



Ispettorato Nazionale del Lavoro
Circolare 14 gennaio 2019, n.1

Oggetto: verbalizzazione accertamenti - indicazioni sulla corretta individuazione dei mezzi di impugnazione.

La Commissione Centrale di programmazione dell'attività di vigilanza ha rilevato alcune problematiche relative alle modalità di verbalizzazione in occasione delle vigilanze che hanno ad oggetto sia la materia lavoristica che contributiva ed assicurativa, evidenziando l'esigenza di una semplificazione delle attività di accertamento e di una razionalizzazione dei contenuti delle avvertenze inerenti gli strumenti di tutela.

Modalità di verbalizzazione dell'accertamento congiunto

Giova preliminarmente chiarire che tali vigilanze devono caratterizzarsi per la piena condivisione, da parte del personale ispettivo che abbia preso parte alle attività di accertamento, di tutte le risultanze ispettive che, tuttavia, possono essere riportate in verbali separati rispettivamente per gli aspetti amministrativo-sanzionatori e contributivi.

Ciò in quanto, l'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, nel disciplinare dettagliatamente il verbale unico, stabilisce che la sua "unicità" riguarda esclusivamente la contestazione di sanzioni amministrative di cui alla L. n. 689/1981. Più precisamente, il comma 4 dell'art. 13 specifica che, all'ammissione alla procedura di regolarizzazione, attraverso la diffida o la diffida "ora per allora", nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981, si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con un unico verbale di accertamento notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido.

La circolare n. 41/2010 ha chiarito al riguardo che "la funzione assolta dal verbale unico risulta quella di racchiudere in un unico atto di natura provvedimentoale la contestazione e notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti...".

Nello stesso senso questo Ispettorato, con nota prot. 120/2017/RIS del 13 aprile 2017, ha ribadito che l'obbligo della verbalizzazione unica trova applicazione alla sola materia sanzionatoria amministrativa ("all'ammissione alla procedura di regolarizzazione... nonché alla contestazione delle violazioni amministrative... si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione..."), con esclusione, quindi, delle contestazioni di omissioni o evasioni in materia previdenziale ed assicurativa.

Ne consegue, che ai fini del rispetto degli obblighi di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981, "il termine di 90 giorni non decorre più da tanti singoli verbali o atti provvedimentoali, bensì la decorrenza dello stesso va individuata nel momento in cui si sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso, comprendendo, quindi, anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti. Il dies a quo, dunque, va a coincidere con il momento dell'acquisizione di tutti i dati e riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento inteso nella sua globalità, secondo un criterio di ragionevolezza delle verifiche espletate, adeguatamente esplicitate nel verbale unico. L'accertamento, pertanto, non si sostanzia nella generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria (così ML circ. n. 41/2010 conforme a Cass. civ., sez. lav., n. 3115/2004 e n. 18347/2003).

È di tutta evidenza che, in caso di vigilanza amministrativa e previdenziale/assicurativa, il dies a quo di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981 - coincidente, come detto, con la "definizione degli accertamenti" - non potrà che decorrere dall'acquisizione e valutazione di tutti gli elementi istruttori, compresi quelli di carattere previdenziale/assicurativo, ogni qual volta vi sia una connessione con eventuali illeciti amministrativi, come accade, ad esempio, per le registrazioni contenute nel libro unico del lavoro.



Le differenti verbalizzazioni devono in ogni caso essere completamente coerenti nella ricostruzione dei fatti oggetto di accertamento, specie in relazione a quegli elementi che abbiano rilevanza sia ai fini della contestazione degli illeciti amministrativi, sia ai fini dei recuperi previdenziali/assicurativi. Va pertanto escluso che le differenti verbalizzazioni, intervenute anche secondo tempistiche diverse, possano riportare risultanze tra loro contraddittorie.

In proposito va evidenziato che l'ambito di riferimento temporale dell'accertamento, amministrativo e previdenziale, può essere differente anche in conseguenza di precedenti verbali ispettivi intervenuti in una sola delle predette materie; in tal caso gli organi di vigilanza avranno cura di indicare, al più tardi nella verbalizzazione finale di rispettivo interesse, il periodo di riferimento temporale sul quale incide la verifica.

La verbalizzazione separata delle risultanze ispettive comporta, inoltre, la necessità che il verbale contributivo -normalmente oggetto di successiva notifica per lo più a causa dei complessi calcoli di liquidazione dei contributi e premi dovuti - rechi i riferimenti del verbale amministrativo, così come risulta necessario che quest'ultimo rechi indicazione in ordine alla successiva definizione degli accertamenti in materia contributiva con conseguente notifica di ulteriori verbali.

Qualora i tempi della verbalizzazione in materia previdenziale/assicurativa, invece, coincidano con quelli utili per la contestazione degli illeciti amministrativi, il personale ispettivo avrà cura di assicurare una notifica tendenzialmente contestuale dei diversi verbali; al di fuori di tali ipotesi, appare comunque opportuno che la notifica dei diversi verbali non venga effettuata ad una notevole distanza temporale, ciò per consentire al destinatario di avere una visione complessiva degli esiti dell'accertamento evitando, inoltre, il sovrapporsi di strumenti di gravame.

Al fine di uniformare le modalità di verbalizzazione, si riportano, nel seguente riquadro, le formule da inserire nei rispettivi verbali ispettivi:

Verbale unico di contestazione illeciti amministrativi

Il presente verbale si riferisce esclusivamente alle violazioni amministrative in materia di lavoro relative al periodo dal _____ al _____, oggetto di contestazione ai sensi della L. n. 689/1981 a seguito degli accertamenti iniziati con verbale di primo accesso del _____.

In relazione agli accertamenti in materia previdenziale/assicurativa iniziati nella medesima data, seguirà, a conclusione delle relative verifiche, la notifica di apposito verbale.

Verbale previdenziale/assicurativo:

Il presente verbale si riferisce alle violazioni in materia previdenziale/assicurativa accertate a seguito delle verifiche iniziate con verbale di primo accesso del _____ e relativo al periodo dal _____ al _____ in relazione al quale è stato già emesso il verbale unico di contestazione di illeciti amministrativi n. _____ del _____ notificato in data _____ e riferito al periodo dal _____ al _____.

Mezzi di impugnazione

Come anticipato, la verbalizzazione separata delle risultanze ispettive consente, altresì, di indicare con precisione gli strumenti di tutela attivabili da parte del destinatario del verbale in ragione della natura delle contestazioni mosse.

Viene in primo luogo in rilievo l'impossibilità di ricorrere innanzi al Comitato ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004 avverso entrambi i verbali (amministrativo e contributivo) che abbiano avuto ad oggetto l'accertamento dei medesimi rapporti di lavoro sotto il profilo della loro sussistenza e/o qualificazione, dal quale sia derivata l'applicazione di sanzioni amministrative e il correlato recupero contributivo. In tal caso



infatti, l'unico verbale che potrà essere impugnato innanzi al Comitato sarà quello notificato per primo, ordinariamente coincidente con il verbale unico di contestazione di illeciti amministrativi, cui seguirà il verbale contenente i profili di natura previdenziale/assicurativa.

Per una migliore comprensione degli strumenti di tutela, appare opportuno che soltanto il verbale notificato per primo - e quindi impugnabile ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004 - contempli la possibilità di ricorrere al Comitato, mentre il secondo verbale - ordinariamente quello contributivo - riporterà tutti gli ulteriori mezzi di impugnativa esperibili dal destinatario in ragione delle differenti casistiche. In considerazione di quanto sopra appare opportuno che nel primo verbale sia data quindi adeguata informazione circa l'impossibilità di ricorrere avverso il successivo verbale ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004.

Il verbale contributivo, qualora notificato successivamente al verbale amministrativo, potrà recare il riferimento al ricorso al Comitato ex art. 17 solo nell'ipotesi in cui con lo stesso si contestino ulteriori fattispecie di qualificazione/sussistenza del rapporto di lavoro che non abbiano determinato conseguenze sul piano sanzionatorio amministrativo (si pensi alle fattispecie di annullamento della posizione contributiva dell'amministratore erroneamente inquadrato come dipendente).

Nelle more delle opportune modifiche ai sistemi gestionali in uso secondo le esigenze sin qui rappresentate, è possibile inserire nel verbale presupposto le seguenti indicazioni anche ad integrazione dei riquadri sopra riportati:

Verbale presupposto

a) Amministrativo

Il presente verbale si riferisce esclusivamente alle violazioni amministrative in materia di lavoro relative al periodo dal _____ al _____, oggetto di contestazione ai sensi della L. n. 689/1981 a seguito degli accertamenti iniziati con verbale di primo accesso del _____.

In relazione agli accertamenti in materia previdenziale/assicurativa iniziati nella medesima data, seguirà, a conclusione delle relative verifiche, la notifica di apposito verbale.

In relazione alle contestazioni inerenti la qualificazione/sussistenza del rapporto di lavoro, il ricorso al Comitato ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004 secondo la tempistica di cui al riquadro "Strumenti di tutela" è esperibile esclusivamente avverso il presente verbale e non nei confronti del successivo verbale in materia previdenziale/assicurativa.

b) Contributivo/assicurativo

Il presente verbale si riferisce alle violazioni in materia previdenziale/assicurativa accertate a seguito delle verifiche iniziate con verbale di primo accesso del _____ e relativo al periodo dal _____ al _____ in relazione al quale è stato già emesso il verbale unico di contestazione di illeciti amministrativi n. _____ del _____ notificato in data _____ e riferito al periodo dal _____ al _____.

In relazione alle contestazioni inerenti la qualificazione/sussistenza del rapporto di lavoro, il ricorso al Comitato ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004 secondo la tempistica di cui al riquadro "Strumenti di tutela" è esperibile esclusivamente avverso il presente verbale e non nei confronti del successivo verbale di contestazione di illeciti amministrativi.

Anche nel caso in cui alle attività di verifica partecipi esclusivamente personale ispettivo specializzato nella materia contributiva e l'accertamento abbia ad oggetto anche illeciti amministrativi si ritiene assolutamente necessario articolare l'unico verbale adottato in "sezioni" separate cui corrispondano i diversi strumenti di tutela attivabili.



In tal senso, appare opportuno che vengano adeguati i sistemi gestionali in uso, anche al fine di agevolare l'associazione delle avvertenze sui mezzi di tutela esperibili alla tipologia di contestazione mossa, secondo il criterio generale sopra indicato e alla luce delle seguenti ulteriori precisazioni che fanno riferimento a specifiche fattispecie.

Com'è noto, il Comitato per i rapporti di lavoro ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004 ha competenza a decidere in merito a tutti "gli atti di accertamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro e degli Enti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro" come accade, in via esemplificativa, nelle ipotesi di lavoro nero, riqualificazione co.co.co, disconoscimento di apprendistato, tirocinio, lavoro autonomo occasionale ex art. [2222 c.c.](#)

In coerenza con la nota ML prot. n. 2653 del 5 febbraio 2013, rientrano nell'ambito della "qualificazione del rapporto di lavoro" anche i ricorsi avverso i verbali con i quali si disconosce il lavoro autonomo dell'artigiano o del commerciante, le cui prestazioni lavorative sono ricondotte ad un rapporto di lavoro subordinato nonché le ipotesi di disconoscimento di rapporti di lavoro subordinato inquadrati in collaborazioni familiari (così come l'ipotesi inversa); il soggetto destinatario del verbale - individuato quale datore di lavoro - dovrà pertanto essere edotto della possibilità di ricorrere al Comitato ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004.

Diversamente non è oggetto di ricorso al Comitato il verbale o il provvedimento adottato d'Ufficio con il quale sia stata disconosciuta la natura artigianale dell'impresa con conseguente annullamento della posizione contributiva nella relativa gestione; l'eventuale ricorso dovrà, quindi, essere dichiarato inammissibile dal Comitato ex art. 17 atteso che viene in tal caso in rilievo una questione inerente al diverso inquadramento previdenziale del lavoratore autonomo. In tal caso saranno attivabili gli strumenti di cui all'art. 7 della L. n. 443/1985, ferme restando in proposito le indicazioni fornite dall'Istituto in particolare con circolare n. 80/2012.

Con riferimento agli accertamenti aventi ad oggetto il disconoscimento di rapporti di lavoro simulati contraddistinti dalla insussistenza di una prestazione lavorativa, si ritiene che la ricostruzione dei fatti operata dal personale ispettivo in veste di Ufficiale di P.G. debba essere oggetto esclusivamente del sindacato della magistratura penale. Per tale motivo, l'impugnazione dei verbali da parte del datore di lavoro innanzi al Comitato ex art. 17 verranno dichiarati inammissibile per carenza di competenza.

In relazione a tali casi si segnala la necessità di inserire nel provvedimento di disconoscimento del rapporto di lavoro che l'INPS adotta e notifica al lavoratore una adeguata motivazione - nei limiti di quanto consentito dall'art. 329 c.p.p. - in ordine ai suoi presupposti anziché riportare, meramente, gli estremi del verbale ispettivo che, si rammenta, viene notificato solo al datore di lavoro "fittizio" e non al lavoratore. Sarà peraltro opportuno che siano date, nel medesimo provvedimento, puntuali indicazioni in merito ai mezzi di impugnazione esperibili secondo quanto già chiarito con lettera circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 2931 del 2 marzo 2009.

In proposito occorre ribadire che non rientrano nell'ambito dei rapporti di lavoro fittizi le ipotesi di annullamento della posizione contributiva (come ad esempio il caso del socio amministratore erroneamente inquadrato quale lavoratore subordinato già citato in precedenza o del familiare convivente inquadrato come lavoratore subordinato). Tali fattispecie, infatti, riguardano la qualificazione del rapporto di lavoro e come tali i relativi verbali sono ricorribili esclusivamente dal datore di lavoro innanzi al Comitato ex art. 17.

Ricorso ex art. 16 D.P.R. n. 1124/1965

Con riferimento, infine, al ricorso all'Ispettorato ex art. 16 del D.Lgs. n. 1124/1965 si richiama quanto contenuto nella circolare del Ministero del lavoro n. 16/2010, circa la possibilità di una sovrapposizione con il pur distinto mezzo di impugnazione previsto dall'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 nei casi in cui i due ricorsi trovino entrambi causa in un verbale di accertamento che abbia ad oggetto la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro.



In tali casi, in virtù di un rapporto di pregiudizialità dei due ricorsi, al fine di assicurare l'uniformità del giudizio, appare opportuno che l'Ispettorato territoriale adito ai sensi dell'art. 16 sospenda la trattazione de gravame fino a quando non intervenga il provvedimento del Comitato.

Invece, nel caso in cui il soggetto interessato non abbia presentato nei termini il ricorso ex art. 17 D.Lgs. n. 124/2004 o quest'ultimo sia stato rigettato ed il ricorso ex art. 16 D.P.R. n. 1124/1965 venga presentato successivamente, lo stesso andrà dichiarato inammissibile nei limiti dell'identità dell'oggetto. In altri termini, il ricorso ex art. 16 può essere trattato nel merito solo se con lo stesso non si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro ma unicamente i presupposti dell'obbligo assicurativo in relazione alla tipologia di attività tutelata; in tal caso, infatti, la differenza tra le questioni oggetto di impugnativa esclude la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra i due ricorsi.