

Stato di attuazione

## Ispettorato nazionale del lavoro: quadro regolatorio e operatività

Pierluigi Rausei – Adapt professional fellow (\*)

Il D.Lgs. n. 149 del 14 settembre 2015, recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge n. 183/2014 (*c.d. "Jobs Act"*), come modificato dall'art. 3, comma 1, *lett. a) e b)*, D.Lgs. n. 185/2016 (riguardo alla sede nazionale e alla vigilanza sull'utilizzo non fraudolento del lavoro accessorio e dei tirocini), cambia in maniera profonda il sistema della vigilanza e delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza sociale.

Il D.Lgs. n. 149/2015 si compone di 13 articoli e si struttura in norme relative a:

- istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (artt. 1, 5, 6, 8 e 12);
- Organi dell'Ispettorato (art. 3 e 4); compiti e funzioni dell'Ispettorato (artt. 2, 7 e 11, commi 4-7);
- contenzioso amministrativo e giudiziario (artt. 9 e 11, commi 1-3);
- organizzazione di Ministero, Inps e Inail (art. 10); entrata in vigore (art. 13).

Dal 24 settembre 2015 hanno preso avvio le complesse procedure che porteranno alla creazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) che il Decreto delegato istituisce, il quale è chiamato ad unificare i servizi ispettivi di Ministero del lavoro, Inps e Inail, assicurando una uniformità di azione ispettiva su tutto il territorio nazionale, attraverso i propri uffici territoriali che sostituiranno, assorbendone integralmente le funzioni, le attuali Direzioni interregionali e territoriali del lavoro. Dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 149/2015, infatti, hanno iniziato formalmente il percorso procedimentale i molteplici provvedi-

menti presidenziali, ministeriali e interministeriali che condurranno alla concreta implementazione ed operatività di molte delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 149/2015.

Dopo il D.P.R. 30 novembre 2015 di nomina del Direttore dell'Agenzia istituita per una regia unica delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza e il D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109 (G.U. n. 143, serie generale, del 21 giugno 2016), di approvazione del Regolamento recante lo Statuto della nuova Agenzia, nonché in seguito alla adozione del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 (sito internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 6 luglio 2016) che contiene le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento del nuovo Ente, con la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 29 del 26 settembre 2016 ha formalmente e ufficialmente preso avvio il nuovo Ispettorato nazionale del lavoro.

In attuazione della *lett. l)*, comma 7 dell'articolo unico, Legge delega n. 183/2014, il D.Lgs. n. 149/2015 istituisce una Agenzia denominata "*Ispettorato nazionale del lavoro*". L'avvio concreto della nuova Agenzia, peraltro, è presidiato da un apposito Comitato operativo chiamato a garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato per un periodo non superiore a tre anni. L'Ispettorato del lavoro è destinato a mutare gli assetti organizzativi attuali 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 Direzioni territoriali del lavoro (Dtl) e Direzioni

(\*) L'Autore è anche dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

# Approfondimenti

interregionali del lavoro (Dil) transiteranno all'Ispettorato.

Con l'art. 1, D.Lgs. n. 149/2015 viene istituita una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro" (1), che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail.

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 78 sedi territoriali, ed è destinato a mutare gli assetti organizzativi attuali 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 Direzioni territoriali del lavoro (Dtl) e Direzioni interregionali del lavoro (Dil) transiteranno all'Ispettorato, chiamato a coordinare e svolgere l'ispezione e la vigilanza in materia di lavoro e previdenza obbligatoria, secondo le Direttive del Ministro del lavoro.

Con riferimento alla sede centrale dell'Inl, come detto, si tenga presente che l'art. 3, comma 1, lett. a), Decreto correttivo D.Lgs. n. 185/2016 modifica quanto disposto dall'art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 149/2015 allo scopo di agevolare l'avvio del neoistituito Ispettorato, riconoscendo alla nuova Agenzia unica delle ispezioni di lavoro e previdenza una maggiore flessibilità logistica e organizzativa. Specificamente il nuovo comma 4 del citato art. 1, D.Lgs. n. 149/2015 consente - seppure limitatamente alla fase di avvio dell'Agenzia - l'ubicazione della sede centrale non più soltanto presso un immobile demaniale o un immobile del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oppure dell'Inps, dell'Inail o di altri Istituti previdenziali, ma anche presso un immobile già in uso al Ministero del lavoro anche se non di proprietà del Dicastero.

Spetta all'Ispettorato 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 (art. 17, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

In particolare, il personale ispettivo degli Istituti previdenziali (che permarranno fisicamente strutturati all'interno delle rispettive sedi territoriali, assegnati ad un apposito ruolo ad esaurimento) si vede attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo ministeriale, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, acquisendo, pertanto, piena competenza ad accertare qualsiasi ipotesi di violazione sia essa di natura amministrativa ovvero penale, essendo quest'ultima, al contrario, preclusa in assenza della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 149/2015). Stante l'esplicito richiamo normativo all'art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004, anche per il personale ispettivo previdenziale le funzioni di polizia giudiziaria possono essere esercitate esclusivamente nei limiti del servizio al quale il personale ispettivo è destinato. D'altra parte, la norma sottolinea con vigore la circostanza di una piena parificazione fra il personale ispettivo ministeriale e quello previdenziale sul piano dei poteri e delle funzioni di vigilanza e ispezione ("ai funzionari ispettivi dell'Inps e dell'Inail sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro").

L'avvio dell'Inl ha luogo, peraltro, in regime transitorio, a seguito di Protocollo di avvalimento del 14 settembre 2016 ("Protocollo d'intesa concernente l'avvalimento delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento" sottoscritto dal Ministro del lavoro e dal Direttore dell'Inl) diffuso mediante la citata circolare n. 29/2016, ad un anno di distanza dal Decreto istitutivo, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149 (in vigore dal 24 settembre 2015), in materia di "razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale", attuativo della lett. l), comma 7 dell'articolo unico, legge n. 183/2014.

(1) 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 legge 22 dicembre 1912, n. 1361, veniva istituito l'Ispettorato dell'indu-

stria 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).

Alla sottoscrizione del Protocollo di avvalimento ha fatto immediato seguito l'insediamento (15 settembre 2016) del *Consiglio di amministrazione* dell'Inl (2) e del *Collegio dei revisori* (D.M. 29 luglio 2016).

## Organizzazione

Sul piano organizzativo, il D.P.C.M. 23 febbraio 2016 (adottato su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, per la semplificazione e la pubblica amministrazione e della difesa ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. n. 149/2015) contiene le disposizioni che disciplinano l'organizzazione delle risorse umane e strumentali dell'Ispettorato (senza nuovi oneri aggiuntivi), mentre il D.P.C.M. 25 marzo 2016 (anch'esso adottato su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, per la semplificazione e la pubblica amministrazione e della difesa ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. n. 149/2015) disciplina la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale dell'Inl.

L'art. 19, D.P.C.M. 23 febbraio 2016 ridetermina in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo, alla luce dell'utilizzo abituale del proprio mezzo di trasporto da parte degli ispettori per svolgere ordinariamente la propria attività istituzionale, portando con sé trasporto di strumenti informatici, fotocamere e altre attrezzature di lavoro (sebbene l'Ispettorato sia chiamato a stipulare specifici protocolli d'intesa con Regioni ed enti locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale per facilitare la mobilità del personale ispettivo). La rideterminazione del trattamento di missione avviene mantenendo la misura dell'indennità chilometrica (art. 15, comma 1, legge n. 836/1973; art. 8, legge n. 417/1978), ma anche prevedendo una specifica indennità per favorire la messa a disposizione del mezzo proprio e introducendo coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'Inail (art. 20, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Inoltre sono garantiti:

- l'omogeneizzazione delle dotazioni strumentali (anche informatiche) del personale ispettivo (art. 17, D.P.C.M. 23 febbraio 2016);
- lo svolgimento dell'attività ispettiva con modalità flessibili e semplificate (art. 7, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Con riferimento alle attività di verifica del funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, D.Lgs. n. 150/2009), l'Ispettorato si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* del Ministero del lavoro (art. 15, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

## Personale e struttura

L'Ispettorato nasce con una dotazione organica iniziale non superiore a 6.046 unità (con qualifiche dirigenziali e non) (3), nell'ambito della quale vengono previste due posizioni dirigenziali di livello dirigenziale generale e 88 posizioni dirigenziali di livello non generale, oltre ad essere ricomprese tutte le unità di personale già in servizio presso le Dil e le Dtl nonché presso la Direzione generale per l'attività ispettiva (Dgai) del Ministero del lavoro. Il trattamento normativo e retributivo del personale dirigenziale seguirà ad essere determinato in base alla contrattazione collettiva dell'Area I, così pure quello del personale non dirigenziale continuerà ad essere regolato dalla contrattazione collettiva del comparto Ministeri (art. 9, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Al personale civile si aggiunge il personale militare del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (istituito presso la sede nazionale dell'Ispettorato alle dipendenze del Ministro del lavoro) che opera presso le sedi territoriali dell'Ispettorato con un contingente di Carabinieri dipendente funzionalmente dal dirigente dell'Ispettorato territoriale e gerarchicamente dal Comandante dell'articolazione del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (art. 10, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

(2) Il Consiglio di amministrazione dell'Inl risulta composto dal Dott. Ugo Menziani (Presidente) e dal Dott. Romolo De Camillis in rappresentanza del Ministero del lavoro, dal Dott. Flavio Marica in rappresentanza dell'Inps e dal Dott. Agatino Carriola, in rappresentanza dell'Inail.

(3) L'art. 6, D.Lgs. n. 149/2015 prevede anche che la dotazione organica dell'Ispettorato venga ridotta in misura corri-

spondente alle cessazioni del personale delle aree funzionali, appartenente ai profili amministrativi, proveniente dalle Dil e Dtl, mentre dal 2017 essa sarà incrementata, ogni tre anni, di un numero di posti corrispondente alle facoltà assunzionali previste dalle disposizioni in materia di turn-over del personale, con assegnazione delle relative risorse finanziarie da parte di Inps e Inail.

# Approfondimenti

L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri e il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato con la definizione di linee di condotta e programmi ispettivi periodici, da parte del Direttore dell'Ispettorato (art. 16, D.P.C.M. 23 febbraio 2016). I Carabinieri delle strutture del Comando per la tutela del lavoro, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno gli stessi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione monocratica (art. 11, D.Lgs. n. 124/2004). Il D.P.C.M. 23 febbraio 2016 individua la dislocazione sul territorio nazionale degli Uffici territoriali dell'Ispettorato, pari a 4 Ispettorati interregionali (art. 3) e a 74 Ispettorati territoriali (art. 4), confermando l'articolazione delle strutture periferiche su due livelli interregionale e territoriale, oltre a definire gli assetti e gli organici del personale del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (ribadendo l'articolazione territoriale dei Nuclei Carabinieri Ispettorato lavoro) e i contenuti della dipendenza funzionale delle unità territoriali dal dirigente preposto all'Ispettorato territoriale (art. 16).

Dalla data indicata dal Decreto ministeriale di cui all'art. 22, comma 4, del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 cessano di operare le Dil e le Dtl e sono attribuiti alle sedi territoriali dell'Ispettorato i compiti già assegnati alle stesse, come pure è trasferito nei ruoli dell'Ispettorato il personale di ruolo del Ministero del lavoro, ricomprendendo il personale già in servizio presso le Dil e le Dtl e presso la Dgai, nonché il personale ispettivo in servizio presso le sedi centrali del Ministero del lavoro che non ha optato di rimanere nei ruoli del Ministero con inquadramento nei profili amministrativi.

## Risorse finanziarie

Gli artt. 18, 19 e 20, D.P.C.M. 25 marzo 2016 e l'art. 22, D.P.C.M. 23 febbraio 2016 individuano le risorse strumentali e finanziarie disponibili, comprese quelle destinate al trattamento accessorio del personale, già assegnate al Ministero del lavoro e da trasferire all'Ispettorato, che subentra nella titolarità dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

Sono in ogni caso trasferite all'Ispettorato le risorse di Ministero del lavoro, Inps e Inail destinate alle dotazioni strumentali, nonché le risorse

di cui all'art. 14, comma 1, *lett. d)*, n. 2), D.L. n. 145/2013, convertito dalla legge n. 9/2014, utilizzate per finanziare l'incentivazione del personale ispettivo dell'Ispettorato.

Sono trasferite all'Ispettorato anche le risorse di Ministero, Inps e Inail finalizzate alla formazione del personale ispettivo.

La dislocazione sul territorio dell'Ispettorato tiene conto del piano di razionalizzazione del Ministero del lavoro (art. 2, comma 222-*quater*, legge n. 191/2009).

Il Mef è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

## Avvio delle attività e progressiva funzionalità

Il Ministro del lavoro ha nominato un apposito Comitato operativo (D.M. 9 agosto 2016), presieduto dal Direttore dell'Ispettorato e formato da un esperto dei ruoli del Ministero, uno dell'Inps e uno dell'Inail (senza compensi), al fine di garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato e per un periodo comunque non superiore a tre anni, per svolgere le seguenti funzioni:

- a)* coadiuvare il Direttore dell'Ispettorato nella definizione degli atti di indirizzo dell'attività di vigilanza da sottoporre alla Commissione centrale di coordinamento;
- b)* assicurare ogni utile coordinamento tra Ispettorato, Ministero del lavoro, Inps e Inail, sia per una corretta ed efficace gestione del personale ispettivo che per la definizione degli obiettivi in base ai piani di attività delle stesse istituzioni;
- c)* adottare, in raccordo con il Direttore dell'Ispettorato, misure - anche di carattere economico e gestionale - finalizzate ad una più efficace uniformità dell'attività di vigilanza;
- d)* monitorare le attività dell'Ispettorato, dopo il primo anno della sua istituzione, per valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione.

## Avvalimento di Dgai, Dil e Dtl

L'art. 24, D.P.C.M. 23 febbraio 2016, nel disciplinare l'avvio dell'Ispettorato dispone che nella fase di prima attuazione si prevede la possibilità per l'Inl di svolgere le attività strumentali connesse al proprio funzionamento avvalendosi del personale e delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mediante appositi Protocolli d'intesa stipulati per disciplinare le

modalità di avvalimento, assicurando il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa.

Il Protocollo di avvalimento del 14 settembre 2016 - che di fatto dà avvio alle attività dell'Inl - rappresenta la materiale attuazione del disposto normativo ora richiamato.

Come sancito dall'art. 1 del Protocollo, infatti, lo stesso definisce modalità e limiti per l'avvalimento degli uffici del Ministero del lavoro da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento delle attività previste dagli articoli 1, comma 2, e 2, comma 2, D.Lgs. n. 149/2015, con specifico riferimento al coordinamento sul territorio nazionale della vigilanza e delle attività ispettive in materia di lavoro e legislazione sociale svolte dagli ispettori di Ministero, Inps e Inail.

In concreto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del Protocollo di avvalimento per svolgere le funzioni e le attività di propria competenza, l'Inl si avvale della Direzione generale per l'attività ispettiva e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro. L'Ispettorato detta le indicazioni operative necessarie, garantendo, in ogni caso, che gli stessi Uffici ministeriali proseguano nello svolgimento dei compiti istituzionali ad essi demandati secondo il vigente quadro normativo.

Evidentemente tutti gli atti compiuti in regime di avvalimento dagli Uffici centrale, interregionali e territoriali del Ministero restano imputati "*in via diretta ed esclusiva*" all'Inl, il quale ne risponde anche nei confronti dei soggetti terzi (art. 2, comma 2, Protocollo di avvalimento), tuttavia, rimane ferma la dipendenza gerarchica dal Ministero - con tutte le conseguenze, anche in materia disciplinare e di valutazione della *performance* - del personale di cui l'Ispettorato si avvale (art. 2, comma 4, Protocollo di avvalimento).

Se per le attività strumentali l'Inl può avvalersi delle Direzioni generali per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio e dei sistemi informativi dell'innovazione tecnologica e della comunicazione (art. 3, comma 1, Protocollo di avvalimento), il personale in avvalimento utilizza le dotazioni logistiche e strumentali del Ministero del lavoro, sulla base delle risorse finanziarie già stanziare in capo alle rispettive Direzioni generali coinvolte e con oneri a carico dell'Ispettorato solo a partire dal 1° gennaio 2017 (art. 4, Protocollo di avvalimento).

L'avvalimento concordato fra Ministro del lavoro e Direttore dell'Inl opera fino al trasferimento delle risorse umane e finanziarie all'Ispettorato e, in ogni caso, non oltre i 24 mesi successivi alla data che sarà indicata per l'effettivo inizio della operatività diretta dell'Inl; frattanto, specifici accordi delinearanno le modalità di avvalimento del personale per svolgere le attività di rispettiva competenza, mentre l'Inl potrà richiedere in distacco temporaneo personale del Ministero per conseguire specifici obiettivi rispondenti ai propri fini istituzionali (art. 5, Protocollo di avvalimento).

In caso di sopravvenute rilevanti novità normative, sostanzialmente incidenti sul conseguimento degli obiettivi, saranno concordate eventuali modifiche e integrazioni necessarie al Protocollo, che, comunque, deve intendersi risolto di diritto *ex art.* 1419 c.c. se le disposizioni di legge sopravvenute risulteranno incompatibili con quelle essenziali in esso contenute (art. 6, Protocollo di avvalimento).

Le controversie, di qualsiasi natura, insorte sull'interpretazione o sull'applicazione del Protocollo, saranno composte amichevolmente e secondo equità entro 30 giorni, in mancanza di accordo entro tale termine la controversia insoluita sarà definita dal Ministro del lavoro, sentiti il Segretario generale del Ministero e il Direttore dell'Ispettorato (art. 7, Protocollo di avvalimento).

## Circolare n. 29/2016

La circolare ministeriale n. 29/2016 non si limita a dare ufficialità alla stipula del Protocollo di intesa del 14 settembre 2016, sottolineando espressamente che tale documento "*rappresenta il primo atto attraverso il quale la nuova Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro, ancora priva di una struttura amministrativa autonoma, potrà iniziare a dettare linee di indirizzo*" al fine di coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

La circolare, dunque, evidenzia che per svolgere le proprie attività istituzionali l'Inl si avvarrà "*primariamente*" della Dgai e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro, che però dovranno continuare "*a svolgere ogni altra attività ad esse demandata dalla normativa vigente*", in particolare la Direzione generale seguirà ad istruire e a rispondere agli interpellanti di cui all'art.

# Approfondimenti

9, D.Lgs. n. 124/2004, mentre le Direzioni del lavoro dovranno continuare ad operare sulla base dell'Atto di indirizzo e delle Direttive del Ministro del lavoro, con specifico ed esplicito riferimento alla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2016 e, in modo particolare, alla Direttiva in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale del 25 settembre 2014.

Proprio con riguardo a quest'ultima Direttiva la circolare n. 29/2016 coglie l'occasione per richiamare l'attenzione delle Direzioni territoriali del lavoro rispetto alle funzioni essenziali di "monitoraggio sulla consistenza dei dati organizzativi a livello nazionale e territoriale delle organizzazioni sindacali nel settore privato", sottolineando che - secondo i contenuti dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e dei successivi Accordi del 31 maggio 2013 e del 10 gennaio 2014, la Direttiva impegna la Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali e le Direzioni del lavoro nella raccolta, elaborazione e messa a disposizione dei dati relativi ai risultati delle elezioni delle Rappresentanze sindacali unitarie (Rsu). In effetti, la Direttiva del 25 settembre 2014 stabilisce che "i Comitati provinciali dei garanti - presieduti dai direttori delle Dtl in virtù delle competenze istituzionali (...) - provvederanno a raccogliere i dati elettorali relativi alla elezione delle RSU", con l'ulteriore specifico compito di "raggruppare tali dati per ciascuna Organizzazione sindacale e di trasmetterli al Cnel e alla Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali". In questa fase di avvio delle attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro tanto è il rilievo che il Ministero del lavoro intende riconoscere alle funzioni proprie in tema di rappresentanza e rappresentatività sindacale che la effettiva realizzazione della raccolta dei dati da parte delle Direzioni territoriali del lavoro viene elevata, per sé sola, a "elemento di valutazione dei Dirigenti".

## Organi dell'Ispettorato

Gli artt. 3 e 4, D.Lgs. n. 149/2015 e gli artt. 3-6, *Statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro* di cui al D.P.R. n. 109/2016 si occupano di individuare gli Organi di gestione e controllo del nuovo Ispettorato e di delinearne le specifiche attri-

buzioni, oltre alle modalità di esercizio delle funzioni e alla composizione, relativamente ai due Organi collegiali.

In base alle previsioni contenute nell'art. 3, D.Lgs. n. 149/2015 e art. 3, *Statuto*, gli Organi dell'Ispettorato - che possono restare in carica per 3 anni, con incarico rinnovabile per una sola volta - sono:

- il Direttore;
- il Consiglio di amministrazione (CdA);
- il Collegio dei revisori (CdR).

Il *Direttore* (cui spetta il trattamento economico e normativo riconosciuto a un Capo dipartimento) è scelto tra esperti, oppure tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche o altro personale espressamente indicato (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari), in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Ispettorato. Il Direttore è denominato anche "*Capo dell'Ispettorato*" (art. 2, D.P.C.M. 23 febbraio 2016). È nominato con Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R. 30 novembre 2015), previa delibera del Consiglio dei Ministri (la delibera è stata adottata il 23 novembre 2015 con nomina del dott. Paolo Pennesi), su proposta del Ministro del lavoro ed è sottoposto alla disciplina in materia di responsabilità dirigenziale. Il Capo dell'Ispettorato si avvale, sul piano organizzativo, di un Ufficio di staff (art. 6, D.P.C.M. 23 febbraio 2016), nonché di due Direzioni centrali, rispettivamente: della *Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso*, e della *Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali* (art. 2, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Il *Consiglio di amministrazione* (CdA) è nominato con Decreto del Ministro del lavoro ed è composto da 4 dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche (ovvero magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari) di provata esperienza e professionalità nelle materie affidate all'Ispettorato. Di questi: 2 sono nominati dal Ministero del lavoro e uno ciascuno da Inps e da Inail, uno

su designazione del Ministro del lavoro assume le funzioni di Presidente.

Il *Collegio dei revisori* (CdR) è nominato con Decreto del Ministro del lavoro (D.M. 29 luglio 2016) ed è composto da tre membri effettivi (due in rappresentanza del Ministero del lavoro e uno in rappresentanza del Mef) e tre membri supplenti. I componenti del Collegio sono scelti tra i dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale delle Amministrazioni pubbliche, in possesso di specifica professionalità. L'assegnazione delle funzioni di presidente del Collegio avviene secondo le modalità stabilite dallo Statuto. Ai componenti del Collegio dei revisori spetta un compenso determinato con Decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Mef.

Per la partecipazione alle sedute del CdA e del CdR non spettano gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo dovuti.

## Compiti assegnati agli Organi dell'Ispettorato

L'art. 4, D.Lgs. n. 149/2015 definisce puntualmente i compiti e le attribuzioni che il legislatore delegato affida ai singoli Organi dell'Ispettorato.

Il *Direttore* è il rappresentante legale dell'Ispettorato e a lui sono assegnati i poteri e la responsabilità della gestione in uno con la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal Ministro del lavoro, rispetto ai quali è chiamato a provvedere all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il CdA e approvate dal Ministro del lavoro (art. 4, *Statuto*).

Sempre al Direttore spetta proporre alla Commissione centrale di coordinamento (art. 3, D.Lgs. n. 124/2004) gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive.

Ai fini dell'esercizio della vigilanza da parte del Ministero competente, la norma prevede che il Direttore deve riferire periodicamente al Ministro del lavoro e al CdA circa l'attività svolta dall'Ispettorato, in merito alla quale ha anche l'obbligo di presentare una relazione annuale.

Infine, il Direttore può proporre all'approvazione del Ministro del lavoro, di concerto con il Mef, modifiche ai regolamenti interni di contabilità.

In base all'art. 4 dello Statuto il Direttore:

**a)** presenta al Consiglio di amministrazione gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto con-

suntivo e i piani di spesa ed investimento di ammontare superiore a 1 milione di euro;

**b)** adotta regolamenti interni, approvati dal Ministro vigilante, e altri atti di organizzazione di livello inferiore, al fine di adeguare l'organizzazione, nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali dell'ispettorato;

**c)** stipula la convenzione con il Ministro del lavoro sugli obiettivi attribuiti all'Inl;

**d)** determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla convenzione e attribuisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti;

**e)** determina, anche in attuazione della convenzione con il Ministro del lavoro sugli obiettivi attribuiti all'Inl, le scelte strategiche dell'Ispettorato;

**f)** provvede, nei limiti e con le modalità previsti dalle norme di legge, dai contratti collettivi e dai D.P.C.M., al conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale;

**g)** determina le forme e gli strumenti di collaborazione con le altre amministrazioni pubbliche, ivi inclusa la sottoscrizione dei protocolli di intesa previsti dal Decreto istitutivo;

**h)** definisce linee di condotta e programmi ispettivi periodici e gestisce le spese di funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.

Il *CdA* è convocato dal suo Presidente che stabilisce l'ordine del giorno delle sedute, alle quali partecipa di diritto il Direttore dell'Ispettorato (art. 5, *Statuto*). Il CdA coadiuva il Direttore nell'esercizio delle attribuzioni allo stesso assegnate, oltre a deliberare il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa e di investimento.

In base all'art. 5 dello Statuto il CdA:

**a)** delibera, su proposta del Direttore, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento superiori ad 1 milione di euro;

**b)** coadiuva il Direttore nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite;

**c)** valuta ogni questione posta all'ordine del giorno su richiesta del Direttore.

Il *CdR* svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile sull'attività dell'Ispettorato ai sensi del D.Lgs. n. 123/2011, nonché, in quanto applicabili, degli artt. 2397-2409 c.c. (art. 6, *Statuto*).

# Approfondimenti

## Statuto, funzioni e poteri

Con Decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 2016, n. 109 (G.U. n. 143, serie generale, del 21 giugno 2016, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge n. 400/1988) è stato definito lo Statuto dell'Ispettorato, mentre altro D.P.R. adotta la 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 (art. 2, D.Lgs. n. 149/2015; art. 1, D.P.C.M. 23 febbraio 2016; art. 2, Statuto), vale a dire, precisamente:

- svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (nei limiti dell'art. 13, D.Lgs. n. 81/2008), gli accertamenti in materia di infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle Direttive di prodotto;
- proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del lavoro) e adottare Direttive operative per il personale ispettivo;
- curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;
- svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, D.Lgs. n. 124/2004);
- svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;
- gestire 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;

- svolgere ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, demandata dal Ministro del lavoro;

- riferire al Ministero del lavoro, all'Inps e all'Inail ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse amministrazioni.

Da ultimo, sul piano delle funzioni, sebbene il D.Lgs. n. 149/2015 abbia una portata generale e amplissima rispetto alle materie e alle attività, l'art. 3, comma 1, *lett. b)*, D.Lgs. n. 185/2016 - raccogliendo le specifiche richieste in tal senso avanzate dalle Commissioni lavoro del Senato e della Camera nei rispettivi pareri espressi sul provvedimento del Governo - precisa che le direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nei confronti del Direttore dell'Inl devono contenere anche "*specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio*", mentre le attività dell'Ispettorato oltre a concentrarsi sul contrasto del lavoro sommerso e irregolare deve occuparsi espressamente anche dell'uso non corretto dei tirocini.

Inoltre, ferme restando le rispettive competenze, l'Ispettorato 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, a tal fine con i medesimi enti opereranno appositi protocolli, allo scopo di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi.

## Funzionamento

Dalla data indicata dal Decreto Ministeriale di cui all'art. 22, comma 4, D.P.C.M. 23 febbraio 2016, il personale ispettivo di Inps e Inail (che non abbia chiesto di essere inquadrato nei profili amministrativi) è inserito in un ruolo ad esaurimento degli stessi Istituti mantenendo il trattamento economico e normativo.

Per razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva si prevedono forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di Inps e Inail con riconoscimento in capo all'Ispettorato del potere di:

- dettare linee di condotta e Direttive di carattere operativo;



- definire tutta la programmazione ispettiva;
- individuare le specifiche modalità di accertamento.

Il D.Lgs. n. 149/2015 intende comunque fare salva la possibilità per Ministero del lavoro, Inps e Inail di svolgere “*accertamenti tecnici*”, funzionali allo svolgimento delle rispettive attività istituzionali.

Inoltre, a fronte del potere dell’Ispettorato di svolgere l’attività ispettiva su tutto il territorio nazionale, mentre attualmente il Ministero del lavoro non è presente in Sicilia e Trentino-Alto Adige, dove le competenze ispettive sono affidate, rispettivamente, alla Regione Siciliana e alle Province autonome di Trento e Bolzano, il D.Lgs. n. 149/2015 prevede che l’Ispettorato debba stipulare appositi protocolli d’intesa nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano per garantire l’uniforme svolgimento dell’attività di vigilanza, nei rispettivi territori, oltre ad evitare la sovrapposizione degli interventi ispettivi. Poiché, tuttavia, la norma richiama il “*rispetto delle competenze attribuite dai rispettivi statuti in materia di vigilanza sul lavoro*”, considerato che gli Statuti affidano agli Enti menzionati la vigilanza sul lavoro in via esclusiva, sembra potersi ritenere che in Sicilia e nelle Province autonome l’Ispettorato procederà a coordinare le attività ispettive svolte dai servizi già esistenti presso le rispettive autonomie, il cui personale viene posto in situazione di dipendenza funzionale.

In questa prospettiva si muove il *Protocollo d’intesa per il coordinamento dell’attività di vigilanza nella Regione Sicilia* del 13 ottobre 2016, firmato dal Direttore dell’Inl e dall’Assessore della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro della Regione Siciliana, relativa all’operatività dei nove Ispettorati territoriali dipendenti dal Dipartimento regionale del lavoro, dell’impiego, dell’orientamento, dei servizi e delle attività formative dall’Assessorato per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro.

## Coordinamento

Quanto ai profili di coordinamento, l’Ispettorato può stipulare protocolli d’intesa che prevedono strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale.

Si prevede, inoltre, che l’Ispettorato ha la facoltà di stipulare protocolli d’intesa con le amministrazioni pubbliche regionali e locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale, al fine di facilitare la mobilità del personale ispettivo nell’ambito dello svolgimento dei propri compiti. La norma stabilisce espressamente che Inps, Inail e Agenzia delle Entrate devono mettere a disposizione dell’Ispettorato, anche attraverso l’accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni, sia in forma analitica che aggregata, utili alla programmazione e allo svolgimento dell’attività di vigilanza e di difesa in giudizio, al fine di orientare l’azione ispettiva verso imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare o della evasione od omissione contributiva e per una maggiore efficacia della gestione del contenzioso; l’inosservanza di tale disposizione comporta l’applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale.

Di assoluto rilievo, per un efficace e serio coordinamento, appare la previsione in base alla quale ogni Organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale ha l’obbligo di raccordarsi preventivamente con le strutture nazionali e territoriali dell’Ispettorato, al fine di uniformare l’attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi (art. 11, comma 6, D.Lgs. n. 149/2015).

Infine, Ministero del lavoro, Inps e Inail devono comunque assicurare ogni forma di collaborazione utile ad un efficiente svolgimento dell’attività di vigilanza.