Lo Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro verso l'approvazione definitiva

I**l Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati hanno espresso** (rispettivamente il 16 marzo 2016 e il 22 marzo 2016) **il prescritto parere sull'A.G. n. 280 relativo allo *Schema di regolamento recante lo statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro***, atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, presentato al Parlamento il 26 febbraio 2016, sebbene l'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149 stabilisse un tempo di intervento normativo assai più stringente.

Come noto 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, in attuazione della *lett. l)* del comma 7 dell'art. unico della legge n. 183/2014, **istituisce il nuovo *Ispettorato Nazionale del Lavoro* (INL), chiamato ad unificare i servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, assicurando una uniformità di azione ispettiva** su tutto il territorio nazionale, attraverso i propri uffici territoriali che sostituiranno, assorbendone integralmente le funzioni, le attuali Direzioni Interregionali e Territoriali del Lavoro.

Riguardo al **nome scelto per la nuova Agenzia**, va osservato che lo stesso riecheggia come una sorta di 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).

Secondo la lettera dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 149/2015, entro 45 giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 149/2015 (la scadenza era fissata al 9 novembre 2015, termine evidentemente non perentorio), un apposito Decreto del Presidente della Repubblica (adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 e in conformità ai princìpi e ai criteri direttivi stabiliti per gli statuti delle agenzie pubbliche dall'art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 300/1999) era chiamato a definire lo Statuto dell'INL, mentre con una apposita convenzione fra il Direttore dell'INL e il Ministro del Lavoro devono essere fissati gli obiettivi specificamente attribuiti al Direttore della nuova Agenzia.

Il testo dello schema di DPR recante lo Statuto dell'INL è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 dicembre 2015 e ha ricevuto

parere favorevole con osservazioni dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato in data 15 febbraio 2016 (affare n. 83 del 28 gennaio 2016), rispetto al quale il parere reso dalla Camera raccomanda al Governo, in sede di deliberazione definitiva sul provvedimento, di adeguare il testo del provvedimento alla luce dei rilievi avanzati.

Sul piano dei contenuti del provvedimento si presenta strutturato in un DPR composto di un solo art. e di uno Statuto composto di 14 articoli. L'unica disposizione del Regolamento specifica che lo Statuto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (art. 1, comma 2), dopo la pronuncia di emanazione dello Statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro che viene allegato al DPR medesimo e ne costituisce parte integrante (art. 1, comma 1).

Passando alla disamina dell'articolato di cui si compone lo Statuto, va evidenziato anzitutto che, in coerenza con i contenuti del decreto legislativo istitutivo, l**'art. 1 definisce anzitutto l'Ispettorato Nazionale del Lavoro quale "Agenzia unica per le ispezioni del lavoro"**, in attuazione del D.Lgs. n. 149/2015, con personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia di bilancio e autonomi poteri di organizzazione e funzionamento (comma 1).

A questo proposito il parere del Senato "nella prospettiva della riforma costituzionale, ferma restando la tutela del rispetto delle competenze delle regioni a statuto speciale e degli statuti di autonomia delle province di Trento e di Bolzano", invita il Governo a "considerare l'opportunità che l'Ispettorato venga concepito come ente di coordinamento di tutte le attività ispettive, ivi incluse quelle attualmente affidate alle ASL, allo scopo di evitare inutili duplicazioni di controlli operati da enti diversi".

Si stabilisce poi che l'INL è posto sotto la vigilanza del Ministro del Lavoro e sotto il controllo della Corte dei conti (comma 2) e che le attività dell'Agenzia sono disciplinate dallo Statuto (comma 3). Inoltre si chiarisce che all'INL si applica il Testo Unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (R.D. n. 1611/1933), ma nei limiti di quanto previsto dall'art. 9 del D.Lgs. n. 149/2015 che consente all'Ispettorato di farsi rappresentare e difendere, nel primo grado e nel secondo grado di giudizio da propri funzionari (comma 4). Infine, si specifica che l'INL ha sede centrale a Roma e un massimo di 80 sedi territoriali (comma 5).

Nell'art. 2 dello Statuto si fa rinvio all'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015 con riferimento alla individuazione dei fini istituzionali dell'Ispettorato che è chiamato a svolgere le attività ispettive già esercitate da Ministero del Lavoro, INPS e INAIL e le funzioni specificamente previste:

– svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (nei limiti dell'art. 13, D.Lgs. n. 81/2008), gli accertamenti in materia di infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle Direttive di prodotto;

– proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;

– gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;

– emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del Lavoro) e adottare Direttive operative per il personale ispettivo;

– curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;

– svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, D.Lgs. n. 124/2004);

– svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;

– gestire le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;

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

– riferire al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse amministrazioni.

L'art. 3 dello Statuto riguarda gli organi dell'INL: Direttore, Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori (comma 1). Con riferimento al Direttore si precisa che l'incarico è incompatibile con qualsiasi altro rapporto di lavoro subordinato, pubblico o privato, o di lavoro autonomo, nonché con qualsiasi altra attività professionale privata, anche occasionale, che possa entrare in conflitto con gli scopi e i compiti dell'INL (comma 2).

In proposito il parere del Senato chiede di chiarire la nozione di "lavoro autonomo", in considerazione del fatto che la norma tratta in termini diversi le attività professionali private, anche occasionali.

Relativamente alla **nomina dei quattro componenti del consiglio di amministrazione**, si precisa che con riguardo al requisito della provata esperienza e professionalità che la stessa deve espressamente riguardare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale e deve implicare il possesso di un'esperienza nel settore almeno quinquennale; inoltre si chiarisce che tutti i componenti del consiglio di amministrazione cessano dalle funzioni allo scadere del triennio di nomina dell'organo collegiale, anche quando singoli membri vengono nominati nel corso del triennio in sostituzione di altri cessati; inoltre si ribadisce che alle sedute del CdA partecipa il Direttore dell'INL (comma 3), sul punto peraltro il parere della Camera invita il Governo a valutare l'opportunità di collocare tale previsione relativa alla partecipazione del Direttore dell'INL alle sedute del CdA, dopo il comma 2 dell'articolo 5, nell'ambito della disciplina della partecipazione alle sedute del medesimo consiglio. Quanto al Collegio dei revisori si precisa che l'incarico di presidente dello stesso viene attribuito con decreto del Ministro del lavoro, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze (comma 4) e che il compenso spettante ai componenti del Collegio dei revisori è determinato con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il MEF (comma 5).

L'art. 4 dello Statuto individua le funzioni del Direttore dell'Ispettorato, che è il rappresentante legale dell'INL e svolge tutti i compiti non espressamente assegnati agli altri organi (comma 1), in particolare: presenta al Consiglio di amministrazione – che ha il potere di deliberazione in merito – il bilancio preventivo, il conto consuntivo, gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Ispettorato e, i piani di spesa e di investimento di ammontare superiore ad 1 milione di euro; determina gli indirizzi, i programmi generali e le scelte strategiche dell'INL; determina le forme e gli strumenti di collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni;

definisce linee di condotta e programmi ispettivi del *Comando Carabinieri per la tutela del lavoro* e ne gestisce le spese di funzionamento. Il Direttore dell'INL ha la responsabilità dell'attività e del conseguimento dei risultati dell'Ispettorato (comma 2) e può nominare un dirigente di ufficio dirigenziale generale quale suo vicario, per l'ipotesi di assenza dal servizio o di impedimento temporaneo (comma 3).

Si segnala che con riguardo a tali profili il Consiglio di Stato nel parere reso il 15 febbraio 2016 ha rilevato l'assenza di norme sulle procedure per adottare i regolamenti interni di organizzazione e contabilità (art. 8, comma 4, *lettera l)*, D.Lgs. n. 300/1999), aspetto questo censurato anche nel parere del Senato.

Con l'art. 5 dello Statuto si individuano le competenze del Consiglio di amministrazione dell'INL, specificando che il CdA è chiamato a valutare ogni questione posta all'ordine del giorno su richiesta del Direttore e a coadiuvarlo nelle attribuzioni allo stesso conferite (comma 1). Il parere della Camera suggerisce di sostituire la rubrica dell'art. 5 con: «Competenze e funzionamento del consiglio di amministrazione». Inoltre vengono disciplinate le modalità di convocazione (almeno 4 volte l'anno), di svolgimento delle sedute (valide in presenza di almeno 3 membri, precisando che i componenti possono partecipare anche a distanza alla riunione attraverso strumenti telematici che assicurino idonei collegamenti per consentire la regolare partecipazione ai lavori) e di deliberazione del CdA (commi 2-9). In particolare il comma 3 prevede che su specifici argomenti il Presidente del CdA possa invitare a partecipare alle sedute rappresentanti di altre istituzioni ovvero esperti (interni ed esterni all'INL) nelle materie da trattare. Si segnala che il Consiglio di Stato nel parere del 15 febbraio 2016 ha ritenuto opportuno precisare circa la presidenza delle sedute del CdA che, in caso di assenza del Presidente, la sostituzione avvenga con il membro più anziano per nomina e che soltanto a parità di anzianità di nomina si faccia ricorso al criterio di anzianità anagrafica, su questo punto insiste anche il parere del Senato che suggerisce di riformulare il comma 7 dell'articolo 5.

Negli articoli 6 e 7 dello Statuto si individuano, rispettivamente, le competenze e le modalità di funzionamento del Collegio dei revisori, anche con riguardo alle procedure di convocazione e di svolgimento delle sedute (prevedendo anche per questo organo collegiale la possibilità di partecipazione da remoto con adeguata strumentazione telematica). Sul punto il

parere del Senato segnala che, essendo il numero legale per la seduta costituito dalla presenza di almeno due membri, occorrerebbe definire la disciplina per il caso di parità di voti, ovvero prevedere che alle sedute siano convocati e assistano sia i membri effettivi sia i supplenti, di modo che l'eventualità di una partecipazione di due soli componenti risulti del tutto residuale. In proposito il parere della Camera suggerisce di riunire in un unico articolo, come previsto per il consiglio di amministrazione, le disposizioni relative alle competenze e al funzionamento del collegio dei revisori, di cui agli articoli 6 e 7 dello Statuto.

L'art. 8 dello Statuto definisce le funzioni dei dirigenti (generali e non generali) dell'INL specificando che gli stessi devono: curare l'attuazione degli indirizzi e dei programmi generali predisposti dal Direttore, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi e di gestione, esercitando i relativi poteri di spesa; formulare proposte ed esprimere pareri al Direttore; dirigere, controllare e coordinare l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, esercitando anche poteri sostitutivi in caso di inerzia; provvedere alla gestione del personale e delle risorse assegnate.

Nell'art. 9 dello Statuto si specifica che l'INL si avvarrà del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) e dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) del Ministero del lavoro.

L'art. 10 dello Statuto prevede che il Direttore dell'INL deve stipulare con il Ministro del lavoro una apposita convenzione, nella quale sono definiti specificamente gli obiettivi attribuiti all'Ispettorato, con particolare riferimento all'attività di contrasto al lavoro nero e irregolare, per un arco temporale non superiore a 3 anni (comma 1). La convenzione deve poi contenere tutte le indicazioni sui profili finanziari, strategici, gestionali e di conoscenza e verifica dei risultati di cui all'art. 8, comma 4, *lettera e)*, del D.Lgs. n. 300/1999 (comma 2). Si stabilisce, peraltro, che i contenuti della convenzione (su iniziativa del Ministro del lavoro) possono essere modificati anche prima della scadenza dei termini previsti per la verifica degli obiettivi (comma 3). A questo proposito il parere della Camera chiede al Governo di valutare l'opportunità di prevedere che, nell'ambito della convenzione, siano individuati, nel quadro delle strategie per migliorare i servizi, obiettivi riferiti alla piattaforma informatica dell'attività ispettiva,

anche con la previsione dell'utilizzo di *software* o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione e di *software* libero o a codice sorgente aperto.

Nell'art. 11 dello Statuto si trova conferma dei poteri di indirizzo e di vigilanza sull'Ispettorato posti in capo al Ministro del lavoro (con riferimento alle previsioni del D.Lgs. n. 149/2015 e del D.Lgs. n. 300/1999), specificando che i poteri del Ministro vigilante comprendono: approvazione di bilancio preventivo, conto consuntivo e programmi di attività; emanazione di direttive con indicazione degli obiettivi; acquisizione di dati e notizie e indicazione di specifiche attività da intraprendere.

L'art. 12 dello Statuto si occupa dei mezzi finanziari dell'INL specificando che le entrate sono costituite dalle risorse individuate dagli artt. 8 e 9, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015 oltre ad "*ogni altra eventuale risorsa*". Il parere della Camera, anche alla luce del parere espresso dal Consiglio di Stato, chiede di valutare l'opportunità di precisare meglio la natura delle altre eventuali risorse che concorrono a costituire le entrate dell'INL ai sensi dell'art. 12.

Nell'art. 13 vengono disciplinate dettagliatamente le procedure di proposta (dal Direttore entro il 15 ottobre), di deliberazione (dal CdA entro il 31 ottobre) e di approvazione (dal Ministro del lavoro, sentito il MEF, entro il 31 dicembre) del bilancio preventivo, con indicazioni anche rispetto alla mancata approvazione e all'esercizio provvisorio (comma 1). Analogamente si disciplina la presentazione e l'approvazione del conto consuntivo (commi 2 e 3). Si chiarisce poi l'onere di informazione e di pubblicazione di bilancio e conto consuntivo (comma 4) e si precisa che le modalità di redazione del bilancio dell'INL sono fissate dai DPCM di cui all'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 149/2015.

Infine, l'**art. 14 contiene i richiami normativi in merito alle responsabilità e ai comportamenti del personale dell'INL con riferimento ai codici di comportamento** di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 e ai principi e alle regole definiti dai DPCM di cui all'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 149/2015. D'altra parte, con riguardo al personale dell'INL, il parere della Camera invita il Governo a valutare l'opportunità di prevedere che l'Ispettorato, quale datore di lavoro, effettui la valutazione dei rischi e dello *stress* lavoro-correlato per il proprio personale, tenendo

conto delle particolarità dell'attività lavorativa svolta dal personale ispettivo; inoltre di individuare, con successivi provvedimenti, la disciplina della difesa legale e della costituzione di parte civile dell'INL nei procedimenti nei quali il personale ispettivo risulta parte offesa per ragioni di servizio; ma anche garantire che l'attività lavorativa degli ispettori del lavoro si svolga con modalità flessibili e semplificate, anche per quanto attiene all'utilizzo degli strumenti di tracciabilità e di controllo della presenza in servizio, che deve tenere conto della specificità dell'attività ispettiva.

I pareri parlamentari, che dovevano essere resi entro il 31 marzo 2016, sono stati rilasciati, come detto all'inizio, dal Senato della Repubblica il 16 marzo 2016 e dalla Camera dei Deputati il 22 marzo 2016, frattanto anche gli atti organizzativi, di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 149/2015, recanti le disposizioni di gestione organizzativa e di contabilità dell'Ispettorato, stanno giungendo a definizione normativa (trattandosi di più celeri DPCM), con la conseguenza che i provvedimenti fondativi e gestionali essenziali dell'INL vengano definitivamente adottati ragionevolmente nel corrente mese di aprile.

Pierluigi Rausei

ADAPT Professional Fellow e Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro (*)

@RauseiP

(*) Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

Scarica il pdf