

LA NASCITA DELL'AGENZIA PER L'ISPEZIONE DEL LAVORO

Il Ministero del Lavoro e le proprie articolazioni periferiche sono state interessate, negli ultimi anni, da numerose iniziative legislative finalizzate a rendere più funzionale l'attività svolta, soprattutto nell'ottica della vigilanza in materia di lavoro.

Senza andare ad approfondire il passato ma andando, semplicemente, a "ritroso" nel tempo, è sufficiente ricordare il tentativo di unificazione delle Direzioni del Lavoro nell'Ufficio Territoriale del Governo già pensato alla fine degli anni '90 e mai attuato (e riproposto, in altre forme, dalla c.d. "legge delega Madia" con la confluenza di tutte le strutture periferiche dello Stato nell'UTG), alla "casa del Welfare" risalente al 2008-2009, precipitosamente accantonata, a forme di coordinamento intenso tra tutti gli organi ispettivi, compresa la Guardia di Finanza che, seppur specificatamente previsto, si è perso nella "fase attuativa" rimandata a provvedimenti amministrativi mai adottati (art. 7, comma 2, lettera a, n. 1 della legge n. 106/2011), all'attuale revisione della struttura centrale e periferica del Dicastero del Lavoro che, ancora in corso di attuazione per quel che concerne la struttura organizzativa interna delle strutture periferiche, ha portato, tra le altre cose, alla creazione delle Direzioni interregionali del Lavoro ed alla cancellazione di alcuni Uffici di minore importanza ed alla integrazione di altri. In questo momento, in esecuzione di quest'ultimo provvedimento, assistiamo alla creazione di una struttura organizzativa interna che le Direzioni territoriali del Lavoro sono chiamati a realizzare con un impegno burocratico degno di miglior causa, ma che è destinata ad esser soppiantata, nel giro di pochi mesi, dalla nuova organizzazione.

Ora, in un'ottica leggermente diversa e nella logica dei principi contenuti nell'art. 1, comma 7, lettera l), della legge n. 183/2014, l'Esecutivo, attraverso il D.L.vo n. 149/2015, ipotizza la nascita di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, attraverso l'integrazione in una sola struttura dei servizi di vigilanza del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, con la previsione di strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle ASL e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale. Ciò dovrebbe portare al superamento di sovrapposizioni e duplicazioni di interventi ispettivi: la relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento afferma che ciò dovrebbe far venir meno un clima "vessatorio" nei confronti delle realtà imprenditoriali e ridurre il dispendio di risorse amministrative ed economiche.

La riflessione che segue, percorrerà la strada indicata dal D.L.vo n. 149/2015, entrato in vigore il 24 settembre 2015.

L'art. 1 prevede la creazione di un Ispettorato nazionale del lavoro (il nome, afferma la relazione tecnica, richiama una definizione di uso comune) il cui obiettivo è sempre lo stesso che è stato propugnato nei provvedimenti normativi degli anni scorsi: la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività di vigilanza, finalizzata ad eliminare forme di sovrapposizione di interventi ispettivi, senza con ciò accrescere gli oneri a carico della finanza pubblica. L'Ispettorato integra i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL e, a tal fine, svolge le attività di vigilanza già esercitate dai tre organismi appena citati. L'Ispettorato ha personalità giuridica di diritto pubblico, è sottoposto al controllo del Ministero del Lavoro che monitora sia gli obiettivi che la gestione finanziaria, è dotato di autonomia organizzativa e contabile e deve assicurare l'omogeneità operativa di tutto il personale: a tal fine il comma 2 stabilisce che i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro siano estesi a quelli di vigilanza degli Istituti assicuratori, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, secondo la previsione contenuta nell'art. 6, comma 2, del D.L.vo n. 124/2004.

L'Ispettorato si struttura con una sede centrale a Roma per un massimo, stando alla relazione tecnica di accompagnamento, di 160 persone (con il vincolo della ubicazione in un palazzo demaniale o di proprietà di uno degli Enti "confluenti" o di altri istituti previdenziali ed un massimo di 80 sedi territoriali che rappresentano, in ogni caso, una riduzione rispetto agli attuali 85: come si può facilmente notare non viene individuato un numero fisso perché, presumibilmente, si tiene conto dell'iter legislativo di altri provvedimenti che prevedono, nella logica della cancellazione delle Province, una riduzione delle stesse Prefetture ove dovrebbero confluire una serie di organismi periferici delle Amministrazioni statali.

L'art. 2 stabilisce le funzioni e le attribuzioni dell'Ispettorato scandendo, innanzitutto, i tempi per l'adozione di uno statuto e della definizione, attraverso una convenzione, tra Ministro del Lavoro e direttore dell'Ispettorato, degli obiettivi assegnati a quest'ultimo. Tutto questo dovrebbe avvenire entro l'8 novembre 2015, ossia a 45 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 149/2015 attraverso l'emanazione di un DPR: è auspicabile che questo e altri termini, che saranno evidenziati nel prosieguo della riflessioni non siano puramente ordinatori.

Ma quali sono le funzioni e le attribuzioni del costituendo Ispettorato?

L'elencazione è abbastanza precisa e puntuale e ricalca, nella sostanza, quelle già assegnate non soltanto alla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva che va ad essere cancellata dall'organigramma del Ministero del Lavoro, ma anche alle apposite direzioni dell'INPS e dell'INAIL:

- a) esercita e coordina la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo del Ministero come, ad esempio, quella in edilizia, e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni sul lavoro e le malattie professionali, al rischio delle malattie professionali, delle caratteristiche dei cicli produttivi finalizzati alla individuazione ed alla applicazione dei premi assicurativi: tutto questo, sulla base di direttive emanate direttamente dal Ministro del Lavoro;
- b) emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria e direttive rivolte al personale ispettivo: il tutto, in una logica di piena conformità con gli organi di Gabinetto e Legislativi del Ministero del Lavoro. La norma non cita direttamente gli interpellati ma si ha motivo di credere che gli stessi rientrino nella competenza del nuovo Ispettorato, nel rispetto della procedura in essere prevista dal D.L.vo n. 124/2004;
- c) propone, nel rispetto delle direttive del Ministro, gli obiettivi quali-quantitativi delle verifiche effettuando operazioni di monitoraggio;
- d) cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo (si spera, con maggiore celerità e proficuità rispetto al passato), ivi compreso quello dell'INPS e dell'INAIL;
- e) svolge attività di promozione e prevenzione presso Enti, datori di lavoro ed Associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso ed irregolare, secondo la previsione contenuta nell'art. 8 del D.L.vo n. 124/2004 che affida un ruolo di primo piano alle strutture periferiche;
- f) coordina il contenzioso sui provvedimenti in materia ispettiva, assicurando la tutela degli interessi erariali in tutte le sedi, favorendo il ricorso a strumenti di conciliazione. L'ampia dizione adottata sembra postulare interventi ben più incisivi della stessa conciliazione monocratica ex art. 11 del D.L.vo n. 124/2004;
- g) esercita e coordina l'attività di vigilanza relativa ai rapporti di lavoro nel settore dell'autotrasporto attraverso i controlli previsti dalle norme comunitarie di recepimento e la gestione delle vigilanze speciali;

- h) svolge una attività di studio e di “intelligence” sui fenomeni legati al lavoro sommerso ed irregolare con la relativa “mappatura” dei rischi;
- i) gestisce le risorse finanziarie assegnate ex art. 8;
- j) svolge ogni ulteriore attività demandata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- k) riferisce sia al Ministero del Lavoro che all’INPS ed all’INAIL ogni informazione utile ai fini della programmazione e dello svolgimento delle attività istituzionali;
- l) si coordina, nel rispetto delle rispettive competenze, con i servizi ispettivi delle ASL e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale con l’obiettivo di assicurare una uniformità di indirizzi, una maggiore efficacia degli accertamenti, evitando la sovrapposizione degli interventi.

Con i successivi articoli 3 e 4 si definisce la struttura di vertice dell’Ispettorato, mentre con il successivo art. 5 ne vengono disciplinati l’organizzazione ed il funzionamento. Vale la pena di sottolineare come l’ultimo comma dell’art. 3 precisi che l’Ispettorato si avvale dell’Organismo Indipendente di Valutazione della Performance del Ministero del Lavoro.

Ma, andiamo con ordine.

L’art. 3 individua quali organi “apicali” della costituenda Agenzia:

- a) il direttore che è scelto tra personale della Pubblica Amministrazione con funzioni di livello dirigenziale generale o altro personale in possesso di provata esperienza e professionalità. La nomina avviene con DPR, su proposta del Consiglio dei Ministri. Qualora il designato sia un dipendente pubblico, lo stesso viene posto fuori ruolo, in aspettativa non retribuita, con indisponibilità di un analogo posto nell’amministrazione di provenienza. Per tale incarico, di durata triennale, rinnovabile una sola volta, è prevista una spesa annua pari a 217.000 euro, comprensiva degli oneri fiscali e previdenziali. Tale dato è stato rilevato dalle analisi tecniche di accompagnamento del provvedimento. Nei confronti del direttore trova piena applicazione l’art. 21 del D.L.vo n. 165/2001 in materia di responsabilità dirigenziale per il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso il sistema di valutazione, o per la mancata ottimizzazione della produttività, dell’efficienza e della trasparenza, nonché per la inosservanza delle direttive imputabili allo stesso;
- b) il consiglio di amministrazione composto da quattro dirigenti incaricati di funzione di livello dirigenziale, di cui due nominati dall’INPS e dall’INAIL. Il presidente viene nominato tra gli stessi direttamente dal Ministro del Lavoro ed alle sedute (senza corresponsione di alcun gettone specifico o compenso) partecipa il direttore;
- c) il collegio dei revisori composto da tre membri (dirigenti non generali) di cui due designati dal Ministro del Lavoro ed il terzo da quello dell’Economia, per i quali sono previsti anche tre supplenti. Agli stessi spetta un compenso fissato attraverso un decreto “concertato” tra Lavoro ed Economia i cui oneri ricadono sul bilancio dell’Ispettorato con una spesa annua complessiva che presumibilmente si attesterà sui 50.000 euro, attesa la possibile assimilazione con il trattamento spettante ai revisori dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Ma quali sono i compiti dei tre organi sopra evidenziati?

La risposta la fornisce l’art. 4 quando afferma che il consiglio di amministrazione:

- a) adotta gli atti di indirizzo in materia di vigilanza;
- b) indica gli obiettivi quantitativi e qualitativi dell’attività ispettiva;
- c) adotta il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;
- d) assicura il coordinamento tra Ispettorato, Dicastero del Lavoro, INPS e INAIL sia per la gestione del personale che per la definizione degli obiettivi in relazione ai piani di attività delle singole amministrazioni;

- e) adotta, in raccordo con il direttore generale, le misure ritenute più idonee per la vigilanza sul piano dell'efficacia.

Per quel che riguarda, invece, la figura del direttore generale il comma 2 dell'art. 4 individua i seguenti compiti:

- a) rappresentanza legale dell'Ispettorato;
- b) attua gli indirizzi e le linee guida adottate dal consiglio di amministrazione, approvate dal Ministro;
- c) presenta al consiglio il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;
- d) propone gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive;
- e) presenta una relazione annuale sull'attività svolta dall'Ispettorato.

Il collegio dei revisori svolge il controllo sull'attività dell'Ispettorato ai sensi del D.L.vo n. 123/2011 e, per quanto applicabili, degli articoli 2397 e seguenti del c.c. .

Si tratta, nella sostanza, di norme ordinamentali rispetto alle quali, al momento, non si è in grado di esprimere osservazioni.

L'art. 5 tratta dell'organizzazione e del funzionamento dell'Ispettorato, rinviando ad uno o più DPCM da emanare entro l'8 novembre 2015 (ossia dopo 45 giorni successivi dall'entrata in vigore del D.L.vo n. 149/2015), e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, l'organizzazione delle risorse umane e strumentali e la contabilità gestionale relativa alla parte finanziaria ed economico patrimoniale.

Ma con lo stesso art. 5 si cerca di risolvere un problema annoso che riguarda la vigilanza degli ispettori del lavoro e dei carabinieri appartenenti al nucleo (ma non gli addetti alla vigilanza degli Istituti): quello dei costi delle missioni con il mezzo proprio. Forse sfugge alla maggioranza degli utenti che se nel nostro Paese l'attività di vigilanza viene svolta in ore notturne, in luoghi lontani dalle normali linee di collegamento, in condizioni, talora, particolarmente pericolose, ciò avviene perché il personale ispettivo mette a disposizione il proprio mezzo (le Direzioni del Lavoro non ne hanno in dotazione) e, fino ad ora, i rimborsi (scarsi) del costo del carburante, spesso corrisposti a distanza di mesi, non hanno, assolutamente, coperto i disagi. Ciò ha portato, anche di recente, a forme di "non collaborazione" da parte degli ispettori che, appunto, non hanno più messo a disposizione il proprio automezzo, rendendo impossibili una serie di accertamenti.

L'esecutivo sembra correre ai ripari e, all'interno degli stanziamenti previsti, in deroga alle normative legali e contrattuali vigenti, viene ipotizzata una diversa disciplina del trattamento di missione con la propria autovettura, anche in considerazione del fatto che, sovente, occorre trasportare strumenti informatici, fotocamere ed altre attrezzature necessarie per gli accessi. Di conseguenza, con un apposito DPCM sarà emanata una disciplina che si ispirerà ad alcuni criteri ben individuati:

- a) mantenimento della attuale misura dell'indennità chilometrica che fa riferimento all'art. 15 della legge n. 836/1973, come rideterminata dall'art. 8 della legge n. 417/1978;
- b) previsione di una specifica indennità destinata a favorire la messa a disposizione del proprio automezzo, commisurata ai chilometri effettivamente percorsi;
- c) previsione di coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'INAIL.

Con il comma 4 si afferma, esplicitamente, che l'Ispettorato viene inserito nel sistema della tesoreria unica.

Con il successivo art. 6 si dettano una serie di disposizioni in materia di personale cominciando dalla dotazione organica dell'Ispettorato per la quale viene fissato in 6.357 unità il numero massimo ripartito tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non, con esplicito rinvio ai DPCM previsti al comma 1 dell'art. 5. L'organico complessivo (al quale si applica la contrattazione collettiva del comparto Ministeri e per i dirigenti quella dell'Area I), che somma le unità in servizio presso le Direzioni Territoriali del Lavoro, le Direzioni Interregionali e la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva,

comprende 2 posizioni di dirigente generale (essendo il costo invariato e costando, secondo la relazione tecnica, il secondo dirigente generale 204.800 euro, ciò dovrebbe avvenire con la “cancellazione” di un posto da dirigente generale nell’organico del Ministero del Lavoro) e 88 di dirigente non generale (nella sostanza, questi ultimi sono coloro che, in gran parte, andranno a dirigere le articolazioni periferiche dell’Ispettorato e che, attualmente, sono a capo delle Direzioni territoriali del Lavoro). Da quanto appena detto emerge che tutto il personale delle articolazioni periferiche (e non soltanto quello ispettivo) viene trasferito all’Ispettorato ove continuerà a svolgere i compiti svolti (come, ad esempio, la trattazione delle controversie di lavoro, o i provvedimenti di astensione anticipata nelle gravidanze), con un ovvio “allentamento” del rapporto organico con le altre Direzioni Generali dell’Amministrazione. E’ evidente che il “core business” degli Ispettorati territoriali sarà l’attività di vigilanza, ma è anche necessario sottolineare come le altre attività non possano essere abbandonate o messe in secondo piano, anche alla luce delle recenti novità contenute nei decreti attuativi della legge n. 183/2014, rispetto ai quali, finora, l’Amministrazione del Lavoro è stata particolarmente avara di indicazioni.

Il comma 2 introduce una norma di pura contabilità della dotazione organica dell’Ispettorato: la cessazione del personale amministrativo, proveniente dalle articolazioni territoriali, appartenente ai profili amministrativi avvenuta successivamente alla pubblicazione dei DPCM e fino al 31 dicembre 2016, comporterà una riduzione di uguale numero e le risorse derivanti dalle economie susseguenti alle cessazioni non sono utilizzabili ai fini del budget relativo alle assunzioni con la conseguente riduzione anche dei fondi per il trattamento accessorio. A partire dall’anno 2017 (comma 3), in relazione ai risparmi derivanti dall’esaurimento del ruolo degli ispettori appartenenti all’INPS e all’INAIL, la dotazione organica dell’Ispettorato viene incrementata, ogni tre anni, di un numero di posti corrispondente alle facoltà di assunzione previste in materia di turn – over del personale.

Con il comma 4 viene, nella sostanza, confermato il “Comando carabinieri per la tutela del lavoro” che è alle dipendenze del Ministro del Lavoro, come viene ribadito che presso le sedi territoriali dell’Ispettorato operano contingenti di militari, funzionalmente dipendenti dal dirigente preposto alla sede e gerarchicamente dal comandante dell’articolazione del Comando carabinieri per la tutela del lavoro. Ai carabinieri vengono confermati i medesimi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell’Ispettorato, con l’eccezione del potere di conciliazione all’interno della procedura monocratica prevista dall’art. 11 del D.L.vo n. 124/2004, cosa che, del resto, già avveniva sotto il precedente ordinamento.

I commi 5 e 6 individuano:

- a) la dislocazione dell’Ispettorato sul territorio;
- b) gli assetti e gli organici dell’Arma dei Carabinieri ed i contenuti della dipendenza funzionale dai dirigenti delle articolazioni periferiche;
- c) la data di cessazione della operatività delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro con l’attribuzione conseguente alle sedi territoriali dell’Ispettorato dei compiti già assegnati alle predette direzioni;
- d) la data di trasferimento nei ruoli dell’Ispettorato del personale di ruolo del Ministero del lavoro individuato dagli stessi DPCM (personale già in servizio presso le strutture periferiche e presso la Direzione Generale per l’Attività Ispettiva). C’è, poi, il problema del personale ispettivo che opera all’interno delle sedi centrali del Ministero del lavoro e che svolge compiti non attinenti alla propria qualifica specifica: costoro (ne sono stati contati 152) vengono trasferiti nei ruoli dell’Ispettorato a meno che, nei 30 giorni successivi all’entrata in vigore del D.L.vo n. 149/2015 (ossia, entro il 24 ottobre), non optino di rimanere nei ruoli del Ministero con inquadramento nei corrispondenti profili amministrativi.

Con il successivo art. 7 si affronta il tema del coordinamento (e non dipendenza funzionale) con il personale ispettivo di INPS ed INAIL che viene inserito dagli Istituti di provenienza in ruoli ad esaurimento con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore che è superiore a

quello degli ispettori del Ministero del Lavoro: in ogni caso, entro 30 giorni dal 24 settembre, data di entrata in vigore del D.L.vo n. 149/2015, il personale ispettivo degli Istituti può chiedere, nei limiti delle dotazioni organiche, di essere inquadrato nei rispettivi profili amministrativi. E' il comma 2 che rinvia ad uno dei DPCM previsti dall'art. 5 il compito di individuare, in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione, forme di coordinamento tra l'Ispettorato ed i servizi ispettivi di INPS ed INAIL che, tuttavia, non possono prescindere dal potere dell'Ispettorato di dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo e di definire la programmazione ispettiva e le modalità di accertamento. In Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano l'Ispettorato provvede a stipulare protocolli d'intesa al fine di garantire in tali territori ove è garantita l'autonomia operativa, l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza.

Probabilmente, l'intenzione di chi ha preparato la prima bozza del decreto legislativo (che non è quella poi approvata e pubblicata in Gazzetta Ufficiale) era quella di prevedere un rapporto organico funzionale e non di mero coordinamento con gli ispettori degli istituti previdenziali: ciò non è stato possibile per una serie di resistenze trasversali.

L'art. 8 si preoccupa delle risorse finanziarie affermando che tale incombenza sarà soddisfatta con uno dei DPCM previsti dall'art. 5 (ci si riferisce, senz'altro, alle risorse per le dotazioni strumentali, per i trattamenti retributivi, per le missioni e per i canoni di locazione): l'Ispettorato subentra al Ministero del Lavoro nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi e, probabilmente, dovrà trovare per la gestione contabile un forte aiuto (con relativo passaggio di dirigenti e personale) da altre strutture ministeriali che, da sempre, si sono occupate della gestione dei capitoli di dette spese. E' questo un aspetto delicato ed essenziale, atteso che nella attuale struttura della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, orientata sul "core business" della vigilanza nei luoghi di lavoro, non sembrano ravvisarsi sufficienti risorse con qualifiche gestionali e di amministrazione: una partenza con il piede sbagliato del nuovo Ispettorato non è auspicabile per nessuno.

Un passaggio normativo viene destinato alla articolazione sul territorio: il comma 2 afferma che si tiene conto del piano di razionalizzazione delle sedi già previsto che, tuttavia, non potrà non tener conto delle prossime razionalizzazioni che investiranno le articolazioni periferiche dello Stato.

L'art. 9 riguarda la rappresentanza in giudizio: all'Ispettorato si applicano le disposizioni sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura di Stato previsto dal R.D. n. 1611/1933.

L'art. 10 è, per così dire, la "chiosa" finale da un punto di vista organizzativo: la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva "scompare" dall'organigramma del Ministero del Lavoro ma, al contempo, è previsto il ridimensionamento delle altre Direzioni Generali del Ministero che hanno meno compiti da svolgere (si pensi, ad esempio, a quella che si occupa dell'Amministrazione del personale e delle risorse economiche): tra l'altro, per effetto della costituzione dell'ANPAL (D.L.vo n. 150/2015) "sparirà" anche la Direzione Generale per le politiche attive e subirà un drastico ridimensionamento quella dei Servizi tecnologici. Tale operazione comporta il possibile venir meno di posizioni dirigenziali di livello generale o non. Un discorso, sia pure di rilevanza minore, riguarderà l'INPS e l'INAIL.

Con il successivo art. 11 si entra nel merito di una serie di questioni operative che interessano, direttamente, il cittadino "utente" in quanto intervengono su una serie di disposizioni contenute nel D.L.vo n. 124/2004. Vengono aboliti, secondo la previsione del comma 1:

- a) l'art. 1 (vigilanza assunta e coordinata dal Ministero del Lavoro in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali): ciò è del tutto coerente con la nuova funzione assunta dall'Ispettorato;
- b) l'art. 2 che aveva istituito la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva;
- c) l'art. 4 relativo al coordinamento regionale dell'attività di vigilanza attraverso l'apposita commissione regionale;
- d) l'art. 5 che disciplinava, attraverso il CLES (organo pletorico e di scarsa incisività, già finito nel "dimenticatoio" di molte Direzioni territoriali del Lavoro), il coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza.

Viene riscritto l'art. 3 che si occupa della Commissione centrale di coordinamento dell'Attività di vigilanza che opera quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza, proponendo, sulla base dei rapporti annuali dell'Ispettorato nazionale, indirizzi, obiettivi strategici e priorità.

La Commissione, nominata con decreto del Ministro del Lavoro, è espressione di un'ampia rappresentatività, ricalca, nella sostanza, quella già prevista dal vecchio art. 3, ed è composta:

- a) dal Ministro del Lavoro, o da un sotto segretario delegato, in qualità di presidente;
- b) dal direttore dell'Ispettorato nazionale del Lavoro;
- c) dal Direttore generale dell'INPS;
- d) dal direttore generale dell'INAIL;
- e) dal Comandante del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro;
- f) dal Comandante Generale della Guardia di Finanza;
- g) dal Comandante del Nucleo speciale entrate della Guardia di Finanza;
- h) dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri;
- i) dal Direttore generale dell'Agenzia delle Entrate;
- j) da quattro rappresentanti dei datori di lavoro designati dalle organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale;
- k) da quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Ogni titolare può farsi rappresentare da un membro supplente delegato.

La norma, dopo aver elencato una serie di soggetti che per la loro funzione (ad esempio, Direttori Generali, anche di altri Ministeri) possono essere invitati a partecipare alle sedute della Commissione, specifica che il Capo della Polizia può essere invitato allorchè si trattino questioni di carattere generale attinenti la problematica del lavoro illegale e che tutto avviene senza la corresponsione di alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione.

Un'altra breve modifica concerne l'art. 13, comma 5, nel senso che l'adozione della diffida interrompe i termini per la presentazione dei ricorsi al direttore della sede territoriale del lavoro (art. 16) ed al comitato per i rapporti di lavoro (art. 17) che sono stati riscritti alla luce delle novità intervenute.

Il nuovo art. 16 afferma che i ricorsi (che non hanno alcun effetto interruttivo o sospensivo) avverso gli accertamenti in materia di lavoro, legislazione sociale, contributiva ed assicurativa adottati dagli ufficiali di polizia giudiziaria (il riferimento all'art. 13, comma 7, del D.L.vo n. 124/2004 evidenzia principalmente la Guardia di Finanza, la Polizia Municipale ed i Carabinieri non appartenenti al NIL) vanno presentati entro i successivi trenta giorni dalla notifica, al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato che decide, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente tempestivamente trasmessa dall'organo accertatore, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, trascorsi i quali vige il principio del silenzio – rigetto. Lo scopo per il quale sono ricorribili al Dirigente dell'Ispettorato territoriale gli atti di soggetti ispettivi che sono “fuori” dalle direttive dirette dell'Ispettorato nazionale è proprio quello evidenziato nella prima riga dell'art. 13 che è quello “di garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di lavoro”. Ciò non è previsto per gli atti di accertamento degli ispettori, rispetto ai quali è possibile il normale esercizio dell'autotutela.

L'art. 17 viene riscritto completamente in quanto risente della nuova struttura dell'Ispettorato.

Tutti i ricorsi contro gli atti di accertamento dell'Ispettorato del Lavoro e degli Enti previdenziali ed assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro, vanno inoltrati alla sede territoriale competente dell'Ispettorato entro trenta giorni e sono decisi entro novanta giorni dal Comitato per i rapporti di lavoro sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Ispettorato. Qui si conferma il principio che, in caso di “non decisione”, c'è il silenzio – rigetto ed il ricorso non produce alcun effetto interruttivo o sospensivo.. Anche in questo caso, la competenza era radicata, da ultimo, presso le Direzioni interregionali del Lavoro (“eredi” delle Direzioni regionali del Lavoro): ora nulla si dice circa la possibilità che tra gli

80 uffici territoriali previsti ve ne sia qualcuno con competenza regionale. Se così non sarà (e il dettato letterale che fa riferimento “all’Ispettorato competente”) si dovrebbe pensare a direttori regionali dell’INPS e dell’INAIL (o loro delegati, pur se la disposizione non sembra prevederlo espressamente) continuamente “in giro” presso le sedi territoriali della nuova struttura, senza alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Anche qui, rispetto al vecchio testo, il nuovo non prevede la sospensione dell’esecutività dell’ordinanza – ingiunzione in caso di richiesta del ricorrente, accolta dal responsabile dell’Ufficio.

Il Comitato, che opera gratuitamente, è composto dal direttore della sede territoriale dell’Ispettorato, con funzioni di presidente, e dai direttori dell’INPS e dell’INAIL del capoluogo di regione ove ha la sede l’Ispettorato competente.

Sempre in materia di ricorsi amministrativi, pur nel silenzio della norma, non può non soffermarsi su quello concernente il provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale, adottato dagli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro secondo la previsione contenuta nell’art. 14, comma 9, del D.L.vo n. 81/2008. Si ha motivo di ritenere che con la fine delle Direzioni interregionali del lavoro, il ricorso debba essere deciso dal Dirigente dell’Ispettorato territoriale competente, fermo restando che i termini per la presentazione sono rimasti gli stessi (trenta giorni) e che la decisione, pena il silenzio accoglimento, deve avvenire entro i 15 giorni successivi.

L’art. 11 prosegue, infatti, con alcune disposizioni di “raccordo”: qualunque riferimento che nelle leggi, nei regolamenti e negli atti amministrativi chiama in causa le direzioni interregionali o territoriali del lavoro, va inteso, per quanto compatibile, come destinato alla sede territoriale competente dell’Ispettorato che, peraltro, viene identificato come l’Autorità competente a ricevere i rapporti ex art. 17 della legge n. 689/1981.

Il comma 4 definisce due aspetti importanti: quello legato alla possibilità di protocolli d’intesa con le ASL locali e con le agenzie regionali per la protezione ambientale (sulla falsariga di ciò che è già previsto a livello nazionale) e quello concernente la possibilità (già sperimentata in alcune realtà locali) di accordi con amministrazioni regionali e locali e con aziende di trasporto pubblico) di forme di collaborazione destinate a facilitare la mobilità degli organi di vigilanza per lo svolgimento di compiti istituzionali.

Con i tre commi successivi sono stabiliti alcuni principi a livello teorico che, se rispettati, potrebbero esser decisivi per un effettivo cambiamento del “modus operandi”:

- a) l’INPS, l’INAIL e l’Agenzia delle Entrate che, da un punto di vista prettamente operativo, sono in possesso di dati, informazioni ed archivi informatici di gran lunga più completi di quelli già in possesso del Ministero del Lavoro (e, in futuro, dell’Ispettorato e delle sue articolazioni periferiche), debbono mettere a disposizione di quest’ultimo ogni elemento, in forma analitica od aggregata, utile sia per l’attività di vigilanza che per la difesa in giudizio: il tutto, per orientare l’azione ispettiva verso soggetti ad alto rischio di elusione, sia sotto l’aspetto del lavoro irregolare che per quello correlato alla evasione contributiva e fiscale, ma anche per una maggiore efficacia nella gestione del contenzioso. L’eventuale omissione o la “non collaborazione” sono foriere di norme sanzionatorie nei confronti del dirigente inottemperante anche ex art. 21 del D.L.vo n. 165/2001;
- b) tutti gli organi che effettuano vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (non soltanto quelli interessati da questo provvedimento, ma anche altri come, ad esempio, la Guardia di Finanza), debbono stabilire forme di raccordo con le sedi centrali e territoriali dell’Ispettorato: è chiaro che, su questo punto, la partita è aperta, in quanto, per altre strade, si cerca di evitare la sovrapposizione degli accessi ispettivi, magari favorendo interventi comuni ove ognuno controlla, con maggiore efficacia, la parte di propria stretta competenza;
- c) l’INPS e l’INAIL sono, in ogni caso tenute, al di là della messa a disposizione dei propri archivi, ad assicurare ogni forma di collaborazione utile per un efficiente svolgimento dell’azione ispettiva.

Ma come farà l’Ispettorato centrale a mettersi progressivamente in moto e ad assicurare, da subito una funzionalità che dovrà aumentare con il trascorrere del tempo?

La risposta la fornisce l'art. 12 quando afferma che il Ministro del Lavoro nomina per un periodo non superiore a tre anni un comitato operativo presieduto dal direttore dell'Ispettorato e composto da tre esperti in rappresentanza del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL che per tale attività non percepiscono compensi, gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo.

Le funzioni che questo comitato operativo è chiamato a svolgere sono, in particolare:

- a) attività di supporto al direttore nella definizione degli atti di indirizzo dell'attività di vigilanza da sottoporre alla Commissione centrale di coordinamento;
- b) attività di coordinamento tra Ispettorato, Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, finalizzato ad una corretta gestione del personale ispettivo ed alla definizione degli obiettivi e dei piani di attività;
- c) attività di adozione, in pieno raccordo operativo con il direttore, di misure destinate a favorire una uniformità dell'attività di vigilanza: tali misure possono ben comprendere quelle economico gestionali.

Bologna, 10 ottobre 2015

Eufrazio MASSI