

CIRCOLARE n. 4/2019



Direzione generale

Agli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro

Al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro

*All'INPS
Direzione centrale entrate e recupero crediti*

*All'INAIL
Direzione centrale rapporto assicurativo*

Al Comando generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale della Guardia di Finanza

Alla Provincia Autonoma di Bolzano

Alla Provincia Autonoma di Trento

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Oggetto: verbalizzazione accertamenti ispettivi – preclusioni ex art. 3, comma 20, L. n. 335/1995 – indicazioni operative al personale ispettivo.

Facendo seguito alle indicazioni già fornite con nota di questo Ispettorato Nazionale n. 120/2017/RIS del 13 aprile 2017, si ritiene opportuno, alla luce di recenti richieste di chiarimento, esplicitare alcuni ulteriori aspetti, anche di carattere operativo, in materia di preclusioni dell'accertamento.

Il regime delle preclusioni

Com'è noto il regime delle preclusioni inerisce esclusivamente agli accertamenti di natura previdenziale ed assicurativa, in relazione ai quali l'art. 3, comma 20, L. n. 335/1995, modificato da L. n. 402/1996, dispone che "gli accertamenti ispettivi in materia previdenziale e assicurativa esperiti nei confronti dei datori di lavoro debbono risultare da appositi verbali, da notificare anche nei casi di

constatata regolarità. Nei casi di attestata regolarità ovvero di regolarizzazione conseguente all'accertamento ispettivo eseguito, gli adempimenti amministrativi e contributivi relativi ai periodi di paga anteriori alla data dell'accertamento ispettivo stesso non possono essere oggetto di contestazioni in successive verifiche ispettive, salvo quelle determinate da comportamenti omissivi o irregolari del datore di lavoro o conseguenti a denunce del lavoratore".

La norma trova applicazione *"anche agli atti e documenti esaminati dagli ispettori ed indicati nel verbale di accertamento, nonché ai verbali redatti dai funzionari dell'Ispettorato del lavoro in materia previdenziale e assicurativa"*.

Va in primo luogo al riguardo osservato che le preclusioni di cui trattasi si riferiscono esclusivamente alle contestazioni contenute in *"verifiche ispettive"* ed operano, pertanto, solo in relazione all'attività di vigilanza, **senza pregiudizio per le verifiche d'ufficio in ordine alla sussistenza dei crediti previdenziali ed alla regolarità delle posizioni assicurative.**

Nell'ambito di verifiche ispettive effettuate in materia previdenziale ed assicurativa, le preclusioni operano limitatamente alle seguenti ipotesi:

- la verifica ispettiva ha accertato la regolarità della posizione del datore di lavoro in materia previdenziale e assicurativa, in relazione agli specifici aspetti esaminati, limitatamente al periodo temporale, alle posizioni esaminate e allo specifico oggetto dell'accertamento e così come indicati nel verbale di attestazione di regolarità rilasciato al soggetto ispezionato;
- a seguito dell'accertamento, il datore di lavoro ha provveduto a regolarizzare, sotto il profilo previdenziale ed assicurativo, le posizioni oggetto di accertamento, relative a tutti i periodi esaminati ed oggetto di contestazione.

La suddetta preclusione, pertanto, non si configura nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non abbia provveduto alla integrale regolarizzazione delle contestazioni mosse.

Anche in caso di rilascio di attestato di regolarità o di regolarizzazione da parte del datore di lavoro, **la norma esclude comunque, espressamente, il realizzarsi della preclusione nei casi in cui le ulteriori verifiche ispettive siano state originate "da comportamenti omissivi o irregolari del datore di lavoro o conseguenti a denunce del lavoratore"**.

Al riguardo, la circolare INPS n. 226/1996 elenca, in via esemplificativa, i comportamenti omissivi del datore di lavoro, rilevanti ai sensi della disposizione richiamata, tra i quali *"...il rifiuto alla esibizione della documentazione richiesta, il diniego di accesso nei locali di lavoro, il rifiuto od intralcio alla raccolta di dichiarazioni, la mancata collaborazione alle indagini"*.

Per quanto concerne, invece, i comportamenti irregolari, l'Istituto fa riferimento alle *"mancate registrazioni di lavoratori nel libro matricola o nel libro paga, ovvero a registrazioni di retribuzioni*

inferiori a quelle effettivamente corrisposte, non rilevabili al momento dell'ispezione sulla base degli interrogatori effettuati e della documentazione resa disponibile", che possono riscontrarsi anche a chiusura del verbale, sia a seguito di denunce presentate dai lavoratori che per "fatti interni ed esterni all'Istituto per i quali l'Istituto stesso ne è venuto a conoscenza in momenti successivi".

Stando alla lettera della norma, dunque, il regime delle preclusioni **non opera in caso di accertamenti di violazioni compiute in materie diverse da quelle previdenziali ed assicurative.**

In proposito, la Corte di Cassazione ha chiarito che *"la seconda visita ispettiva è preclusa soltanto nel caso in cui la prima abbia avuto ad oggetto, in concreto, il medesimo accertamento in materia previdenziale e assicurativa"* ritenendo *"irrelevante (...) l'espletamento di una precedente ispezione, qualunque sia l'organo procedente, quando la stessa abbia avuto ad oggetto qualsiasi altra materia (...)"* (cfr. Cassazione sez. lavoro n. 8462 del 4 aprile 2007, che ha escluso la preclusione in relazione ad un primo accertamento ispettivo non avente ad oggetto la materia previdenziale e/o assicurativa bensì la verifica del rispetto della disciplina dell'orario di lavoro).

In tutti i casi in cui una precedente attività ispettiva abbia avuto ad oggetto esclusivamente aspetti inerenti la regolarità amministrativa dei rapporti di lavoro, la preclusione si potrà quindi configurare soltanto in relazione agli eventuali effetti sul piano previdenziale e assicurativo dell'accertamento amministrativo (si pensi, ad esempio, alla regolarizzazione contributiva effettuata da parte del datore di lavoro a seguito della contestazione dell'impiego in "nero" di uno o più lavoratori per un determinato periodo) fatta salva, in ogni caso, la rilevanza dell'eventuale comportamento omissivo del datore di lavoro o della denuncia del lavoratore.

Oggetto dell'accertamento ispettivo – modalità della verbalizzazione.

Come già chiarito al paragrafo precedente, il regime delle preclusioni si estende, per espressa previsione del comma 20 dell'art. 3 della L. n. 335/1995, *"anche agli atti e documenti esaminati dagli ispettori ed indicati nel verbale di accertamento, nonché ai verbali redatti dai funzionari dell'Ispettorato del lavoro in materia previdenziale e assicurativa"*.

Per quanto sopra evidenziato e anche alla luce dell'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, non v'è dubbio che la norma faccia riferimento agli atti e ai documenti richiesti e, dunque, esaminati dagli ispettori del lavoro ai fini di verifica previdenziale e/o assicurativa.

Sotto tale profilo il libro unico, per la complessità dei suoi contenuti, rappresenta uno dei documenti il cui esame potrebbe determinare una preclusione in materia previdenziale ed assicurativa laddove – a fronte di una richiesta di esibizione non adeguatamente esplicitata in relazione alle finalità dell'indagine – venisse adottato, al termine degli accertamenti, un verbale che contesti solo alcune omissioni contributive che il datore di lavoro provvedesse a regolarizzare.

In altri termini, la richiesta del libro unico esplicitamente finalizzata al controllo del rispetto dei tempi di riposo o delle ferie non preclude l'esame del medesimo documento e le conseguenti eventuali contestazioni nell'ambito di una successiva ispezione che abbia ad oggetto la verifica, ai fini della corretta determinazione dell'imponibile previdenziale, delle indennità di trasferta, dei premi, della consistenza della prestazione lavorativa in termini di orario e relativa retribuzione o del rispetto dei minimi contrattuali previsti dal CCNL.

Lo stesso può dirsi anche per il caso in cui, nell'ambito di un accertamento in materia assicurativa, la richiesta del LUL sia effettuata unicamente al fine di verificare la corrispondenza tra quanto annotato in detto documento e quanto denunciato cumulativamente all'Istituto, senza procedere ad un'analisi della congruità intrinseca degli importi esposti per singolo dipendente.

In ragione di quanto sopra, **si ritiene opportuno che nel verbale di primo accesso venga specificato l'oggetto dell'accertamento ispettivo**, quantomeno in ordine alle finalità di verifica riportando – a titolo esemplificativo – la seguente dicitura: *“la presente verifica è finalizzata esclusivamente al controllo della regolarità amministrativa dei rapporti di lavoro e/o all'esame dei profili previdenziali e/o assicurativi in relazione al periodo dal ___ al _____”*.

L'oggetto dell'accertamento potrà essere indicato in termini più precisi laddove, in sede di programmazione, siano stati maggiormente specificati gli obiettivi dell'azione di vigilanza da perseguire (come, ad esempio, nel caso di verifica del rispetto della normativa in materia di collocamento obbligatorio oppure RI relativamente alla sola posizione di un lavoratore cessato).

Naturalmente, qualora nel corso di una verifica ispettiva circoscritta nei termini anzidetti emergano ulteriori profili da approfondire, sarà sempre possibile ampliare l'oggetto dell'indagine ispettiva con riferimento all'ambito, al periodo o alle posizioni lavorative esaminate, formalizzando le necessarie ulteriori richieste documentali mediante notifica di un verbale interlocutorio.

A tale proposito, quindi, **anche un accertamento inizialmente avente ad oggetto la verifica della regolarità amministrativa dei rapporti di lavoro potrà essere estesa ad ulteriori aspetti previdenziali** – diversi da quelli direttamente conseguenti alla verifica amministrativa (cfr. come nell'esempio di lavoro nero sopra riportato) – che andranno esplicitati nel verbale interlocutorio, anche in relazione all'esame del LUL già acquisito.

Il verbale interlocutorio, oltre che per integrare le richieste documentali ed istruttorie, può infatti servire anche a notiziare il soggetto ispezionato dell'eventuale estensione dell'oggetto dell'accertamento, dando contestualmente atto delle attività istruttorie già compiute.

Il verbale unico di conclusione degli accertamenti **dovrà, infine, riportare l'indicazione puntuale degli atti e documenti esaminati in relazione alle finalità dell'accertamento, alle singole posizioni dei**

lavoratori interessati e al periodo oggetto di verifica anche in coerenza con le indicazioni contenute nelle verbalizzazioni precedenti (ad es., in caso di appalto, il LUL esaminato dal n. ___ al. n. ___ ha riguardato esclusivamente l'impiego di personale nell'appalto con la ditta ___ per il periodo dal ___ al ___).

Allo stesso modo, **anche l'attività di vigilanza vertente esclusivamente in materia previdenziale e/o assicurativa potrà essere focalizzata su specifici aspetti.**

In tal senso, già la circolare INPS n. 124/1998 ha chiarito che qualora si prevedano *“ispezioni mirate alla individuazione del lavoro nero, la cui presenza è da ricercare maggiormente in determinati o individuabili settori merceologici o alle verifiche delle attività stagionali e periodiche, ovvero abbia finalità specifiche, non favorisce per sua natura ispezioni a carattere completo. Dalla presenza di programmi ispettivi del tipo esemplificato discende implicitamente il carattere limitato del mandato ispettivo, per la natura stessa del tipo di programma, che risulterà anche collegato al tempo di durata dell'ispezione e all'occorrente rapidità. Sarà in ogni caso fondamentale che risulti dal verbale ispettivo rilasciato quanto oggetto dell'accertamento limitato. Non va peraltro sottaciuto che, qualora nel corso dell'attività ispettiva programmata si evidenzino situazioni di più ampia irregolarità, il funzionario di vigilanza potrà autonomamente e responsabilmente valutare una formula di riserva, nel contesto del verbale, di ulteriori accertamenti necessari ovvero, preavvertendo l'ufficio preposto alla programmazione ispettiva, la prosecuzione dell'ispezione sul piano generale, con gli effetti successivi di ampliamento dell'ambito di preclusione, salve sempre, lo si ripete, le situazioni derivanti da comportamenti omissivi ed evasivi del datore di lavoro ovvero da denunce dei lavoratori”*.

Nei medesimi termini si è espressa anche l'INAIL con propria circolare n. 86/2004, prevedendo la possibilità di effettuare verifiche settoriali nell'ambito assicurativo (per la definizione dell'ambito assicurativo cfr. INAIL nota 2 febbraio 2017 n. 2176).

La possibilità, quindi, che l'accertamento sia circoscritto ad un determinato oggetto (es. trasferte, indennità di malattia, maternità, assegni familiari, rischio assicurato), ad un ambito territoriale (es. unità locale o cantiere o stand fieristico) o ad una determinata tipologia di posizioni lavorative (es. lavoratrici madri, collaboratori occasionali, tirocini), può ricorrere anche in caso di vigilanze effettuate dal solo personale specializzato in verifiche previdenziali e/o assicurative.

Nell'ambito delle vigilanze congiunte (amministrative, previdenziali e assicurative) **la limitazione dell'oggetto dell'accertamento verrà definito concordemente in sede di programmazione** anche in ragione della necessità di armonizzare le modalità di ispezione.

A maggior ragione, una limitazione dell'oggetto dell'accertamento può realizzarsi nell'ipotesi in cui, in conseguenza di un'attività di vigilanza lavoristica, finalizzata alla verifica della regolarità

amministrativa dei rapporti di lavoro, il controllo venga esteso ad eventuali profili previdenziali e/o assicurativi emersi nel corso dell'istruttoria.

In tal caso, l'eventuale coinvolgimento dei funzionari di vigilanza degli Istituti potrà essere limitato in ragione della specifica tipologia di irregolarità inizialmente rilevata, fatte salve sempre possibili successive estensioni.

Anche in tali ipotesi, infine, valgono le considerazioni che precedono in ordine all'opportunità di indicare nel verbale di primo accesso l'oggetto dell'accertamento ispettivo secondo le formule sopra riportate ed in coerenza con gli obiettivi di vigilanza condivisi in sede di programmazione, nonché le considerazioni in ordine all'eventuale ampliamento dell'attività di vigilanza in dipendenza della sussistenza di situazioni di più estesa irregolarità.

IL DIRETTORE GENERALE

Leonardo ALESTRA

Firmato digitalmente da

LEONARDO ALESTRA

CN = ALESTRA LEONARDO
O = Ispettorato Nazionale del Lavoro
C = IT