

RELAZIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 178

Lo schema di decreto legislativo in esame è stato predisposto in attuazione della normativa di delega di cui all'art. 1, comma 7, lettera l), della L. 10 dicembre 2014, n. 183, relativa alla "razionalizzazione e semplificazione" dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.

La disciplina di delega prospetta in merito due possibili percorsi: l'adozione di misure di coordinamento oppure l'istituzione di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

L'**articolo 1** dello schema di decreto - optando per la seconda delle suddette soluzioni - istituisce un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro.

La finalità dell'istituzione dell'Agenzia unica è indicata nella razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (ivi compresa la contribuzione ed assicurazione obbligatoria) nonché nel superamento o prevenzione delle sovrapposizioni di interventi ispettivi.

L'Ispettorato nazionale del lavoro ha sede centrale in Roma, con un limite massimo di 80 sedi territoriali, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché al controllo della Corte dei conti.

La nuova istituzione è intesa ad integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, assorbendone (a regime) le relative attività.

Riguardo agli attuali funzionari ispettivi, all'Ispettorato nazionale del lavoro sono trasferiti quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mentre quelli dell'INPS e dell'INAIL restano presso i due Istituti, in un ruolo ad esaurimento. L'**articolo 7, comma 2**, prevede, con riferimento a questo periodo transitorio (fino, cioè, all'esaurimento dei suddetti ruoli), l'adozione di forme di coordinamento tra l'Ispettorato ed i servizi ispettivi di INPS ed INAIL.

Al fine di assicurare "omogeneità operative", il **comma 2 dell'articolo 1** attribuisce a tutti i funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL i poteri riconosciuti, nella disciplina vigente, al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria - qualifica che è attualmente esclusa¹ per i funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL (i quali, nel vigente ordinamento, svolgono esclusivamente funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale) -

Il **comma 1 dell'articolo 2** prevede l'adozione, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, dello statuto dell'Ispettorato nazionale,

¹ Ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

in conformità ai principi ed ai criteri direttivi stabiliti dalla disciplina generale in materia di agenzie pubbliche nazionali².

Il successivo **comma 2** definisce le funzioni ed attribuzioni dell'Ispettorato nazionale.

Riguardo alle funzioni ispettive, si esplicita che esse riguardano anche la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - e gli accertamenti sul riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, sull'esposizione al rischio nelle malattie professionali, sulle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini dell'applicazione della tariffa dei premi. Riguardo alle suddette competenze in materia di sicurezza sul lavoro, l'analisi tecnico-normativa allegata al presente schema ricorda che esse riguardano i cantieri edili, le radiazioni ionizzanti, gli impianti ferroviari, la verifica periodica degli ascensori e montacarichi ubicati nelle aziende industriali - a tali àmbiti occorre aggiungere (ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera *b*), del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81) i "lavori mediante cassoni in aria compressa" ed i "lavori subacquei") -.

Riguardo alle altre funzioni ed attribuzioni che vengono conferite all'Ispettorato nazionale, si segnalano le seguenti: l'emanazione di circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo parere concorde del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché di direttive operative rivolte al personale ispettivo; la formulazione delle proposte - sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali - degli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche (proposte che, ai sensi dell'**articolo 4, comma 1**, vengono presentate alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza³); lo svolgimento del monitoraggio sulla loro realizzazione; la cura della formazione e dell'aggiornamento del personale ispettivo, ivi compreso quello dell'INPS e dell'INAIL; lo svolgimento delle attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro ed associazioni; il coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali (competenti, in generale, per la sicurezza sul lavoro) e delle agenzie regionali per la protezione ambientale - ferme restando le rispettive competenze -, al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi.

L'**articolo 3** individua gli organi dell'Ispettorato nazionale - direttore, consiglio di amministrazione e collegio dei revisori - e disciplina le procedure di nomina, i relativi requisiti soggettivi e (per il direttore ed i membri del collegio dei revisori) il trattamento economico. La durata dei mandati è di 3 anni ed i medesimi possono essere rinnovati soltanto una volta. *Sembrerebbe opportuno chiarire, per i due organi collegiali, se alla fine del triennio cessino dalle funzioni anche i membri che siano stati nominati eventualmente nel corso di esso.* Le funzioni degli organi sono definite dal successivo **articolo 4**.

² Di cui all'art. 8 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

³ Riguardo a tale Commissione, cfr. la relativa novella di cui al successivo **articolo 11**.

I **commi 1 e 2 dell'articolo 5**, i **commi 1, 4 e 5 dell'articolo 6**, il **comma 2 dell'articolo 7** ed il **comma 1 dell'articolo 8** demandano ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi (secondo la procedura stabilita dal **comma 1 dell'articolo 5**) entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo:

- la disciplina dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato e della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla sua gestione;
- la rideterminazione in modo uniforme del trattamento di missione del personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale, dell'INPS e dell'INAIL. Le disposizioni relative a quest'ultimo oggetto sono adottate anche in deroga alle discipline normative e contrattuali vigenti e secondo i criteri stabiliti dall'**articolo 5, comma 2**;
- la definizione della dotazione organica dell'Ispettorato, secondo i limiti ed i criteri di cui all'**articolo 6, comma 1**, con conseguente soppressione (**articolo 6, comma 6, ed articolo 10, comma 2**) della Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle direzioni interregionali e territoriali del medesimo Dicastero ed il trasferimento del relativo personale all'Ispettorato;
- la definizione della dislocazione sul territorio dell'Ispettorato. Tale dislocazione (ai sensi del **comma 2 dell'articolo 8**) tiene conto del piano di razionalizzazione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve predisporre entro il 31 dicembre 2015 (secondo il termine differito dal suddetto **comma 2**) ed ai sensi della disciplina sul piano di razionalizzazione di ciascuna amministrazione statale⁴;
- la costituzione, presso l'Ispettorato nazionale, del Comando carabinieri per la tutela del lavoro;
- l'individuazione di forme di coordinamento tra l'Ispettorato nazionale ed i servizi ispettivi di INPS ed INAIL. Esse comprendono, in ogni caso, il potere dell'Ispettorato di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, nonché di definire l'intera programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento, e tengono conto delle esigenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL di effettuare accertamenti tecnici, funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali delle suddette amministrazioni;
- il trasferimento all'Ispettorato delle risorse strumentali e finanziarie conseguente alle suddette disposizioni.

Il **comma 3 dell'articolo 5** prevede che l'Ispettorato si avvalga dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵.

⁴ Disciplina di cui all'art. 2, comma 222-*quater*, della L. 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.

⁵ Riguardo alla disciplina generale di tali organismi, cfr. l'art. 14 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Il successivo **comma 4** inserisce l'Ispettorato nel sistema di tesoreria unica⁶.

Il **terzo periodo** del **comma 1** dell'**articolo 6** dispone che al personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Ispettorato si applichino i rispettivi contratti collettivi del comparto Ministeri. Il **comma 1** dell'**articolo 7** prevede che il personale ispettivo appartenente all'INPS ed all'INAIL sia inserito in un ruolo ad esaurimento del relativo Istituto, con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore (in linea di massima più favorevole rispetto a quello contemplato dai corrispondenti contratti del comparto Ministeri) - ferme restando le rideterminazioni del trattamento di missione adottate ai sensi dell'**articolo 5, comma 2** -. *Potrebbe essere ritenuto opportuno chiarire se al personale ispettivo in oggetto si applichino anche i futuri contratti collettivi inerenti ai suddetti Istituti.* Lo stesso **articolo 7** prevede, inoltre, al **comma 3**, che il personale dei profili ispettivi dell'INPS e dell'INAIL possa chiedere, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, di essere inquadrato nei profili amministrativi del rispettivo Istituto, nei limiti delle disponibilità derivanti dalle relative dotazioni organiche. Un'analogia facoltà è prevista dal **terzo periodo** dell'**articolo 6, comma 6, lettera b)**, per il personale dei profili ispettivi in servizio presso gli uffici centrali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in tal caso, la richiesta di inquadramento è relativa ai profili amministrativi del medesimo Ministero).

Il **comma 2** dell'**articolo 6** prevede che la dotazione organica dell'Ispettorato sia progressivamente ridotta in misura corrispondente alle cessazioni dal servizio - che intervengano successivamente all'entrata in vigore dei decreti del Presidente del Consiglio summenzionati e fino al 31 dicembre 2016 - del personale appartenente ai profili amministrativi (e non ispettivi), proveniente dalle direzioni interregionali e territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le risorse derivanti da tali economie - *in merito alle quali, considerata la locuzione "relative agli anni 2015 e 2016", occorrerebbe chiarire se si faccia riferimento anche alle cessazioni avvenute, nel 2015, prima del suddetto termine di riferimento* - e le risorse derivanti dalle cessazioni dal servizio del personale ispettivo dei ruoli ad esaurimento dell'INPS e dell'INAIL non possono essere impiegate (neanche ai fini della determinazione del *budget* - relativo, rispettivamente, all'Ispettorato nazionale, all'INPS ed all'INAIL - previsto dalle vigenti disposizioni in materia di assunzioni) e sono contestualmente ridotti, in misura corrispondente alle cessazioni, i fondi per il trattamento accessorio (**comma 2** dell'**articolo 6** e **comma 1** dell'**articolo 7**). Tuttavia, il **comma 3** dell'**articolo 6** prevede che, a partire dal 2017, in relazione alle cessazioni dal servizio del personale ispettivo dei ruoli ad esaurimento dell'INPS e dell'INAIL, la dotazione organica dell'Ispettorato nazionale sia incrementata, ogni 3 anni, di un numero di posti corrispondente alle facoltà assunzionali contemplate dalle vigenti disposizioni in materia di *turn over* del personale, con conseguente assegnazione delle relative risorse finanziarie da parte dell'INPS e dell'INAIL; tali risorse sono quantificate sulla base del contratto collettivo applicato

⁶ Di cui alla L. 29 ottobre 1984, n. 720.

dall'Ispettorato.

I **commi 4 e 5, lettera b)**, dello stesso **articolo 6** demandano, come accennato, ai summenzionati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri anche la costituzione, presso l'Ispettorato nazionale, del Comando carabinieri per la tutela del lavoro. Tale Comando assorbe l'attuale omonimo organismo (la cui organizzazione è disciplinata dal D.M. 12 novembre 2009). La nuova disciplina, prospettata dai suddetti **commi 4 e 5, lettera b)**, appare analoga all'attuale. Si specifica che l'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri ed il coordinamento con l'Ispettorato nazionale sono assicurati mediante la definizione, da parte del direttore dell'Ispettorato, di linee di condotta e programmi ispettivi periodici.

Il **comma 6, lettera a)**, dell'**articolo 6** prevede che le sedi territoriali dell'Ispettorato subentrino in tutti i compiti finora spettanti alle direzioni interregionali e territoriali del lavoro.

Il **comma 4** dell'**articolo 7** specifica che, nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'Ispettorato nazionale provvede alla stipulazione di appositi protocolli d'intesa, al fine di garantire, nei suddetti territori, l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza (che è svolta anche da personale dell'ente territoriale) ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, nel rispetto delle competenze attribuite dai rispettivi statuti speciali in materia di vigilanza sul lavoro e legislazione sociale.

L'**articolo 9** specifica che la rappresentanza e difesa in giudizio dell'Ispettorato nazionale compete all'Avvocatura dello Stato, secondo la relativa disciplina generale e ferme restando le norme processuali sulle controversie relative agli illeciti amministrativi.

Le norme degli **articoli 10 e 11** (ivi comprese le novelle e le norme di abrogazione) costituiscono disposizioni di coordinamento, connesse con l'istituzione dell'Ispettorato nazionale.

In merito alle novelle inerenti al ricorso al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato (nuovo testo dell'art. 16 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124) ed al ricorso al Comitato (territoriale) per i rapporti di lavoro (nuovo testo dell'art. 17 dello stesso D.Lgs. n. 124), *si segnala che esse (al contrario delle corrispondenti norme vigenti) non specificano se, nelle more della decisione, si possa sospendere, su richiesta del ricorrente, l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione⁷ e non recano norme sulla sospensione o comunque sulla decorrenza dei termini - in relazione alla presentazione dei ricorsi summenzionati - per altri atti in ambito amministrativo e per i ricorsi giurisdizionali.*

Sotto il profilo formale, sembrerebbe opportuno che il nuovo testo dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124 escluda esplicitamente dal proprio ambito - in conformità con l'attuale formulazione - le controversie rientranti nel successivo art. 17.

Il **primo periodo** del **comma 4** dell'**articolo 11** prevede che l'Ispettorato nazionale possa stipulare uno o più protocolli d'intesa, che contemplino strumenti e forme di coordinamento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della

⁷ Nei testi vigenti, il potere di sospensione compete alla direzione regionale del lavoro.

finanza pubblica, con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

Il **secondo periodo** del medesimo **comma 4** demanda all'Ispettorato la stipulazione di specifici protocolli d'intesa con le amministrazioni pubbliche, regionali e locali, e con le aziende di trasporto pubblico, regionale e locale, al fine di facilitare la mobilità del personale ispettivo nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti.

Ulteriori norme sul coordinamento con altri organi di controllo e sulla collaborazione, da parte di alcune amministrazioni pubbliche, con l'Ispettorato, ai fini dello svolgimento dell'attività di vigilanza ed alla relativa programmazione, sono stabilite dai **commi da 5 a 7** dell'**articolo 11**.

L'**articolo 12** istituisce, in via transitoria, un comitato operativo, presieduto dal direttore dell'Ispettorato e formato da tre esperti, rispettivamente dei ruoli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, al fine di garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato.

L'**articolo 13** specifica - in conformità alla norma posta nella disciplina di delega⁸ - che il presente provvedimento entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Riguardo all'impianto dello schema, si rileva che esso richiede un'attenta valutazione circa le più efficaci modalità per arrivare alla soluzione dell'Ispettorato unico, con l'assorbimento (a regime) delle attività ispettive dell'INPS e dell'INAIL, attività che presentano talune peculiarità nonché specifiche connessioni con le altre funzioni dei due Istituti. In sede di consultazione e di discussione generale potranno emergere riflessioni e suggerimenti utili alla definizione del parere.

⁸ Norma di cui all'art. 1, comma 15, della L. 10 dicembre 2014, n. 183.