

L'ISPettorato NAZIONALE DEL LAVORO

di Francesco DI BONO*

Sommario: 1. Il quadro regolatorio dell'attività ispettiva. 2. Il mancato coordinamento degli organi ispettivi. 3. Gli obiettivi della riforma. 4. Gli aspetti organizzativi. 5. La rappresentanza in giudizio. 6. Il coordinamento con gli altri enti: Asl, Guardia di Finanza ed Agenzie fiscali. 7. Considerazioni conclusive.

1. Il quadro regolatorio dell'attività ispettiva

Il d.Lgs. n. 149/2015 ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro¹ con il compito di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento nonché di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL. Questa evoluzione

normativa è stata determinata dall'esigenza di aggiornare un'architettura di regole ormai datata e già rivelatasi inadatta a garantire l'effettività dell'azione di vigilanza in materia di lavoro. Essa è anche il frutto di una riflessione svoltasi nel corso del recente passato, collegata al metodo suggerito dagli studi di emersione in Italia che hanno dimostrato la trasversalità e la continuità del problema e dunque l'opportunità di incidere sulle sue cause².

Al fine di comprendere la portata innovativa della ristrutturazione degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di pre-

* Funzionario presso la D.T.L. di Bari.

¹ Come recita l'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 (S.O. n. 53 alla G.U. 23 settembre 2015, n. 221), è istituita, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una "Agenzia unica" per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

² Gli studi del prof. Luca Medolesi rappresentano un punto di riferimento a livello italiano ed europeo. Cfr. L. MEDOLESI, *Emersione. Dialogo con Marco Biagi*, Carocci, Roma, 2004.

videnza, è opportuno evidenziare che tutti gli strumenti utilizzati nel corso degli ultimi dieci anni, quali gli incentivi all'emersione dal sommerso e l'intensificarsi degli accessi ispettivi, presentano la medesima finalità, vale a dire la tutela della personalità dei lavoratori all'interno degli obblighi di legge.

In questa prospettiva, come sottolineato dalla Commissione europea nella Strategia politica complessiva, alla vigilanza in materia di lavoro deve riconoscersi un ruolo primario in funzione di un'applicazione efficace delle norme³. Come noto, nel nostro ordinamento si è provveduto a rendere effettiva questa esigenza, sentita a livello internazionale, con l'emanazione del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 contenente un'organica riforma dei servizi di vigilanza in materia di lavoro; oggi, possiamo affermare che si completa la riforma con l'istituzione di un soggetto giuridico nuovo, preordinato al coordinamento ed alla gestione efficace delle risorse umane e dei beni strumentali.

2. Il mancato coordinamento degli organi ispettivi

In passato sono stati numerosi i tentativi di raccordare gli ispettori del lavoro con quelli dell'INPS, dell'INAIL e degli altri Enti previdenziali-assicurativi ma l'esito si è sistematicamente rivelato inadeguato rispetto alle esigenze di non duplicare le attività di controllo e di non vessare oltremodo le aziende assoggettate ad accertamenti ripetuti e scoordinati⁴.

Con il d.lgs. 124/2004 si volevano riscrivere le regole poste alla base della gestione dell'attività ispettiva ordinaria attraverso

una ripartizione razionale delle competenze ed un efficace coordinamento.

A tale riguardo, il Ministero del Lavoro assumeva, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni e alle Province autonome, le iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, vigilando su tutto il territorio nazionale in materia di rapporti di lavoro e di livelli essenziali in materia di sicurezza, promuovendo l'osservanza complessiva della normativa, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi e della disciplina previdenziale.

A livello nazionale il coordinamento dell'attività ispettiva veniva garantito dalla Direzione generale per l'ispezione sul lavoro del Ministero del lavoro riconoscendo un ruolo cardine nella vigilanza in materia di rapporti di lavoro e di iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare. Sul territorio, invece, le Direzioni regionali si occupavano principalmente di gestire i rapporti tra i vari enti previdenziali ed assicurativi interessati nella lotta al lavoro sommerso, quali INPS ed INAIL, garantendo il dialogo ed il confronto⁵.

Le Direzioni provinciali del lavoro, denominate successivamente territoriali, coordinavano nell'ambito di competenza l'attività di vigilanza fornendo le direttive necessarie a razionalizzare l'attività di vigilanza al fine di evitare duplicazioni d'interventi ed uniformare le modalità d'esecuzione⁶.

Dal punto di vista programmatico, il sistema sembrava ben congegnato in modo da assicurare fasi progressive di raccolta degli elementi di conoscenza preordinati ad un mirato coordinamento di tutti gli ispettori⁷. Tuttavia, si può affermare con certezza

³ V. Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, COM(2007) 628 definitivo.

⁴ L'articolo 1 del d.lgs. 124/2004, quasi a manifestare subito la volontà di affrontare il problema, esordiva al comma 1 affermando che «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni e alle Province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di lavoro [...]».

⁵ Art. 4 d.lgs. 124 del 2004.

⁶ Art. 5 d.lgs. 124 del 2004. La circolare del Ministero del Lavoro n. 24 del 24 giugno 2004 disciplina minutamente la nuova organizzazione e la localizzazione logistica dei servizi ispettivi. Per un commento cfr M.R. GHEIDO - A. CASOTTI, *Attività di vigilanza; i riflessi sul rapporto di lavoro*, in DPL, 2004, n. 27, 1807; P. RAUSEI, *Il vademecum sui nuovi servizi ispettivi*, ivi, 1811.

⁷ In questo risiede l'elemento di maggiore novità: mentre l'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628, affidava all'Ispettorato del lavoro il compito semplicemente di «rego-

che la razionalizzazione ed il coordinamento dell'attività ispettiva non sono stati mai attuati. Anzi il legislatore a più riprese negli ultimi anni ha tentato di rendere operativa la disposizione (art. 7, co. 2, d.l. n. 70/2011 e art. 14, co. 4, d.l. n. 5/2012), sia pure a volte con interventi scarsamente coordinati col quadro regolatorio della materia, senza ottenere nessun risultato concreto in termini di efficienza e di efficacia.

D'altra parte anche le sedi di coordinamento centrale (Commissione centrale), regionale (Commissione regionale) e territoriale non hanno rappresentato il luogo deputato all'attività di razionalizzazione, uniformità e coordinamento delle attività ispettive fra gli organismi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale necessario per impedire duplicazioni di interventi ed attuare un programma unitario e coerente di vigilanza su tutto il territorio nazionale, con i necessari adattamenti nei singoli ambiti locali. Peraltro, non è mai stata realizzata la banca dati telematica che avrebbe dovuto raccogliere informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo.

3. Gli obiettivi della riforma

In ragione del fallimento del mancato coordinamento degli organi ispettivi, il legislatore con l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro intende perseguire due obiettivi primari, da una parte razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza

lare e disciplinare» l'attività di vigilanza dell'Inps e dell'Inail, e all'articolo 3, comma 6, della legge 11 novembre 1983, n. 638, ammetteva la possibilità per l'Ispettorato di esercitare il potere di armonizzazione dei servizi mediante programmi annuali di repressione, invece, nella disciplina del decreto legislativo n. 124/2004, la previsione del coordinamento dell'amministrazione del lavoro nei confronti degli altri Enti previdenziali era diretta ed era resa sistematica da una serie di disposizioni che interessano trasversalmente tutti i livelli delle strutture ispettive sul lavoro e sulla previdenza/assistenza.

in materia di lavoro e legislazione sociale, dall'altra evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi.

Nell'ampliare la sfera di competenza degli ispettori, il legislatore ha voluto operare una piccola rivoluzione che consenta agli uffici di aprirsi ad un rapporto partecipativo e collaborativo delle attività di vigilanza. Ne consegue che l'Ispettorato nazionale del lavoro svolgerà le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL con il fine dichiarato di assicurare omogeneità operative di tutto il personale con funzioni di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

Tra le novità introdotte dalla novella è il caso di evidenziare che saranno attribuite ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria⁸.

Per quanto concerne le funzioni del nuovo organo, l'art. 2 del d.lgs. n. 149/2015 dispone che con d.P.R., da emanarsi entro 45 giorni dall'entrata in vigore del decreto, sarà adottato lo statuto dell'Ispettorato con la definizione, tramite convenzione da stipularsi tra il Ministro del lavoro e il direttore dell'Ispettorato, degli obiettivi specificamente attribuiti a quest'ultimo.

La disposizione elenca le seguenti funzioni e attribuzioni dell'Ispettorato: a) esercita e coordina, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, pur nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo del Ministero dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni

⁸ Art. 6, comma 2, del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Il personale ispettivo previdenziale sia dotato ora di tutti i poteri degli ispettori del lavoro, previsti dal d.lgs. n. 124/2004 o da altre normative, tra cui quello di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

per infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi; b) emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo parere conforme del Ministero del lavoro, nonché direttive operative rivolte al personale ispettivo; c) propone, sulla base di direttive del Ministro del lavoro, gli obiettivi delle verifiche ed effettua il monitoraggio sulla loro realizzazione; d) cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, compreso quello di INPS e INAIL; e) svolge le attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare; f) esercita e coordina le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e cura la gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale; g) svolge attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza; h) gestisce le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo; i) svolge ogni ulteriore attività connessa allo svolgimento di funzioni ispettive ad esso demandata dal Ministro del lavoro; l) riferisce al Ministero del lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle predette amministrazioni; m) si coordina con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi.

4. Gli aspetti organizzativi

L'Ispettorato nazionale del lavoro ha sede a Roma, i suoi organi sono il Direttore, il Consiglio di amministrazione e il Col-

legio dei revisori che restano in carica per tre anni, rinnovabili per una sola volta. Il Direttore esercita le funzioni di rappresentanza legale dell'Ispettorato provvedendo all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il Consiglio di amministrazione e approvate dal Ministro del lavoro. Il Consiglio di amministrazione è nominato con decreto del Ministro del lavoro ed è composto da quattro dirigenti. Il Consiglio di amministrazione è convocato dal componente che svolge le funzioni di presidente, che ne stabilisce l'ordine del giorno delle sedute. Tale organo coadiuva il direttore, delibera il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento. Il Collegio dei revisori è composto da tre membri effettivi, di cui due in rappresentanza del Ministero del lavoro e uno in rappresentanza del Ministero dell'economia. In merito all'organizzazione dei beni strumentali, sono previste varie novità in relazione all'obiettivo di uniformare le dotazioni del personale del Ministero con quello proveniente dagli Enti di previdenza in quanto attualmente sono molto diversificate, in particolare per quanto concerne gli apparati informatici. Resta in vigore la collaborazione con l'Arma di Carabinieri, giacché è istituito il "Comando carabinieri per la tutela del lavoro" presso la sede di Roma dell'Ispettorato, alle dipendenze del Ministro del lavoro. Come per il passato, presso le sedi territoriali dell'Ispettorato è previsto un contingente di personale, che dipende funzionalmente dal dirigente preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato e gerarchicamente dal comandante dell'articolazione del Comando carabinieri per la tutela del lavoro. Infine, cesseranno di operare le direzioni interregionali e territoriali del lavoro sostituite, in numero minore, dalle sedi territoriali dell'Ispettorato, le quali svolgeranno i compiti già assegnati alle predette direzioni.

Per quanto concerne la gestione del personale, il personale ispettivo già appartenente all'INPS e all'INAIL è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti Istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore.

5. La rappresentanza in giudizio

L'attività degli ispettorati territoriali si completa con l'eventuale attività di rappresentanza nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione nonché a cartella esattoriale⁹. Sul punto, la novella legislativa conferma che all'Ispettorato nazionale del lavoro si applica la disciplina sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato; tuttavia, l'Ispettorato può farsi rappresentare e difendere, da propri funzionari non solo nel primo ma anche nel secondo grado di giudizio, fatta salva la possibilità per l'Avvocatura dello Stato di assumere direttamente la trattazione della causa, secondo le modalità stabilite dai decreti di riorganizzazione dell'Ispettorato. Inoltre, in caso di esito favorevole della lite all'Ispettorato sono riconosciute dal giudice le spese, i diritti e gli onorari di lite, con la riduzione del 20% dell'importo complessivo ivi previsto; per la quantificazione dei relativi importi si applica il decreto adottato ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. n. 27/2012, per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati. Purtroppo, tali compensi non sono riconosciuti ai funzionari che hanno esercitato l'attività di difesa, come avviene per l'avvocatura statale e degli istituti previdenziali, ma confluiscono in un apposito capitolo di bilancio dell'Ispettorato e ne integrano le dotazioni finanziarie.

6. Il coordinamento con gli altri enti: Asl, Guardia di Finanza ed Agenzie fiscali

Il decreto dedica, infine, una particolare attenzione al coordinamento con gli altri soggetti che svolgono attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (ad es. ASL, Guardia di Finanza ed agenzie fiscali) e alla necessità di condividere con essi informazioni o iniziative ispettive. È, infatti, previsto che l'Ispettorato possa stipulare

uno o più protocolli d'intesa, che rendano disponibili strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

Allo stesso modo, è previsto che possano concludersi dei protocolli con le amministrazioni pubbliche regionali e locali e con le aziende di trasporto locale, al fine di agevolare la mobilità del personale ispettivo nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti.

Al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, si prevede altresì che ogni organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale sia tenuto a raccordarsi, quantomeno con una comunicazione preventiva, con le sedi centrale e territoriali dell'Ispettorato nonché a mettere a disposizione, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni utili alla programmazione e allo svolgimento dell'attività di vigilanza e di difesa in giudizio.

7. Considerazioni conclusive

Gli obiettivi della razionalizzazione, del coordinamento, dell'armonizzazione posti dal legislatore dimostrano che a distanza di decenni ci si è resi conto che l'attività di vigilanza necessita di una radicale riforma affinché l'azione ispettiva possa essere concentrata su obiettivi concreti di prevenzione e repressione delle leggi sociali.

L'impianto sembra formalmente ben strutturato ma, al contempo, presenta delle criticità in ordine alla gestione del personale con qualifica ispettiva proveniente da Enti diversi, con retribuzioni differenziate pur svolgendo le medesime mansioni. Allo stesso modo, l'aggravio di compiti per gli uffici legali, stante anche la depenalizzazione di numerosi reati in materia previdenziale ed assistenziale, determinerà inevitabilmente la necessità di apportare dei correttivi in corso d'opera.

Ad ogni buon conto, si auspica che la nuova impostazione dell'azione ispettiva sia concentrata su obiettivi concreti, come re-

⁹ Art. 6, del d.lgs. n. 150/2011.

citava già la circolare del Ministero del lavoro nel lontano 24 gennaio 1976. Solo attraverso un'attività di vigilanza che risponda al duplice obiettivo dell'esercizio unitario dell'azione ispettiva e dell'uniformità del comportamento dei diversi organi di vigilanza nell'ambito dell'intero territorio nazionale, si può garantire un'ispezione del lavoro efficace e credibile che incida sui comportamenti concreti degli operatori economici e dei consulenti, assicurando quel difficile equilibrio tra la disciplina regolatoria, le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela dei lavoratori. Alla base della programmazione dell'attività di vigilanza deve esserci anche la consapevolezza che la generalità dei moderni mercati del lavoro si muove in contesti via via più complessi, pluralisti e diversificati, al punto da esigere una sicura autorevolezza e una piena credibilità dell'ispettore incaricato degli accertamenti.

Accanto alla competenza tecnica e alla

professionalità dei funzionari ispettivi, il successo degli interventi ispettivi dipenderà dalle capacità di interpretare efficacemente il loro ruolo istituzionale, in una logica di servizio e non di esercizio di potere. I servizi ispettivi sono dunque tenuti ad implementare le policy che sostengono uno sviluppo dei mercati del lavoro in modo equilibrato e secondo dinamiche socialmente sostenibili, seguendo le indicazioni e le previsioni contenute negli atti normativi dell'International Labour Organization specificamente dedicati all'ispezione del lavoro¹⁰.

¹⁰ Il riferimento è alle Convenzioni Ilo C81 dell'11 luglio 1947 (sull'ispezione del lavoro in generale) e C129 del 25 giugno 1969 (sull'ispezione del lavoro in agricoltura).

Abstract

In ragione del fallimento del mancato coordinamento degli organi ispettivi nel corso dei decenni passati, il d.lgs. n. 149/2015 ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro per il perseguimento di due obiettivi primari, da una parte razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, dall'altra evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi. Il nuovo soggetto giuridico svolgerà le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL assicurando omogeneità operative di tutto il personale con funzioni di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria. Solo attraverso un'attività di vigilanza uniforme si può garantire un'ispezione efficace e credibile che incida sui comportamenti degli operatori economici, assicurando quel difficile equilibrio tra la disciplina regolatoria, le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela dei lavoratori.

Due to the failure of uncoordinated inspection organs over the past decades, the Legislative Decree. N. 149/2015 established the National Labour Inspectorate to pursue two primary objectives, on the one hand to rationalize and simplify the supervisory activities in the field of labor and social legislation, on the other avoid overlapping inspection interventions. The new legal entity will carry out the inspections already conducted by the Ministry of Labour and Social Policy, INPS and INAIL ensuring operational consistency of all staff with supervisory functions relating to employment, contributions and compulsory insurance. Only through a process of uniform surveillance it can ensure effective and credible inspection affecting the behavior of economic agents, ensuring that difficult balance between the regulatory framework, the requirements of competitiveness of enterprises and the essential issues of worker protection.