ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 10/02/2016

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/37796-il-verbale-unico-di-accertamento-e-notificazione-natura-giuridica-e-valore-probatorio

Autore: Vitiello Nicola

Il verbale unico di accertamento e notificazione: natura giuridica e valore probatorio

IL VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE: NATURA GIURIDICA E VALORE PROBATORIO

Sommario: 1) Premessa; 2) La natura giuridica del verbale di accertamento; 3) Il valore probatorio.

1) PREMESSA

Le riforme del lavoro che si sono succedute negli ultimi 15 anni hanno inciso enormemente anche sugli obblighi contributivi e sugli organismi predisposti a vigilare l'osservanza della normativa in materia previdenziale.

Tali interventi normativi – tra cui il D.Lgs. 276/03 e la L. 183/10, il cd. Collegato lavoro – sono intervenuti regolamentando e implementando le competenze dei servizi ispettivi dell'ente previdenziale.

Infatti, dal 2010 è stato introdotto il verbale unico di accertamento e di notificazione, ossia un documento amministrativo che racchiude la constatazione e la notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti, permettendo al soggetto interessato il reperimento di ogni elemento utile e idoneo ai fini di una esaustiva notificazione delle violazioni rilevate nel corso della verifica ispettiva.

In particolare, l'art. 33 L. 183/10 ha disciplinato compiutamente tutto l'*iter* dell'accertamento, soffermandosi specificatamente sugli elementi peculiari del verbale unico, quali gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati e l'indicazione degli strumenti di difesa, degli organi ai quali proporre ricorso e specificando i termini di impugnazione.

2) LA NATURA GIURIDICA DEL VERBALE DI ACCERTAMENTO

A) La teoria endoprocedimentale

Sotto il profilo della qualificazione giuridica, dottrina e giurisprudenza hanno elaborato due distinti orientamenti.

Secondo la prima tesi, sostenuta da parte della dottrina[1], il verbale unico di accertamento e notificazione sarebbe un atto endoprocedimentale, di scienza e conoscenza, avente ad oggetto l'accertamento di tutte le violazioni rilevate durante un procedimento ispettivo.

Trattandosi di atto dichiarativo e interamente vincolato nei contenuti, nelle forme, nei tempi e nelle modalità, ne consegue che non potrebbe qualificarsi come provvedimento amministrativo e pertanto non sarebbe applicabile la relativa normativa.

Parimenti, è stato notato[2] come il verbale di accertamento e notificazione sarebbe privo pure del carattere dell'esecutorietà – poiché insuscettibile di essere eseguito coattivamente – e della lesività, perché inidoneo ad incidere negativamente nella sfera giuridica del destinatario.

Tale teoria ha trovato sostenitori anche in giurisprudenza[3], ove è stato sostenuto che il verbale di accertamento – quale atto del procedimento amministrativo interno – non può di per sé costituire o divenire titolo esecutivo, rilevando unicamente ai fini della successiva ed eventuale attivazione della pretesa contributiva attraverso la riscossione mediante ruoli da parte degli Istituti previdenziali e assicurativi per la parte di competenza, ovvero attraverso l'emissione dell'ordinanza ingiunzione, limitatamente alle sanzioni amministrative di cui alla Legge n. 689/81 da parte delle Direzioni Provinciali del Lavoro.

Sino a tale momento, non risulta perfezionato il procedimento amministrativo che conduce alla definizione di una pretesa validamente azionabile e si mantiene fermo il potere di autotutela in capo alla P.A.

---

[1] C. SANTORO, "Verbale di accertamento e notificazione", su www.adapt.it, 2014.
[2] S. VERGARI, "Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica", in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), "La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183", 2012, pag. 340.
[3] Cass. Civ., Sez. Lavoro, 29 dicembre 1989, n. 5820. In senso conforme, Cass. Civ., Sez. Lavoro, 20 aprile 1993, n 4597.

Il verbale unico, non essendo espressione del potere sanzionatorio della P.A., deve limitarsi a rappresentare un calcolo della pretesa creditoria dell'ente previdenziale a titolo di omissioni contributive e a conferire la facoltà all'ispezionato di estinguere il procedimento prima dell'emissione dell'ordinanza ingiunzione con il pagamento di due somme agevolate in successione cronologica: la diffida e – in caso di omesso versamento del primo importo – il pagamento in misura ridotta.

L'atto sarebbe, pertanto, prodromico rispetto ad una ulteriore iniziativa officiosa, non applicandosi in questo caso le disposizioni in materia di obbligo di motivazione, dovendo il verbale contenere obbligatoriamente solo la contestazione relativa al rilievo accertato, con la sommaria esplicazione delle ragioni di fatto e di diritto.

La funzione del verbale in argomento sarebbe duplice: da un lato, chiudere la fase dell'accertamento ispettivo, e, dall'altro, ricoprire un importante ruolo conciliativo e deflattivo del contenzioso.

Infatti, scopo ulteriore del verbale sarebbe quello di deflazionare il contenzioso, permettendo all'interessato di comprendere l'*iter* logico giuridico seguito e di decidere se accettare le pretese impositive dell'organo accertatore ovvero di esperire azioni in sede amministrativa o giurisdizionale al fine di opporsi all'atto.

Risulta, pertanto, indispensabile assicurare un efficace diritto di difesa al destinatario del verbale, garantito dalla specificazione degli esiti dell'accertamento, con indicazione degli elementi probatori a sostegno della pretesa e di ogni elemento utile per permettere una conoscenza precisa e circostanziata dei fatti oggetto di verifica.

B) La teoria provvedimentale

Diversa teoria, assolutamente maggioritaria in dottrina[4] e nella recente giurisprudenza[5], evidenzia come il verbale di accertamento sia un atto

[4] O. PANNONE, "Qualificazione del rapporto di lavoro e verbali ispettivi", su www.diritto24.ilsole24ore.com, 2013; V. LIPPOLIS, "Le nuove procedure in materia ispettiva", su www.dplmodena.it, 2011; A. DEL TORTO, "Accesso agli atti e motivazione del

amministrativo sottoposto alla normativa propria di tale tipo di atti, il quale deve essere congruamente motivato in merito alle risultanze, in quanto immediatamente incidente sulla posizione soggettiva del debitore.

Pertanto, il verbale di accertamento sarebbe da qualificare come provvedimento direttamente efficace nei confronti dei terzi – in quanto tale autonomamente impugnabile ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 46/99 – con conseguente applicazione delle disposizioni di cui alla L. 241/90 in materia di procedimento amministrativo e di obbligo di motivazione.

La motivazione, dunque, quale elemento essenziale del verbale: la mancata specificazione degli esiti dettagliati dell'accertamento, infatti, lederebbe il diritto alla difesa del soggetto destinatario, il quale nella pratica sarebbe impossibilitato a comprendere le ragioni dell'organo accertatore e a partecipare al procedimento, costringendolo ad avviare una fase contenziosa con l'amministrazione procedente.

In particolare, l'art. 13, c. IV, D.Lgs. 124/2004 pone l'accento sulla motivazione del provvedimento che dovrà riportare fedelmente gli esiti dettagliati degli accertamenti, indicando puntualmente le fonti di prova degli illeciti, in applicazione del principio di ragionevolezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Infatti, proprio attraverso la dettagliata indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dei verbalizzanti i destinatari del verbale unico conclusivo degli accertamenti acquisiscono la certezza della completezza delle verifiche ispettive: a soddisfazione di tale esigenza di conoscenza, la contestazione delle violazioni deve trovare il proprio fondamento in una specifica e circostanziata indicazione delle fonti di prova.

Risulta poi indispensabile indicare nel verbale tutti gli eventuali elementi documentali che sono ritenuti idonei a dimostrare la sussistenza degli illeciti, ad

---

verbale ispettivo", su www.dplmodena.it, 2010; G. TURRI, "L'avviso di accertamento motivato *per relationem*: aspetti sostanziali e processuali", su www.diritto.it, 2003.

[5] Cass. Civ., Sez. Lavoro, 4 ottobre 2013, n. 22724.

eccezione delle fonti di prova che riguardano le violazioni di natura penale per le quali trova applicazione l'art. 329 c.p.p.

Autorevole giurisprudenza[6] ha tuttavia evidenziato come la sufficienza del corredo motivazionale dell'atto debba essere valutata caso per caso, non essendo possibile riferirsi ad uno schema rigido, fisso e immutabile: la profondità dell'impianto giustificativo varia in ragione del variare degli effetti dell'atto, dei suoi destinatari e dell'incidenza dell'interesse pubblico perseguito sugli interessi privati.

Ne consegue che la motivazione non possa esaurirsi in mere enunciazioni generiche, ma debba consistere sempre nell'esposizione delle ragioni di fatto e di diritto poste alla base del provvedimento, costituendo un indizio rilevatore del mancato rispetto dei canoni di imparzialità e di trasparenza da parte dell'organo accertatore.

Tale valutazione prescinde, ovviamente, dalla lunghezza della motivazione – che può anche essere succinta – poiché è sufficiente che consenta al destinatario dell'atto di comprendere esattamente l'*iter* logico giuridico seguito, così assicurando il diritto alla difesa del soggetto e garantendo la possibilità di impugnazione anticipata del verbale di accertamento, senza attendere i successivi atti della P.A.

Il destinatario dell'atto, infatti, potrebbe avere un interesse qualificato a impugnare in sede giudiziaria l'atto di accertamento amministrativo degli organi ispettivi, relativo a contributi o premi non versati, in quanto tale impugnativa produce l'effetto di inibire l'iscrizione a ruolo del credito dell'ente previdenziale.

Pertanto, stante l'autonoma impugnabilità del verbale di accertamento e la sua qualificazione come provvedimento amministrativo, si determina che l'organo ispettivo debba prestare enorme attenzione ad una corretta ed esaustiva disamina degli elementi probatori raccolti e dell'*iter* logico giuridico seguito in fase di verifica ispettiva, indicando le argomentazioni in punto fatto e in punto diritto a fondamento della pretesa impositoria.

[6] Cass. Civ., Sez. Lavoro, 4 ottobre 2013, n. 22724.

3) IL VALORE PROBATORIO

L'importanza attribuita alla motivazione e alla completa indicazione delle circostanze di fatto e di diritto dell'accertamento produce delle conseguenze anche in relazione al valore probatorio da attribuirsi agli elementi raccolti nella fase istruttoria.

Infatti, il verbale di accertamento rappresenta la contestazione, la comunicazione di una pretesa da parte dell'autorità pubblica e del relativo fondamento in fatto e in diritto e come tale può essere impugnato nel merito dall'interessato tramite un'azione di accertamento negativo.

Particolari criticità erano sorte in giurisprudenza in relazione all'individuazione del soggetto su cui graverebbe, in questi casi, l'onere della prova.

Secondo una prima elaborazione[7], infatti, nelle azioni di accertamento negativo l'attore dovrebbe dedurre e provare i fatti a sostegno della propria pretesa.

Diversamente, è stato notato come l'onere di provare i fatti costitutivi del diritto gravi sempre su colui che si afferma titolare del medesimo ed intenda farlo valere[8].

L'ente previdenziale (attore nelle azioni di accertamento positivo e convenuto nelle azioni di accertamento negativo) mira sempre allo stesso obbiettivo, ossia l'affermazione dell'esistenza della pretesa contributiva: la regola di giudizio deve, pertanto, essere la stessa, a prescindere dal ruolo processuale ricoperto dalle parti, perché sarebbe contrario all'ordinamento giuridico che più cause aventi il medesimo oggetto possano avere esiti diversi in considerazione del mancato

[7] Sul punto, Cass. Civ, Sez. Lavoro,10 gennaio 2007, n. 384; Cass. Civ., Sez. Lavoro, 20 aprile 2006, n. 2032.

[8] Cass. Civ., Sez. Lavoro, 4 ottobre 2012, n. 16917. In senso conforme, Cass. Civ., Sez. Lavoro, 10 novembre 2010, n. 22862.

assolvimento di diversi oneri probatori addossati alle parti in funzione esclusiva della veste processuale rivestita dalle stesse[9].

La dottrina e la giurisprudenza si sono a ungo interrogate su quale valore di prova dovesse attribuirsi ai diversi atti di istruttoria compiuti.

Sotto tale profilo, autorevole giurisprudenza[10] ha rilevato come i verbali redatti dagli ispettori del lavoro ovvero dai funzionari degli enti previdenziali fanno pieno prova, fino a querela di falso, unicamente dei fatti attestati nel verbale di accertamento come avvenuti in presenza del pubblico ufficiale o da lui compiuti, non estendendosi tale fede privilegiata alla verità sostanziale delle dichiarazioni ovvero alla fondatezza di apprezzamenti o valutazioni del verbalizzante.

La Suprema Corte ha, pertanto, individuato diversi livelli di attendibilità, distinguendo tra i fatti percepiti direttamente dal verbalizzante e quelli percepiti da terzi.

Nel primo caso, infatti, il verbale di accertamento costituisce atto pubblico *ex* art. 2699 c.c., da cui deriva il suo particolare regime probatorio previsto dall'art. 270 c.c. (cd. efficacia probatoria privilegiata).

Il verbale unico fa piena prova in ordine alla provenienza del medesimo dal suo autore, alle operazioni che il verbalizzante dichiara di aver compiuto e ai fatti che il medesimo attesta essere avvenuti in sua presenza: rientrano in tale nozione solo i fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza e che abbia potuto conoscere senza margini di apprezzamento o di percezione sensoriale.

---

[9] AA. VV., "Le azioni di accertamento negativo avverso i verbali ispettivi dell'INPS e i rapporti con le eventuali successive azioni di opposizione a cartella esattoriale o ad avviso di addebito", su www.previdenza-professionisti.it, 2014.

[10] Cass. Civ., Sez. Lavoro, 25 febbraio 2014, n. 4462. In senso conforme, Cass. Civ., Sez. Lavoro, 8 gennaio 2014, n. 166.

Diversamente, non risulta applicabile l'art. 2700 c.c. al contenuto delle dichiarazioni acquisite dai verbalizzanti nel corso dell'istruttoria, le quali sono liberamente apprezzate dal giudice ai sensi dell'art. 116 c.p.c.[11]

Tuttavia, autorevole giurisprudenza ha rilevato come il verbale – quanto alle dichiarazioni rese dalle parti o da terzi al verbalizzante – possiede una credibilità che può essere infirmata solo da una prova contraria, qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza permetta al giudice ed alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni.

Ne consegue che il verbale costituisca, sotto il profilo probatorio:

- Piena prova fino a querela di falso: relativamente ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti ovvero avvenuti in sua presenza ovvero che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento;
- Fede fino a prova contraria: qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza permetta al giudice e alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni, in relazione alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni rese al verbalizzante dalle parti o da terzi;
- Argomento di prova: in mancanza della indicazione specifica dei soggetti le cui dichiarazioni sono riportate nel verbale.

A tal proposito, si evidenzia che dottrina e giurisprudenza si sono a lungo interrogate sul valore probatorio delle dichiarazioni rese da terzi nel corso dell'istruttoria.

Parte minoritaria della giurisprudenza[12] aveva osservato come non potesse essere attribuito alcun valore probatorio, neppure di mera presunzione, alle dichiarazioni di terzi contenute nel verbale, potendo rilevare unicamente se e in quanto confermate in giudizio dai soggetti che le avevano rese, non essendo

[11] Sul punto, Cass. Civ., Sez. III, 28 marzo 2006, n. 7074; Cass. Civ., Sez. III, 1 giugno 2004, n. 10484.

[12] Sul punto, Cass. Civ., Sez. Lavoro, 18 maggio 2010, n. 12108; Cass. Civ., Sez. Lavoro, 16 settembre 2002, n. 9962.

sufficiente la deposizione testimoniale del pubblico ufficiale che ha redatto il verbale.

Diversa elaborazione[13], ormai largamente maggioritaria, ritiene che le dichiarazioni rese agli ispettori non perdono automaticamente efficacia probatoria in difetto di una loro conferma in giudizio: ove queste siano univoche, infatti, il giudice può ritenere inutile l'escussione dei lavoratori in giudizio, tanto più se il datore di lavoro non allega e dimostra eventuali contraddizioni delle dichiarazioni rese tali da inficiarne l'attendibilità.

Pertanto, l'attività istruttoria svolta dall'organo accertatore può rendere superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori in giudizio, in quanto per le dichiarazioni acquisite, il giudice – in considerazione del loro specifico contenuto probatorio determinato dalle precisazioni e puntualizzazioni riferite, per il concorso di altri elementi e per il loro carattere univoco, ossia confermate dal confronto con quanto risulta da ulteriori e diverse dichiarazioni rilasciate da altri lavoratori o da terzi – può considerarle prove sufficienti dell'illecito contestato[14].

Diverso regime probatorio è stato, invece, riconosciuto alle valutazioni del verbalizzante, caratterizzate dall'opinabilità e dalla soggettività dei relativi risultati interpretativi.

Tale situazione si verifica in particolare con riferimento alla qualificazione giuridica di un rapporto di lavoro.

In tale circostanza, come sottolineato anche dalla circolare del Ministero del Lavoro[15], le valutazioni rilevano esclusivamente se e in quanto discendano da

---

[13] Cass. Civ., Sez. Lavoro, 25 febbraio 2014, n. 4462. In senso conforme, Cass. Civ., Sez. Lavoro, 8 gennaio 2014, n. 166. In dottrina, S. MASSARO, "Le dichiarazioni rese al funzionario ispettivo: l'efficacia probatoria in giudizio secondo la Cassazione", su www.lavoro-confronto.it, 2014.

[14] S. MASSARO, "Le dichiarazioni rese al funzionario ispettivo: l'efficacia probatoria in giudizio secondo la Cassazione", su www.lavoro-confronto.it, 2014.

[15] Ministero del Lavoro, circolare, 9 dicembre 2010, n. 41.

fonti probatorie, debitamente e puntualmente indicate nel verbale *ex* art. 13, c. IV, lett. A), D.Lgs. 124/04[16].

In assenza, devono essere ritenute meri argomenti di prova e come tali liberamente valutabili dal giudice ai sensi dell'art. 116 c.p.c.

Nicola Vitiello

[16] In dottrina, C. SANTORO, "Il valore probatorio dei verbali ispettivi", su www.bollettinoadapt.it, 2010.