disciplinato dalla legge 689/1981.</p>
<p>Art. 19 Valori fondamentali</p>	<p>Punti di forza: Si richiamano i valori deontologici dell'imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza. Criticità: Nulla da rilevarsi.</p>
<p>Art. 20 Imparzialità e parità di trattamento</p>	<p>Punti di forza: Si ribadisce il principio di parità di trattamento, imparzialità e ininfluenza da indebite pressioni. Criticità: Nulla da rilevarsi.</p>
<p>Art. 21 Obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità</p>	<p>Punti di forza: Il personale ispettivo si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad indagini ogni volta che possano essere coinvolti interessi personali o sussistano ragioni di convenienza. Criticità: Nulla da rilevarsi.</p>
<p>Art. 22 Tutela della riservatezza e segreto professionale</p>	<p>Punti di forza: Nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo garantisce la segretezza della fonte della denuncia e/o degli atti che hanno dato origine all'accertamento. Criticità: Il codice avrebbe dovuto meglio precisare come sia possibile per l'ispettore garantire il diritto alla segretezza della fonte di denuncia in caso di richiesta di accesso agli atti.</p>

Art. 23 Condivisione degli obiettivi	Punti di forza: Il personale ispettivo si riconosce nei valori e nelle strategie dell'Amministrazione e finalizza il suo operato alla realizzazione degli obiettivi di tutela sociale e del lavoro Criticità: Circa la cura dell'aggiornamento professionale dell'ispettore, si suggerisce di circoscriverne meglio le modalità e tempistiche.
Art. 24 Custodia ed uso dei beni in dotazione	Punti di forza: Il personale ispettivo è tenuto ad utilizzare il materiale e le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione. Criticità: Si suggerisce di precisare che l'Amministrazione deve fornire all'ispettore gli strumenti per procedere alla custodia del materiale.
Art. 25 Rapporto con gli organi di informazione	Punti di forza: Il personale ispettivo si astiene da rapporti con gli organi di informazione, se non preventivamente autorizzati dall'Amministrazione. Criticità: Nulla da rilevarsi.

Tabella n. 2 – Analisi degli articoli proposti nel nuovo schema di codice ispettivo del M.L.

Anna Rita Caruso

Ispettore del lavoro
Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo

Carmine Santoro

Ispettore del lavoro
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo

Bibliografia

Per un inquadramento sulla circolare del Ministero del lavoro n. 38/2013, si veda A.R. CARUSO, *Nuovo codice deontologico per i dipendenti pubblici, stop alle collaborazioni potenzialmente conflittuali*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 11. In merito ad un primo commento relativo al nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, si veda a cura della Redazione della rivista *Conquiste sul lavoro, Arriva il codice di comportamento per i dipendenti pubblici*, Cisl, Roma, 9 marzo 2013. Sulle stesse tematiche si veda anche il commento a cura delle redazioni della rivista on line *Il Sole 24 Ore, Giro di vite sui dipendenti pubblici, via libera al codice di comportamento*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 8 marzo 2013. Per un commento al codice disciplinare degli ispettori del lavoro, si veda M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 10. Sui poteri degli ispettori in materia di salute e sicurezza sul lavoro in caso di accertamento amministrativo e quando rivestono la funzione di ufficiali di polizia giudiziaria, si veda R. DUBINI, *I poteri degli ispettori Asl e del lavoro durante i controlli*, in *Il Punto Sicuro*, Brescia, 5 ottobre 2012, anno 14, n. 2944. Con riferimento agli aspetti deontologici, si veda anche P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, pag. 8. Sui doveri deontologici degli ispettori del lavoro, si rimanda a I. V. ROMANO, *L'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale*, Halley editrice, Macerata, 2007, pag. 23, nonché D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, Milano, 2006, e C. SANTORO, *L'illecito amministrativo in materia di lavoro*, ESI, Napoli, 2010, 123 ss.. Analogamente per una disamina del codice deontologico, si veda P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2006, nonché P. PENNESI, D. PAPA, *Personale ispettivo: nuovo codice di comportamento*, in *DPL*, n. 17/2006 M. PARISI, *Vigilanza sul lavoro: principi comuni di comportamento*, in *Glav.*, n. 17/2006.