

1.
LA RIFORMA DELLE ATTIVITÀ ISPETTIVE
PIERLUIGI RAUSEI

SOMMARIO: 1. L'Ispettorato come Agenzia unica fra passato, presente e futuro. – 2. Funzioni e poteri. – 3. Organizzazione e struttura. – 4. Funzionamento e coordinamento. – 5. Le novità sul contenzioso e sui ricorsi. – 5.1. *Segue*: in giudizio anche senza Avvocatura dello Stato. – 5.2. *Segue*: i ricorsi al direttore dell'Ispettorato territoriale. – 5.3. *Segue*: i ricorsi al Comitato per i rapporti di lavoro. – 5.4. *Segue*: la portata delle novità sul contenzioso.

1. L'Ispettorato come Agenzia unica fra passato, presente e futuro

In attuazione della lettera *l* del comma 7 dell'articolo unico della legge delega n. 183/2014 ⁽¹⁾, il decreto legislativo n. 149/2015 istituisce una Agenzia unica per le attività ispettive e di vigilanza sul lavoro, chiamata ad integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail, denominata *Ispettorato nazionale del lavoro* ⁽²⁾.

Il decreto legislativo n. 149/2015 ha l'ambizione di raccogliere sotto una unica guida tutta l'attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, riunificando sul piano funzionale i servizi ispettivi di Ministero del lavoro,

⁽¹⁾ Sulla delega sia consentito rinviare a P. RAUSEI, *Delega per il riordino dell'attività ispettiva e adeguamento delle sanzioni*, in *DPL*, 2015, n. 6, 353 ss.

⁽²⁾ Riguardo al nome scelto per la nuova Agenzia, va osservato che lo stesso riecheggia come un ritorno alle origini della storia delle ispezioni del lavoro in Italia, giacché con l. 22 dicembre 1912, n. 1361, veniva istituito l'Ispettorato dell'industria e del lavoro, dapprima strutturato all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio (r.d. 27 aprile 1913, n. 431), in seguito organizzato nel Ministero del lavoro e della previdenza sociale (r.d. 3 giugno 1920, n. 700). Peraltro, l'Ispettorato regionale e provinciale del lavoro ha seguito ad operare in Italia fino all'entrata in vigore del d.m. 7 novembre 1996, n. 687 (attuativo del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, per l'unificazione e la fusione degli uffici periferici del Ministero del lavoro), che ne ha determinato la chiusura e l'assorbimento nelle Direzioni regionali e provinciali del lavoro, successivamente trasformate: le une in Direzioni interregionali del lavoro (DIL) per effetto del d.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121; le altre in Direzioni territoriali del lavoro (DTL) per effetto del d.P.R. 7 aprile 2011, n. 144.

Inps e Inail ⁽³⁾, attraverso una dipendenza funzionale del personale ispettivo previdenziale dall'Ispettorato nazionale del lavoro. Analoga dipendenza funzionale viene delineata, attraverso protocolli e convenzioni, con i servizi ispettivi della Regione siciliana e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Mentre si dispone l'obbligo di preventivo raccordo con l'Ispettorato nazionale del lavoro per qualsiasi organismo di vigilanza che intenda svolgere attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.

Il decreto legislativo n. 149/2015, dunque, è destinato a cambiare in maniera profonda il sistema della vigilanza e delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza sociale.

L'ispezione del lavoro rappresenta, dal punto di vista funzionale, un elemento fondamentale di tutela (costituzionale) del lavoro e dell'impresa: da un lato il contrasto a sommerso, irregolarità e illegalità comporta l'immediata tutela del lavoratore, ma dall'altro, al contempo, il ripristino delle condizioni di legalità del lavoro incide profondamente sul contrasto al *dumping* e alla competizione sleale fra le imprese, garantendo, pertanto, un'equilibrata e corretta concorrenza. D'altronde, vale la pena segnalare che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005 ⁽⁴⁾, l'ispezione rappresenta la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza.

Su un piano strutturale, peraltro, quello delle ispezioni si offre come un sistema complesso, regolato dalla legislazione speciale, che trova i suoi fondamenti nei seguenti testi normativi, da intendersi nel contesto delle loro successive modificazioni: decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, legge 22 luglio 1961, n. 628, e decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ L'Ispettorato nazionale del lavoro è destinato a mutare radicalmente gli assetti organizzativi del Ministero del lavoro che (oltre a subire soppressioni e ridimensionamenti a livello di amministrazione centrale) perderà definitivamente la presenza e il radicamento sul territorio, in quanto tutte le sedi delle odierne DTL e DIL transiteranno all'Ispettorato. Pur facendo salve le specifiche determinazioni del d.lgs. n. 150/2015 (in conseguenza della istituzione della Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), in applicazione del d.lgs. n. 149/2015, e a seguito dell'attuazione delle misure nello stesso previste, devono essere apportate le conseguenti modifiche ai decreti di organizzazione del Ministero del lavoro, di Inps e Inail, anche in relazione alla individuazione della struttura del Ministero assegnataria dei compiti di vigilanza sull'Ispettorato e di monitoraggio degli obiettivi e della corretta gestione delle risorse dell'Ispettorato. Inoltre devono essere previste le riduzioni alle dotazioni organiche del Ministero del lavoro, anche con riferimento alle posizioni dirigenziali di livello generale e non generale, con la soppressione della DGAI e gli eventuali ridimensionamenti delle altre direzioni generali del Ministero.

⁽⁴⁾ Cfr. in argomento G. SERVELLO, *Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni*, in *DPL*, 2005, n. 42, 2318 ss.; G. FALASCA, *Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni*, in *GLav*, 2005, n. 43, 23 ss.; P. RAUSEI, *Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta*, in *DPL*, 2005, n. 43, 2345 ss.

⁽⁵⁾ Per una generale esposizione sui contenuti del d.lgs. n. 124/2004 si rinvia ai contributi raccolti in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press, 2014; C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, 2004. Si

In tale sistema complesso, nel quale ha operato finora una pluralità di organismi di vigilanza, il decreto legislativo n. 149/2015 rappresenta una tappa di fondamentale rilievo, trattandosi del punto di approdo strategico dell'ampia riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e del lavoro, avviata in attuazione della delega di cui all'articolo 8 della legge n. 30/2003 ⁽⁶⁾, con il decreto legislativo n. 124/2004.

Con la creazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, infatti, si unificano sotto un'unica egida i servizi ispettivi di Ministero del lavoro, Inps e Inail, assicurando una uniformità di azione ispettiva e di vigilanza sull'intero territorio nazionale, autonomie regionali e provinciali incluse, con un radicamento territoriale diffuso (inglobando, con totale assorbimento di funzioni, le attuali Direzioni interregionali e territoriali del lavoro).

All'Ispettorato nazionale del lavoro vengono riconosciuti personalità di diritto pubblico, autonomia di bilancio e autonomi poteri di organizzazione e funzionamento, ma esso è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e sotto il controllo della Corte dei Conti.

L'Ispettorato, che ha sede centrale a Roma e un massimo di ottanta sedi territoriali, dovrà definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso Inps e Inail, coordinando e svolgendo l'ispezione e la vigilanza in materia di lavoro e di previdenza obbligatoria, secondo le direttive del Ministro del lavoro.

2. Funzioni e poteri

Entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 149/2015 ⁽⁷⁾, un apposito decreto del Presidente della Repubblica (adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988) definirà lo Statuto dell'Ispettorato, e una convenzione fra il direttore dell'Ispettorato e il Ministro del lavoro sancirà gli obiettivi specificamente attribuiti al direttore dell'Ispettorato nazionale.

All'Ispettorato sono assegnate le funzioni e le attribuzioni già in essere in capo al Ministero del lavoro e alle DIL e DTL, nonché ai servizi di vigilanza di Inps e Inail, vale a dire, precisamente:

vedano anche P. PENNESI, E. MASSI, P. RAUSEI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi*, inserto in *DPL*, 2004, n. 30; P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro. Procedure e strumenti di difesa*, Ipsoa, 2009.

⁽⁶⁾ Per un esame dei criteri di delega di cui all'art. 8 della l. n. 30/2003 si fa rinvio a: P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276. *Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 1092 ss.; P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in *DPL*, 2003, n. 10, inserto *La riforma del mercato del lavoro*.

⁽⁷⁾ La scadenza era il 9 novembre 2015, termine non perentorio, essendo stato approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, uno schema di d.P.R. il 23 dicembre 2015.