
Capitolo Primo

L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni

di Lorenzo Gaeta e Luigi Pelliccia *

SOMMARIO: 1. L'evoluzione storica. – 2. La legge delega del 2014. – 3. La (nuova) Agenzia per le ispezioni. – 4. Le funzioni e le attribuzioni. – 5. Gli organi. – 6. La struttura. – 7. L'organizzazione e il funzionamento. – 8. Le risorse finanziarie. – 9. Il personale. – 10. Le strutture territoriali.

1. *L'evoluzione storica*

In Italia l'ispezione del lavoro nacque con la l. 3 aprile 1879, n. 4828: all'interno del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio vennero istituiti due posti di ispettori dell'industria e dell'insegnamento industriale, ai quali però non vennero assegnati compiti specifici. Le prime vere e proprie attribuzioni in materia di vigilanza vennero previste dalla l. 11 febbraio 1886, n. 3657, la "legge Berti" sul lavoro dei fanciulli. La l. 30 marzo 1893, n. 184, istituì il Corpo degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere.

Dopo l'esperimento della l. 29 giugno 1902, n. 246, che istituiva un ufficio del lavoro presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio con il compito di raccogliere, coordinare e pubblicare informazioni relative al lavoro in tutto il Regno e nei paesi interessati dall'emigrazione italiana, e la ratifica, con l. 29 settembre 1904, n. 572, della convenzione tra Italia e Francia che impegnava all'istituzione di quello che poi sarebbe divenuto l'Ispettorato del lavoro, con la l. 19 luglio 1906, n. 380, nacque il primo nucleo del Corpo degli ispettori del lavoro, completato con la l. 22 dicembre 1912, n. 1361, che istituiva in ogni provincia un Ispettorato dell'industria e del lavoro.

Ma è nel corso del ventennio fascista che l'Ispettorato del lavoro vide estendere compiti e poteri, variando il nome prima in Ispettorato delle Corporazioni (1929),

* Lorenzo Gaeta è autore dei parr. 1 e 2, Luigi Pelliccia degli altri.

poi in Ispettorato corporativo del lavoro (1931)¹.

Con l'avvento della Repubblica, le funzioni ispettive in materia di lavoro e legislazione sociale registrarono una significativa evoluzione quando, con il d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, vennero gettate le basi per un nuovo disegno organizzativo. Gli Ispettorati del lavoro, con sede in ogni capoluogo di provincia, diventarono uffici periferici del Ministero del lavoro.

Con la l. n. 537/1993 venne disposta la riorganizzazione degli Ispettorati del lavoro che, ai sensi del decreto ministeriale attuativo del 1997, assunsero la denominazione di Direzioni (regionali e provinciali) del lavoro.

Il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, ha riorganizzato i servizi ispettivi del lavoro, tanto centrali quanto periferici, riattribuendo al Ministero del lavoro e ai suoi organi periferici il ruolo di coordinamento dell'attività ispettiva².

Con le modifiche dettate dal d.P.R. 7 aprile 2011, n. 114, le Direzioni provinciali del lavoro hanno visto mutare la loro denominazione in Direzioni territoriali del lavoro. Col d.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121, infine, le Direzioni regionali del lavoro sono confluite in quattro Direzioni interregionali del lavoro: Milano (per Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta); Venezia (per Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Veneto); Roma (per Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria); Napoli (per Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia), mentre Sicilia e Trentino-Alto Adige, in attuazione dei loro statuti, hanno piena e diretta competenza in materia ispettiva.

2. La legge delega del 2014

All'interno del più ampio disegno riformatore del mercato del lavoro, l'art. 1, comma 7, lett. l), l. 10 dicembre 2014, n. 183 ha delegato il governo a emanare uno o più decreti legislativi con l'intento di «rendere più efficiente l'attività ispettiva». Più in particolare, si prevedeva che ciò avvenisse con l'introduzione di apposite misure di coordinamento oppure con l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro³.

Sul punto appare utile rammentare che l'ispezione del lavoro riguarda anche la materia contributivo-previdenziale, affidata pressoché in via esclusiva ai servizi ispettivi di INPS e INAIL; la materia afferente alla salute ed alla sicurezza del lavoro (per lo più affidata alle Aziende sanitarie locali, confermate nel ruolo di “or-

¹ P. RIGHI, in C. MARVASI (a cura di), *Ispezioni sul lavoro. Procedure e strategie di difesa*, Maggioli, Rimini, 2015, pp. 51-53; R. LA COSTA (a cura di), *Guida documentale della costituzione ed evoluzione dell'Ispettorato del Lavoro in Italia*, ANCL, Roma, 2008.

² P. RUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, e-book, ADAPT, Modena, 2014.

³ C. LAZZARI, *Ispettorato nazionale del lavoro*, in Treccani. *Il libro dell'anno del diritto 2016*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2016.

gano di vigilanza” dal d.lgs. n. 81/2008); le specifiche competenze delle Agenzie regionali per la protezione ambientale⁴. Senza sottacere il fatto che l’ispezione ha anche significativi riflessi di carattere fiscale e tributario, se solo si tiene presente l’attivo coinvolgimento in materia di lavoro della Guardia di finanza (ma anche dell’Agenzia delle entrate) alla luce del potere sanzionatorio espressamente riconosciuto dalla l. n. 183/2010, nello specifico con riguardo alla “maxi sanzione” contro il lavoro sommerso⁵.

La norma delegante, quindi, va letta in un dichiarato e ampio disegno riorganizzativo, volto a razionalizzare e a semplificare l’attività ispettiva attraverso apposite misure di coordinamento⁶. A ben vedere, però, le disposizioni finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione dell’attività degli enti interessati alla vigilanza in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, igiene e sicurezza sul lavoro sono già in vigore, anche se non ancora attuate. Sarebbe infatti più che sufficiente dar vita alla banca dati digitale e al sistema telematico di interscambio previsto dall’art. 10, d.lgs. n. 124/2004 per permettere la razionalizzazione dell’intera azione ispettiva, tra l’altro senza impegno di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già nella disponibilità di bilancio di Ministero del lavoro, INPS, INAIL, Guardia di finanza, Agenzia delle entrate e Regioni⁷.

3. La (nuova) Agenzia per le ispezioni

La delega è stata attuata con il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 (modificato, sebbene in ridottissima parte, dall’art. 3, d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185). Molte sue disposizioni necessitano però di appositi provvedimenti attuativi⁸.

Il decreto istituisce quindi la nuova Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, attribuendole il nome di Ispettorato nazionale del lavoro, proprio al fine di razionalizzare e semplificare l’attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, col tempo divenuta un vero e proprio *vulnus* in materia, comportante enormi difficoltà di gestione⁹: la Direzione generale per l’attività ispettiva del Ministero del lavoro, la Com-

⁴ M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L’attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre. Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2015.

⁵ M. SFERRAZZA, *Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell’attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma “Jobs Act”*, Cedam, Padova, 2016.

⁶ S. CAFFIO, A. GRIECO, *Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplicazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016.

⁷ P. RAUSEI, *Tutto il Jobs Act. La nuova dottrina del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2016.

⁸ P. RAUSEI, *La riforma delle attività ispettive*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016.

⁹ I.V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2015; G. DE

missione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza e le Commissioni regionali di coordinamento non sono riuscite a realizzare pienamente l'obiettivo per il quale erano state previste¹⁰.

Il d.P.R. 26 maggio 2016, n. 109 recepisce lo Statuto dell'Ispettorato, mentre il d.P.C.M. 23 febbraio 2016 – emanato su proposta del Ministro del lavoro di concerto con quelli dell'economia, della difesa e per la semplificazione e la pubblica amministrazione – contiene le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento del nuovo ente¹¹.

L'avvio ufficiale dell'Ispettorato ha avuto quindi luogo, in regime transitorio, il 14 settembre 2016; quello ufficiale il 1° gennaio 2017.

L'Ispettorato viene ad integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, assorbendo le attività ispettive già esercitate da tali istituzioni¹². Ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro; ha una sede centrale in Roma e 78 sedi territoriali.

4. Le funzioni e le attribuzioni

Il d.lgs. n. 149/2015 contiene la definizione degli obiettivi specificamente attribuiti all'Ispettorato, previa convenzione da stipularsi col Ministro del lavoro. L'Ispettorato:

- esercita e coordina, su tutto il territorio nazionale, la vigilanza in materia di lavoro, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, contenenti anche specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché di legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi (punto novellato dal d.lgs. n. 185/2016);

SANCTIS, A. CAPPELLI, *Ispezioni sul lavoro*, in *Collana Guida al Lavoro*, n. 7, 2015. A. CASSANDRO, G. CAZZOLA (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, e-book, ADAPT, Modena, 2016.

¹⁰ P. RAUSEI, *Tutto il Jobs Act*, cit.

¹¹ I.V. ROMANO, *Ispettorato nazionale del lavoro, lo statuto in vigore dal 22 giugno 2016*, in *Guida lav.*, n. 27, 2016.

¹² M. CORTI, A. SARTORI, *In porto gli ultimi decreti attuativi del Jobs Act*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3, 2015; M. CORTI, A. SARTORI, *I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1, 2016. L. CAIAZZA, R. CAIAZZA, *Coordinamento sui controlli all'Ispettorato del lavoro*, in *Jobs Act. La guida completa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2016.

- emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo parere conforme del Ministero del lavoro, nonché direttive operative rivolte al personale ispettivo;
- propone, sulla base di direttive del Ministro del lavoro, gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettua il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, ivi compreso quello di INPS e INAIL;
- svolge le attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare, anche attraverso l'uso non corretto dei tirocini, ai sensi dell'art. 8, d.lgs. n. 124/2004 (punto novellato dal d.lgs. n. 185/2016);
- esercita e coordina le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e cura la gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- svolge attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza;
- gestisce le proprie risorse anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
- svolge ogni ulteriore attività connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, ad esso demandata dal Ministro del lavoro;
- riferisce al Ministero del lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle loro attività istituzionali;
- ferme restando le rispettive competenze, 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 e una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi.

Il d.P.C.M. 23 febbraio 2016, nel fissare i criteri relativi all'organizzazione dell'Ispettorato, implementa e chiarisce ulteriormente tali competenze, che sono:

- il coordinamento delle attività di verifica ispettiva svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di legislazione sociale nel settore pubblico e privato, con riferimento all'attività ordinaria e straordinaria, ivi inclusa l'attività di monitoraggio;
- la programmazione e il monitoraggio dell'attività di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro relativamente a cantieri edili, radiazioni ionizzanti, impianti ferroviari e verifica periodica degli ascensori e montacarichi ubicati nelle aziende industriali;
- la definizione degli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche e il monitoraggio della loro realizzazione;
- la gestione, la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo e del personale del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro;

- l'attività di segreteria della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza;
- il supporto tecnico-giuridico alle strutture ispettive in ordine ai profili applicativi e interpretativi della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale;
- il coordinamento delle attività di prevenzione e promozione della legalità svolte presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso ed irregolare;
- la gestione del contenzioso giudiziale in ordine ai provvedimenti connessi all'attività ispettiva e il coordinamento del Centro studi attività ispettiva;
- il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di trasporti su strada, dei controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e la gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- l'attività di studio e analisi relative ai fenomeni di lavoro sommerso ed irregolare, la mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza sul fenomeno del lavoro irregolare e dell'evasione contributiva.

Un'ulteriore competenza è stata attribuita dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 185/2016, che ha modificato il testo dell'art. 4 St. lav. appena novellato dal d.lgs. n. 151/2015: in mancanza di accordo, gli impianti e gli strumenti di videosorveglianza possono essere installati previa autorizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (in ambito territoriale o nazionale a seconda della dislocazione dell'impresa). Una prima circolare dell'Ispettorato in materia (7 novembre 2016, n. 2) ha ricompreso gli impianti di geolocalizzazione satellitare (GPS) tra le apparecchiature installabili solo previo accordo con la rappresentanza sindacale o, in mancanza, previa autorizzazione dello stesso Ispettorato¹³.

Con l'approvazione della l. 29 ottobre 2016, n. 199, sul contrasto al caporalato, all'Ispettorato del lavoro spetta anche il compito di vigilare sulle nuove disposizioni, che hanno introdotto significative modifiche al quadro normativo penale, riformulando la fattispecie del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, esteso anche alle persone giuridiche, e prevedendo anche specifiche misure di supporto dei lavoratori agricoli. Il caporalato, com'è noto, è un fenomeno in crescita, alimentato negli ultimi anni (e non solo nelle regioni meridionali) dal costante e crescente flusso migratorio, fonte di manodopera a basso o bassissimo costo. L'accresciuta mole di controlli sulle imprese agricole da parte delle Direzioni territoriali del lavoro ha evidenziato l'irregolarità, a vario titolo, di circa metà delle imprese interessate. La nuova legge aumenta ulteriormente la portata di tali controlli, affidati appunto al nuovo Ispettorato.

¹³ AA.VV., *Decreto Legislativo n. 185/2016. Correttivo del Jobs Act. Guida operativa alle novità*, e-book Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, Roma, 2016; R. STAIANO, *Jobs Act. Guida completa. Tutte le novità dopo il decreto correttivo*, Maggioli, Rimini, 2016.

5. Gli organi

Ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 149/2015, sono organi dell'Ispettorato e rimangono in carica per tre anni, rinnovabili per una sola volta: il direttore, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori¹⁴.

Il direttore è scelto tra esperti ovvero tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Ispettorato¹⁵. La nomina avviene con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro. Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, l'incarico di direttore è incompatibile con altri rapporti di lavoro subordinato o autonomo, nonché con qualsiasi altra attività professionale privata, anche occasionale, che possa entrare in conflitto con gli scopi e i compiti dell'Ispettorato. Il direttore è sottoposto alla disciplina in materia di responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, ivi compresa la facoltà di revoca dell'incarico. Egli ha la rappresentanza legale dell'Ispettorato e determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla convenzione con il Ministero del lavoro, attribuendo le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi; determina le scelte strategiche dell'Ispettorato; presenta al Consiglio di amministrazione il bilancio preventivo e il conto consuntivo; propone alla Commissione centrale di coordinamento di cui all'art. 3, d.lgs. n. 124/2004 gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive; adotta regolamenti interni, approvati dal Ministro del lavoro, e altri atti di organizzazione di livello inferiore; determina le forme e gli strumenti di collaborazione con le altre amministrazioni pubbliche; provvede, nei limiti delle norme di legge e dei contratti collettivi, al conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale; riferisce periodicamente al Ministro del lavoro e al Consiglio di amministrazione e presenta una relazione annuale sull'attività svolta dall'Ispettorato; ricopre l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione ai sensi della l. 6 novembre 2012, n. 190, e svolge le funzioni di responsabile per la trasparenza ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; più in generale, svolge tutti i compiti non espressamente assegnati ad altri organi.

Alle dirette dipendenze del direttore è assegnato un ufficio di funzione dirigenziale di livello non generale, che coordina le attività di *audit* interno finalizzate al miglioramento della gestione e al contenimento dei rischi ad essa connessi, coadiuva il direttore nella definizione del ciclo della *performance* e nei relativi adempimenti, svolge le attività connesse al controllo di gestione, svolge attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, cura la comunicazione e l'informazione istituzionale.

¹⁴ G. NATALUCCI, *Agenzia ispettiva*, in *Il Giuslavorista*, 11 novembre 2015.

¹⁵ O. MANFREDI, *Jobs act, riforma dell'ispezione del lavoro e nuovo sistema sanzionatorio*, in *Guida lav.*, n. 14, 2016.

Il Consiglio di amministrazione, che si è insediato il 15 settembre 2016, è nominato con decreto del Ministro del lavoro ed è composto da quattro dirigenti, in possesso di provata esperienza e professionalità, almeno quinquennale, nell'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale. Un componente ciascuno è indicato dall'INPS e dall'INAIL in rappresentanza degli stessi istituti; uno dei componenti, su designazione del Ministro del lavoro, svolge le funzioni di presidente. I componenti durano in carica tre anni e cessano dalle funzioni allo scadere del triennio, anche se nominati nel corso dello stesso in sostituzione di altri.

Secondo l'art. 5 dello Statuto, il Consiglio di amministrazione coadiuva il direttore nell'esercizio delle sue attribuzioni; delibera il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento superiori ad 1 milione di euro.

Alle sedute del consiglio di amministrazione, che devono tenersi almeno quattro volte all'anno e possono svolgersi anche in via telematica, partecipa il direttore dell'Ispettorato.

Il collegio dei revisori, insediatosi anch'esso il 15 settembre 2016, è nominato con decreto del Ministro del lavoro (attualmente, il d.m. 29 luglio 2016) ed è composto da tre membri effettivi, di cui due in rappresentanza del Ministero del lavoro e uno in rappresentanza del Ministero dell'economia. I componenti sono scelti tra dirigenti in possesso di specifica professionalità. L'assegnazione delle funzioni di presidente avviene secondo le modalità stabilite dallo Statuto dell'Ispettorato.

Il collegio dei revisori, che è tenuto a riunirsi almeno ogni trimestre, svolge il controllo sull'attività dell'Ispettorato ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, sui controlli di regolarità amministrativa e contabile, e delle regole codicistiche generali in tema di collegio sindacale nelle società di capitali. I membri del collegio assistono, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio di amministrazione.

6. La struttura

Il d.P.C.M. 23 febbraio 2016 costituisce presso l'ufficio centrale dell'Ispettorato due strutture di vertice¹⁶. La Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso, articolata in quattro unità organizzative, coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, e legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali; predispone circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, nonché direttive operative rivolte al personale ispettivo; predispone gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche, ed effettua il monitoraggio sulla loro realizzazione; cura le rilevazioni stati-

¹⁶ I.V. ROMANO, *Ispettorato nazionale del lavoro: l'organizzazione delle risorse umane e strumentali*, in *Il Giuslavorista*, 22 luglio 2016.

stiche dell'attività di vigilanza, predisponendo rapporti periodici; assicura il supporto tecnico giuridico per la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, ivi compreso quello di INPS e INAIL; coordina le attività di prevenzione e promozione su questioni di ordine generale presso enti, datori di lavoro e associazioni, finalizzate al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale; coordina il contenzioso sui provvedimenti connessi all'attività ispettiva; coordina le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale, anche attraverso appositi gruppi di lavoro specializzati; assicura il supporto tecnico giuridico necessario all'implementazione dei sistemi informatici ad uso del personale ispettivo; cura gli adempimenti amministrativi della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza; svolge gli adempimenti relativi al ciclo della *performance*; collabora con la Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali nella gestione delle risorse relative allo svolgimento e incentivazione dell'attività di vigilanza.

La seconda struttura è la Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali, articolata in cinque unità organizzative, che cura i servizi generali di funzionamento, la logistica e i servizi informatici, e coordina le attività di prevenzione in materia di salute e sicurezza nelle sedi dell'Ispettorato; cura le politiche del personale, ne gestisce il reclutamento e la formazione e organizza l'ufficio procedimenti disciplinari¹⁷; svolge gli adempimenti necessari per la corresponsione del trattamento economico fondamentale e accessorio del personale in servizio all'Ispettorato; cura la valutazione e le politiche premianti della *performance* dei dirigenti e del personale delle aree funzionali; gestisce la contrattazione integrativa e le relazioni sindacali; cura le attività in materia di pianificazione, programmazione e gestione del bilancio, il controllo di gestione e i fabbisogni finanziari e strumentali dell'Ispettorato; programma gli acquisti di beni e servizi per le sedi dell'Ispettorato, attua le relative procedure e gestisce l'ufficio del consegnatario della sede centrale; gestisce il contenzioso relativo alla gestione del personale, anche con riferimento al recupero del danno erariale; cura i rapporti con l'Organismo indipendente di valutazione e con il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni; svolge gli adempimenti relativi al ciclo della *performance* con riferimento al personale della direzione centrale, nonché al personale degli ispettorati interregionali e territoriali; svolge ogni ulteriore attività non espressamente demandata alla Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso¹⁸.

7. L'organizzazione e il funzionamento

L'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato e la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla sua

¹⁷ Decreto direttoriale del 9 gennaio 2017 che ha istituito l'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

¹⁸ V. anche decreto direttoriale 15 dicembre 2016, n. 7 in tema di organizzazione degli uffici centrali dell'INL.

gestione sono disciplinate dal d.P.C.M. 23 febbraio 2016¹⁹.

Il decreto, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, individua le necessarie forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL che comprendono, in ogni caso, il potere dell'Ispettorato di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, nonché di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento. Sul punto è già stata predisposta una bozza di accordo tra l'Ispettorato del lavoro e l'INPS per l'istituzione della "Piattaforma attività di vigilanza", che consentirà di effettuare l'incrocio dei dati dei vari archivi (Infocamere, comunicazioni obbligatorie, ruoli esattoriali, aziende agricole, ecc.). L'istituzione della piattaforma informatica consentirà la redazione del verbale unico di accertamento in materia previdenziale, nonché il monitoraggio dell'attività ispettiva, anche al fine della verifica degli obiettivi prefissati dalla programmazione dell'attività di vigilanza del nuovo ente. L'accordo prevede inoltre l'avvio della prevista attività di formazione del personale ispettivo dell'INPS che transiterà all'Ispettorato del lavoro (comprensiva di quella necessaria affinché il personale possa acquisire la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, già proprio degli ispettori del lavoro)²⁰.

Nella regione Sicilia e nelle province autonome di Trento e Bolzano, aventi competenza piena e diretta in materia di ispezione del lavoro, l'Ispettorato provvede alla stipulazione di appositi protocolli d'intesa al fine di garantire l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, nel rispetto delle competenze attribuite dai rispettivi statuti in materia di vigilanza sul lavoro e legislazione sociale. Questi protocolli possono prevedere, altresì, iniziative formative comuni e la condivisione delle migliori pratiche in materia di svolgimento dell'attività di vigilanza al fine di promuoverne l'uniformità a livello nazionale.

L'Ispettorato si avvale, ai sensi del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* del Ministero del lavoro (art. 14, comma 4), nonché del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni del Ministero del lavoro.

Il Ministro del lavoro, con d.m. 9 agosto 2016, ha nominato un Comitato operativo, presieduto dal direttore dell'Ispettorato e costituito da un esperto dei ruoli del Ministero del lavoro, uno dell'INPS e uno dell'INAIL. Il Comitato svolge la propria attività per il periodo necessario a garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato e comunque per un periodo non superiore a tre anni.

¹⁹ P. RAUSEI, *Il nuovo ispettorato nazionale del lavoro*, in *Guida alle Paghe*, n. 4, 2016; P. RAUSEI, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *Lav. giur.*, n. 1, 2016.

²⁰ I.V. ROMANO, *Il nuovo ispettorato del lavoro e la revisione del regime sanzionatorio*, in *Il Giuslavorista*, 6 ottobre 2015.

Esso, in particolare, coadiuva il direttore dell'Ispettorato nella definizione degli atti di indirizzo dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale da sottoporre alla Commissione centrale di coordinamento; assicura ogni utile coordinamento tra Ispettorato, Ministero del lavoro, INPS e INAIL, sia ai fini di una corretta ed efficace gestione del personale ispettivo che della definizione degli obiettivi; adotta, in raccordo con il direttore, misure finalizzate ad una più efficace uniformità dell'attività di vigilanza, ivi comprese misure di carattere economico e gestionale; dopo un anno dalla sua istituzione, monitora le attività dell'Ispettorato, al fine di valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione.

Come previsto dall'art. 10 dello Statuto, il Ministro del lavoro esercita i poteri di indirizzo e vigilanza e il potere ispettivo sull'Ispettorato. Tali poteri comprendono, in particolare, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, l'approvazione dei programmi di attività, l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere, l'acquisizione di dati e notizie, l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite e l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere.

8. Le risorse finanziarie

Le risorse strumentali e finanziarie disponibili sono state individuate con il d.P.C.M. 23 febbraio 2016. Tra di esse sono state ricomprese anche quelle destinate al trattamento accessorio del personale in forza all'Ispettorato, già assegnate al Ministero del lavoro e da trasferire all'Ispettorato, che subentra pertanto nella titolarità dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

Vengono in ogni caso trasferite all'Ispettorato le risorse del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL destinate alle dotazioni strumentali, nonché quelle previste dalla legislazione sul contrasto del lavoro sommerso e irregolare, le quali sono utilizzate per il finanziamento delle misure per l'incentivazione del personale ispettivo di ruolo dell'Ispettorato²¹. Sono altresì trasferite all'Ispettorato le risorse del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL finalizzate alla formazione del personale ispettivo.

Ai sensi dell'art. 11 dello Statuto, le entrate dell'Ispettorato sono costituite dalle risorse individuate dal d.lgs. n. 149/2015 e da eventuali risorse aggiuntive derivanti da compensi per servizi prestati o da altri proventi patrimoniali o di gestione.

Entro il 15 ottobre di ogni anno, il direttore dell'Ispettorato dovrà trasmettere il bilancio preventivo al collegio dei revisori, che lo esamina entro i quindici giorni successivi; entro il successivo 31 ottobre il direttore, previa delibera del Consiglio di amministrazione, è tenuto a trasmettere il bilancio preventivo al Ministro del la-

²¹ F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, e-book, ADAPT, Modena, 2016.

voro; entro il 31 dicembre, il Ministro del lavoro, sentito il Ministro dell'economia, approva il bilancio preventivo o lo restituisce al direttore, indicando le motivazioni della eventuale mancata approvazione; il direttore è tenuto a conformarsi alle indicazioni del Ministro, ritrasmettendo il bilancio emendato entro trenta giorni.

Entro il 15 aprile di ogni anno, il direttore trasmette il conto consuntivo dell'esercizio precedente al collegio dei revisori dei conti, che lo esamina entro i dieci giorni successivi; entro il successivo 30 aprile, il direttore, previa delibera del Consiglio di amministrazione, trasmette al Ministro del lavoro il conto consuntivo, unitamente alla relazione del collegio dei revisori dei conti; il Ministro del lavoro, sentito il Ministro dell'economia, approva il conto consuntivo o lo restituisce al direttore, indicando le motivazioni della mancata approvazione; il direttore riformula, ove possibile, il conto consuntivo attenendosi alle indicazioni del Ministro entro trenta giorni; la mancata approvazione del bilancio consuntivo è elemento di valutazione dell'operato del direttore.

9. Il personale

Secondo quanto previsto dall'art. 13 dello Statuto, il personale dell'Ispettorato, ferme restando le responsabilità vigenti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, è tenuto a uniformare la propria condotta ai principi e alle regole che saranno successivamente definite in un apposito codice di comportamento; in attesa della sua adozione, si applicano i codici adottati dal Ministero del lavoro (art. 25 d.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Le disposizioni attuative del d.lgs. n. 149/2015 affrontano anche i profili legati alle funzioni dirigenziali del nuovo ente. Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto, infatti, i dirigenti dell'Ispettorato curano l'attuazione degli indirizzi e dei programmi generali predisposti dal direttore per l'attuazione della convenzione, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi e di gestione ed esercitando i relativi poteri di spesa; formulano proposte ed esprimono pareri al direttore; dirigono, controllano e coordinano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia; provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici²².

Al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, l'Ispettorato e il Ministero del lavoro stipulano appositi accordi o protocolli d'intesa per disciplinare le modalità di avvalimento del personale in forza presso ciascuna amministrazione, con i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. In fase di prima attuazione, e comunque per non più di due anni, le attività strumentali connesse al funzionamento dell'Ispettorato sono quindi svolte dal

²² V. decreto direttoriale 22 dicembre 2016 in tema di criteri su modalità di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.

Ministero del lavoro, anche avvalendosi del personale trasferito all'Ispettorato. Nelle more dell'avvio dell'operatività dell'Ispettorato, gli oneri per le attività svolte a decorrere dalla nomina del direttore sono anticipati dal Ministero del lavoro a valere sulle risorse destinate all'Ispettorato stesso.

Sempre al fine di consentire il rapido avvio dell'Ispettorato, è stabilito che esso possa avvalersi degli strumenti applicativi ed informatici di altre amministrazioni già in uso presso il Ministero del lavoro secondo le modalità stabilite dagli indicati accordi, nonché delle infrastrutture tecnologiche ed applicative realizzate dal medesimo Ministero per la gestione del sistema informativo dell'attività di vigilanza, i cui oneri a carico dell'Ispettorato sono stabiliti con gli stessi accordi.

L'avvalimento garantisce i livelli di sicurezza dei dati trattati per gli scopi specifici dell'Ispettorato. L'avvalimento, nel nostro ordinamento giuridico, è un istituto riguardante il settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, introdotto con il d.lgs. n. 163/2006, da poco sostituito con il d.lgs. n. 50/2016 ("Codice dei contratti pubblici"), in sede di recepimento delle direttive dell'Unione Europea n. 2004/18 e n. 2004/17.

Il 14 settembre 2016 il Ministro del lavoro e il direttore dell'Ispettorato hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa concernente appunto l'avvalimento delle strutture del Ministero del lavoro da parte dell'Ispettorato per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento. Il Protocollo 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 «con particolare riferimento al coordinamento sul territorio nazionale della vigilanza svolta dal personale ispettivo del Ministero, dell'INPS e dell'INAIL in materia di lavoro e legislazione sociale»²³.

Per lo svolgimento di tale attività, pertanto, l'Ispettorato si avvarrà primariamente della Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero, nonché delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro, le quali continueranno comunque a svolgere ogni altra attività ad esse demandata dalla normativa vigente²⁴. Tutti gli atti compiuti in regime di avvalimento dagli uffici del Ministero rimarranno pertanto imputati in via diretta ed esclusiva all'Ispettorato, il quale ne risponderà anche nei confronti dei terzi. Ad ogni buon conto, rimarrà ferma la dipendenza gerarchica dal Ministero del lavoro (con tutte le conseguenze, anche in materia disciplinare e di valutazione della *performance*) del personale di cui l'Ispettorato si avvarrà. L'avvalimento concordato fra Ministro del lavoro e direttore dell'Ispettorato opererà fino al trasferimento delle risorse umane e finanziarie al nuovo ente e, in ogni caso, non oltre i due anni successivi alla data di effettivo inizio della operatività diretta di quest'ultimo. Nelle more, specifici accordi delineeranno le modalità di avvalimento del personale per svolgere le attività di rispettiva compe-

²³ P. RAUSEI, *Un anno dopo il d.lgs. n. 149/2015 parte l'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in @bollettinoADAPT, 17 ottobre 2016.

²⁴ Sul punto è in corso di approvazione il d.P.R. di riorganizzazione del Ministero del lavoro.

tenza; l'Ispettorato potrà richiedere in distacco temporaneo personale del Ministero del lavoro, e viceversa, per conseguire specifici obiettivi rispondenti ai propri, rispettivi, fini istituzionali. Nell'ipotesi di sopravvenute rilevanti novità normative, aventi sostanziali riflessi sul conseguimento degli obiettivi, saranno concordate tra le parti eventuali modifiche e integrazioni necessarie al Protocollo, che dovrà comunque intendersi risolto di diritto *ex art.* 1419 c.c. qualora le disposizioni di legge sopravvenute risulteranno incompatibili con quelle essenziali in esso contenute²⁵.

10. Le strutture territoriali

Come disciplinato dall'art. 2, d.P.C.M. 23 febbraio 2016, oltre all'ufficio centrale, l'Ispettorato si articola in quattro Ispettorati interregionali del lavoro e 74 Ispettorati territoriali del lavoro.

Gli ispettorati interregionali coincidono sostanzialmente con le precedenti Direzioni interregionali del lavoro (continuano ad avere perciò sede a Milano per Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta; a Venezia per Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Veneto; a Roma per Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria; a Napoli per Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia, mentre Sicilia e Trentino Alto Adige, conservano la loro autonomia) e ne esercitano le competenze a suo tempo loro assegnate, provvedendo, in particolare, al coordinamento dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale; allo sviluppo dei rapporti con il sistema delle regioni, degli enti locali e degli altri organismi per la realizzazione di interventi sinergici in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; alla programmazione e al coordinamento delle attività operative, nell'ambito territoriale di competenza; alla programmazione economico finanziaria, attraverso l'elaborazione dei piani attuativi di intervento, alla gestione delle risorse finanziarie e strumentali e alla gestione amministrativa delle risorse umane; a fornire linee generali di indirizzo, contribuendo alla definizione degli standard qualitativi dei processi di lavoro e dei livelli di servizio, monitorando il livello di trasparenza ed imparzialità dell'azione istituzionale e dell'attuazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, svolgendo analisi del mercato del lavoro e monitorando i connessi indicatori di contesto; a svolgere funzioni di coordinamento nei confronti dei soggetti istituzionali dei singoli livelli regionali presenti nell'ambito interregionale di competenza²⁶.

Gli ispettorati territoriali, che in qualche caso accorpano più ambiti provinciali, esercitano le competenze già assegnate alle Direzioni territoriali del lavoro, svol-

²⁵ Circolare 25 gennaio 2017, n. 2 sui profili logistici, di coordinamento e di programmazione del personale ispettivo e lett. circolare 22 febbraio 2017, n. 2 sulle ulteriori indicazioni operative.

²⁶ E. MASSI, *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in *Dir. prat. lav.*, n. 41, 2015.

gendo in particolare le funzioni di coordinamento e razionalizzazione dell'attività di vigilanza; vigilanza e regolazione in materia di lavoro, legislazione sociale e strumenti di sostegno al reddito; tutela, anche civilistica, delle condizioni di lavoro, prevenzione, promozione e informazione per la corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale; vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; autorità territoriale competente a valutare la fondatezza degli accertamenti svolti dagli organi ad essi preposti; controllo sull'osservanza delle disposizioni rientranti nei compiti e nelle attribuzioni dell'Ispettorato, per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro²⁷; mediazione delle controversie di lavoro attraverso la Commissione di conciliazione e la costituzione di collegi arbitrali; certificazione dei contratti di lavoro per il tramite della relativa Commissione, a suo tempo istituita presso ogni Direzione provinciale (poi territoriale) del lavoro; gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro.

Il direttore dell'Ispettorato, con propri provvedimenti, previo parere del Consiglio di amministrazione e sentite le organizzazioni sindacali, ripartisce le competenze fra gli uffici, definisce l'organizzazione degli ispettorati interregionali e territoriali, provvede alla graduazione degli uffici dirigenziali.

²⁷ V. circolare 29 dicembre 2016, n. 4 in tema di trattazione dei ricorsi amministrativi.

