

Capitolo 7 ATTIVITÀ INVESTIGATIVA

7.1. Attività di indagine

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

Sul punto, evidentemente, hanno inciso in modo epocale dapprima l'abolizione dei libri matricola e paga (per effetto dell'art. 39 del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008) e, per effetto di questa, gli indirizzi emanati con la Direttiva del 18 settembre 2008. A partire da tale momento, infatti, l'attività di *intelligence* in sede di accesso ispettivo ha cominciato ad essere esercitata al meglio anche senza il *totem* della presenza sul luogo di lavoro di libri o documenti.

L'obiettivo strategico era quello di accelerare e moltiplicare gli interventi ispettivi, al fine di contrastare in maniera robusta il lavoro sommerso, senza tergiversare sull'esame immediato (necessariamente frettoloso e parziale) dei libri obbligatori che possono essere esaminati successivamente, con calma.

L'accesso ispettivo viene individuato dalla Direttiva ministeriale nel suo ruolo di avvio delle attività investigative.

Nella fase di accesso in azienda, infatti, gli ispettori del lavoro procedono a quella **attività di investigazione** dalla quale muovono, con finalità di acquisizione di elementi a carattere probatorio, gli accertamenti conseguenti:

- *esame dei luoghi di lavoro*: a colpo d'occhio - in un cantiere edile come in un qualsiasi laboratorio o reparto produttivo di una azienda - il personale ispettivo procederà a "contare le teste" dei lavoratori presenti al lavoro, a "fotografare" la situazione dei luoghi di lavoro, sotto il profilo del *layout* delle postazioni di lavoro e delle attività lavorative svolte dal personale trovato intento al lavoro;
- *esame dell'organizzazione aziendale*: in seconda battuta gli ispettori del lavoro osserveranno l'organizzazione aziendale nei diversi segmenti del processo di produzione o di attività, valutando (tramite le tessere personali di riconoscimento) se in azienda operano lavoratori estranei alla stessa in regime di appalto (o subappalto) o in distacco, vagliando la struttura funzionale e gestionale dell'ispezionato per verificare se accanto alla produzione vi sono uffici amministrativi o locali di commercializzazione oppure se aderisce a una rete di imprese;
- *acquisizione delle dichiarazioni dai lavoratori*: il terzo delicato passaggio dell'attività investigativa è rappresentato, indubbiamente, dall'intervista-interrogatorio sottoposta ai lavoratori trovati presenti e intenti al lavoro.

Parte Seconda - Procedimento ispettivo

Proprio a quest'ultimo dei tre momenti di investigazione evidenziati, che si realizzano nel primo accesso ispettivo, la Direttiva del 18 settembre 2008 dedica una peculiare attenzione.

In primo luogo il Ministro del Lavoro si rivolge agli ispettori per chiedere loro di tenere un «*atteggiamento (...) radicalmente diverso rispetto a quello fin qui generalmente tenuto*»; nel presupposto, infatti, che troppo spesso l'ispettore del lavoro è spinto dal potere rivestito a rivolgersi ai lavoratori facendo affidamento più sulla propria autorità che sulla autorevolezza, si chiede ora a tutto il personale ispettivo di «*comportarsi e atteggiarsi nei confronti del lavoratore come colui che chiede una collaborazione costruttiva*».

Senza in alcun modo depotenziare l'ispezione e i poteri ispettivi, ma anzi enucleandoli espressamente e rilanciandoli apertamente, la Direttiva ministeriale invita gli ispettori a pretendere, per i poteri agli stessi conferiti dalla legge, le informazioni dai lavoratori ma con l'atteggiamento nei confronti dei dichiaranti - con particolare riferimento ai casi dei lavoratori vittime di illegalità o di sommerso - come di colui che "chiede aiuto" (per trovare le prove necessarie e sufficienti a punire il datore di lavoro che ha commesso gli illeciti penali e amministrativi) e non come chi si rivolge al lavoratore quale soggetto bisognoso di aiuto.

ACCESSO ISPETTIVO E ATTIVITÀ INVESTIGATIVA



7.2. Esame dei luoghi e dell'organizzazione

Tradizionalmente, per inveterata prassi, i due momenti investigativi dell'acquisizione delle dichiarazioni da parte del personale in forza e dell'esame

della documentazione aziendale (che iniziano nella fase del primo accesso ispettivo, ma non si risolvono in essa soltanto), sono preceduti da una previa essenziale ispezione dei luoghi e da una preliminare analisi dell'organizzazione del soggetto ispezionato.

La “vecchia” generazione degli ispettori del lavoro (quelli che potevano vantare un ruolo efficace di “polizia del lavoro”, a fronte di un sistema sanzionatorio quasi esclusivamente di natura penale) era solita affermare che il primo compito di un funzionario ispettivo è quello di “contare le teste”, espressione simbolica e forse anche metaforica, ma ben illuminante sull'azione che segue immediatamente dopo l'accesso ispettivo, vale a dire: verificare a colpo d'occhio le postazioni di lavoro, numerare le persone presenti, individuare a raso le diverse tipologie di lavoro in esecuzione, fissare mentalmente lo stato dei luoghi (macchinari, produzione, uffici, servizi igienici e così via), le postazioni di lavoro e il loro *layout*, attenzionare i movimenti sospetti di singole unità di personale.

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

Di fondamentale importanza appare poi l'**analisi generale dell'organizzazione del lavoro**, soprattutto con riferimento all'eventuale compresenza di lavoratori dipendenti di uno o più appaltatori o subappaltatori, ma anche al ricorso a lavoratori in distacco o in somministrazione di lavoro. Non potrà mancare una disamina riguardante l'eventuale adesione dell'azienda ispezionata a un contratto di rete d'impresa, ovvero la presenza di un contratto collettivo aziendale di prossimità.

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

7.3. Esame della documentazione di lavoro

Quanto poi all'esame della documentazione aziendale, che si avvia in sede di accesso ispettivo, ma si sviluppa ordinariamente in un tempo successivo, si tratta di un passaggio che rappresenta fonte privilegiata di prova degli illeciti amministrativi riscontrabili durante una qualsiasi visita ispettiva.

Parte Seconda - Procedimento ispettivo

L'art. 3, comma 1, *lett. a)*, del D.L. n. 463/1983, convertito dalla legge n. 638/1983, riconosce esplicitamente agli ispettori previdenziali il potere di accesso nei luoghi di lavoro con riferimento alla **verifica della regolarità della tenuta e delle registrazioni dei libri obbligatori di lavoro**, *in primis*, del Libro unico del lavoro, nonché di tutta la documentazione aziendale e di quella contabile afferente.

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

D'altro canto, la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 ripercorre le fasi del nuovo accesso ispettivo in azienda dopo l'eliminazione dei libri matricola e paga con l'avvento del **Libro unico del lavoro** (artt. 39 e 40 del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008). In base al ruolo attribuito dal Legislatore al Libro unico del lavoro, la "nuova" ispezione è chiamata a *«declinare una sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati»*, vale a dire a strutturarsi in una programmazione attenta, efficace e coordinata delle ispezioni in azienda, al fine di consentire alla generalità dei lavoratori (quali soggetti tutelati) e dei datori di lavoro (quali soggetti vigilati) di avere la piena consapevolezza di una immediata percezione della presenza dell'Organo di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sul territorio, in una strategica e persistente attività di contrasto al lavoro sommerso.

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

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

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

Tenendo presenti le innovazioni introdotte dal Libro unico del lavoro e dalla Direttiva del 18 settembre 2008, occorre sottolineare la piena attualità

ed efficacia del chiaro rilievo con quale si pone il comma 3 dell'art. 11 del D.M. 15 gennaio 2014 che riconferma la identica e paritaria legittimità dell'esame della documentazione sia presso l'azienda, sia presso l'ufficio di appartenenza, sia presso gli studi dei professionisti abilitati, legando la scelta fra le tre opzioni alternative alla funzionalità della stessa alle esigenze dell'accertamento. La Circolare n. 6/2014 ha precisato che *«in concreto, il luogo di esame della documentazione va individuato in base alle esigenze del singolo accertamento ed alle indicazioni fornite in sede di programmazione»*.

Ancora sul piano della documentazione di lavoro, peraltro, rileva quanto sancito nel Protocollo di Intesa del 15 febbraio 2012 sottoscritto dal Ministero del Lavoro con il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, in materia di *«semplificazione dei tempi di verifica e di riscontro della documentazione nelle ispezioni sul lavoro»* (art. 1, comma 1), che stabilisce l'obbligo per il personale ispettivo di acquisire in proprio una vasta serie fondamentale di documenti in materia di lavoro e previdenza, impedendone l'ordine di esibizione alle aziende ispezionate, se non quando *«sia materialmente impossibile l'accesso a tali documenti tramite banche dati»* (art. 1, comma 4) e nelle *«attività ispettive eseguite nell'esercizio di specifiche funzioni di Polizia giudiziaria ove sia indispensabile la materiale acquisizione della documentazione trasmessa dal professionista»* (art. 1, comma 5).

In particolare l'**art. 11 CdC** prevede che il personale ispettivo può chiedere al datore di lavoro di esibire soltanto la **documentazione non verificabile direttamente d'ufficio** anche tramite le banche dati disponibili, riecheggiando appunto i contenuti del Protocollo d'Intesa coi Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012 che in effetti viene richiamato dalla Circolare n. 6/2014, la quale esplicita: *«Oltre alla documentazione eventualmente conservata in azienda che possa rivelarsi utile per le indagini, il personale ispettivo può richiedere al datore di lavoro, mediante la compilazione dell'apposito riquadro del verbale di primo accesso, l'esibizione dei documenti tenuti altrove, tra cui i documenti conservati presso lo studio del professionista delegato all'adempimento degli obblighi stabiliti dalla legislazione sociale e fatto salvo quanto previsto dal protocollo d'intesa fra questo Ministero e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro del 15 febbraio 2012»*.

Per evitare un inutile appesantimento delle indagini, il personale ispettivo deve acquisire **soltanto** la **documentazione che risulta utile all'esame obiettivo** della situazione in azienda e dei fatti che formano oggetto dell'indagine e, quindi, a comprovare le violazioni accertate e a sostenere la validità e la legittimità dei provvedimenti sanzionatori, anche in considerazione del successivo confronto con le argomentazioni difensive dell'ispezionato in sede di contenzioso (amministrativo o giudiziario).