

Dal 1° gennaio 2017

# Ispettorato del lavoro: struttura, funzioni e organizzazione

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow (\*)

L'attività di vigilanza in materia di lavoro è stata profondamente rivisitata sul piano organizzativo e gestionale per effetto del D.Lgs. n. 149/2015 che ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro (in acronimo INL) con piena operatività dal 1° gennaio 2017.

Così se le funzioni ispettive erano in precedenza - fino al 31 dicembre 2016 - affidate al personale ispettivo delle Direzioni (interregionali e territoriali) del lavoro e al personale degli enti di previdenza obbligatoria per la verifica della regolarità degli adempimenti in materia previdenziale (art. 6, D.Lgs. n. 124/2004), per effetto del D.Lgs. n. 149/2015 tutto il personale ispettivo del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail finisce per essere parificato nella globalità delle funzioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, e "nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria" (art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004).

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 nel contrasto al dumping e alla competizione sleale fra le imprese, garantendo, pertanto, a 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, l'ispezione rappresenta la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza.

Su un piano strutturale quello delle ispezioni è un sistema complesso, regolato dalla legislazione speciale, che trova i suoi fondamenti, oltreché nel richiamato D.Lgs. n. 124/2004 di riforma dei servizi ispettivi, anche in alcune delle disposizioni contenute nei seguenti testi normativi: D.P.R. n. 520/1955 (artt. 8-11) e legge n. 628/1961 (art. 4), nonché al D.L. n. 463/1983, convertito dalla legge n. 638/1983, per i profili previdenziali, cui si aggiunga riguardo agli aspetti procedurali il "Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro" adottato con D.M. 15 gennaio 2014.

In tale sistema complesso, nel quale ha operato fino al 31 dicembre 2016 una pluralità di organismi di vigilanza, il D.Lgs. n. 149/2015 rappresenta una tappa di fondamentale rilievo, trattandosi del punto di approdo strategico di quell'ampia riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e del lavoro, avviata in attuazione della delega di cui all'art. 8, legge n. 30/2003, con il D.Lgs. 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 preesistenti Direzioni interregionali e Territoriali del lavoro.

## Struttura e finalità del D.Lgs. n. 149/2015

Il **D.Lgs. n. 149/2015** in materia di "razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale", in vigore dal 24 settembre 2015, **istituisce il nuovo Ispettorato nazionale del lavoro**. Il Decreto dele-

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

# Percorsi

gato 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).

Il D.Lgs. n. 149/2015, che si caratterizza per essere, insieme al D.Lgs. n. 22/2015 in materia di contratto a tutele crescenti, il più snello degli otto decreti attuativi della legge n. 183/2014 ha l'ambizione, come detto, 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, Inps e Inail, 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.

Con l'art. 3, comma 1, *lett. a*), D.Lgs. n. 185/2016 si modifica quanto disposto dall'art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 149/2015 allo scopo di agevolare l'avvio del neoistituito Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), 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, conferma (come nel testo originario) che l'INL ha una sede centrale in Roma e un massimo di 80 sedi nel territorio, ma 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.

D'altronde, la *lett. b*) del primo comma dell'art. 3, D.Lgs. n. 185/2016, modificando l'art. 2, comma 2, rispettivamente *lett. a*) e *lett. e*), D.Lgs. n. 149/2015, introduce una specifica attenzione alla vigilanza sull'utilizzo non fraudolento del lavoro accessorio e dei tirocini.

D.Lgs. n. 149/2015	
Articoli	Argomenti
Artt. 1, 5, 6, 8 e 12	Istituzione dell'Ispettorato
Artt. 3 e 4	Organi dell'Ispettorato
Artt. 2, 7 e 11, commi 4-7	Compiti e funzioni dell'Ispettorato
Artt. 9 e 11, commi 1-3	Contenzioso amministrativo e giudiziario
Art. 10	Organizzazione di Ministero, Inps e Inail
Art. 13	Entrata in vigore

## Regia unica per la vigilanza

Il 1° dicembre 2016 è stata presentata ufficialmente la nuova Agenzia unica delle ispezioni e della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, istituita dal D.Lgs. n. 149/2015 in attuazione della legge n. 183/2014 (*Jobs Act*), nonché il nuovo portale di riferimento dell'INL [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it) che sorge con il proposito di

chiarato di fornire una comunicazione sistematica e tempestiva sulle attività dell'Agenzia e sulle sue funzioni e competenze, allo scopo di favorire, in ottica chiaramente preventiva e promozionale, un'azione di *moral suasion* nei confronti dei datori di lavoro per un esito dissuasivo rispetto alla commissione degli illeciti.

Dopo il **D.P.R. 30 novembre 2015** di nomina del Direttore dell'Agenzia istituita per una regia uni-

ca 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, fino al decreto interministeriale di dicembre 2016 con il quale è stata individuata la data del **1° gennaio 2017** per l'effettivo avvio dell'operatività dell'Agenzia 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, 4 sedi interregionali e 74 sedi territoriali, in quanto tutte le sedi delle preesistenti Direzioni territoriali del lavoro (Dtl) e Direzioni interregionali del lavoro (Dil) sono transitate 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), del 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'A-

genzia - 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) (2). 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 aveva avuto luogo, peraltro, in regime transitorio, già nell'autunno 2016, 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

(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'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).

(2) il fac-simile del

# Percorsi

*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.

Alla sottoscrizione del Protocollo di avvalimento ha fatto immediato seguito l'insediamento (15 settembre 2016) degli Organi che affiancano il Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e precisamente:

- il *Consiglio di Amministrazione* (D.M. 14 giugno 2016);

- il *Collegio dei Revisori* (D.M. 29 luglio 2016).

Il Ministro del lavoro ha nominato anche il Comitato operativo (D.M. 9 agosto 2016), presieduto dal Capo dell'INL, al fine di garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato e per un periodo comunque non superiore a tre anni, coadiuvando il Capo dell'Ispettorato e assicurando ogni utile coordinamento tra INL, Ministero del lavoro, Inps e Inail.

Con Decreto del Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 14 novembre 2016 (G.U. n. 272 del 21 novembre 2016) è stato adottato il **logo** dell'INL ([http://www.ispettorato.gov.it/it-it/Documenti-Norme/Documents/Documentazione/TESSERA\\_INL.pdf](http://www.ispettorato.gov.it/it-it/Documenti-Norme/Documents/Documentazione/TESSERA_INL.pdf)) ed è stato approvato il fac-simile della nuova **tessera di riconoscimento** del personale ispettivo ([http://www.ispettorato.gov.it/it-it/Documenti-Norme/Documents/Documentazione/TESSERE\\_INL\\_RETRO.pdf](http://www.ispettorato.gov.it/it-it/Documenti-Norme/Documents/Documentazione/TESSERE_INL_RETRO.pdf)).



Mentre già particolarmente attivo l'INL si è mostrato nel fornire **chiarimenti interpretativi e indicazioni operative** su temi di assoluta attualità normativa con proprie circolari e lettere circolari:

• circolare n. 1 del 17 ottobre 2016 sulle comunicazioni per il lavoro accessorio dopo il decreto correttivo *Jobs Act*;

• circolare n. 2 del 7 novembre 2016 sull'utilizzazione di impianti GPS ai sensi dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori;

• lettera circolare n. 1 del 1° dicembre 2016 sulla vigilanza nei confronti di società ed associazioni sportive dilettantistiche;

• lettera circolare n. 4 del 29 dicembre 2016 in materia di ricorsi amministrativi;

• circolare n. 1 del 9 gennaio 2017 sul distacco transnazionale di lavoratori.

## 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).

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).

Dal 1° gennaio 2017 (data indicata dal decreto interministeriale di cui all'art. 22, comma 4, D.P.C.M. 23 febbraio 2016) hanno cessato di operare (oltre alla Dgai) le Dil e le Dtl e sono stati attribuiti alle sedi territoriali dell'Ispettorato i compiti già assegnati alle stesse, come pure è stato 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 aveva optato di rimanere nei ruoli del Ministero con inquadramento nei profili amministrativi.

In concreto quattro sono gli *Ispettorati Interregionali del Lavoro*, con sede nelle città di Milano, Venezia, Roma e Napoli, con ruolo di coordinamento rispetto agli ambiti regionali di riferimento (come di seguito schematizzato, art. 3, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

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

# Percorsi

Milano	Venezia	Roma	Napoli
Lombardia	Emilia Romagna	Abruzzo	Basilicata
Liguria	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Calabria
Piemonte	Marche	Sardegna	Campania
Val D'Aosta	Veneto	Toscana	Molise
		Umbria	Puglia

Mentre sono 74 gli *Ispettorati Territoriali del Lavoro*, con sede nei seguenti capoluoghi di Provincia: Aosta, Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti-Alessandria, Avellino, Bari, Belluno, Benevento, Bergamo, Biella-Vercelli, Bologna, Brescia, Brindisi, Cagliari-Oristano, Campobasso-Isernia, Caserta, Catanzaro, Chieti-Pescara, Como-Lecco, Cosenza, Cremona, Cuneo, Crotone, Ferrara-Rovigo, Firenze, Foggia, Frosinone, Genova, Grosseto, Imperia, La Spezia, L'Aquila, Latina, Lecce, Livorno-Pisa, Lucca-Massa Carrara, Macerata, Mantova, Milano-Lodi, Modena, Napoli, Novara-Verbania, Nuoro, Padova, Parma-Reggio Emilia, Pavia, Perugia, Pesaro-Urbino, Piacenza, Potenza-Matera, Prato-Pistoia, Ravenna-Forlì-Cesena, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Savona, Siena, Sondrio, Taranto, Teramo, Terni-Rieti, Treviso, Torino, Trieste-Gorizia, Udine-Pordenone, Varese, Venezia, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Viterbo (art. 4, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

## 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.

ro 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, 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 al 1° gennaio 2017, data 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 insoluta sarà definita dal Ministro del lavoro, sentiti il Segretario generale del Ministero e il Direttore dell'Ispettorato (art. 7, Protocollo di Avvalimento).

### 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 attribuzioni**, 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).

# Percorsi

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 "**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), 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 Colle-

gio 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 **Capo dell'Ispettorato** 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 Capo dell'Ispettorato Nazionale:

- a)** presenta al Consiglio di amministrazione gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento di ammontare superiore a un 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 Capo dell'Ispettorato (art. 5, *Statuto*). Il CdA coadiuva il Capo dell'INL 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 Capo dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento superiori ad un 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 Capo dell'Ispettorato.

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*).

### Funzioni e poteri

Con **D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109** (adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988) è stato definito lo Statuto dell'INL.

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 vigi-

lanza 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 sul 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 Ministero 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

# Percorsi

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

Dal 1° gennaio 2017, data indicata dal decreto interministeriale di cui all'art. 22, comma 4, D.P.C.M. 23 febbraio 2016, il personale ispettivo di Inps e Inail (che non aveva 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 aggrega-

ta, 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.