

Ispettorato nazionale

Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità

Eufranio Massi – Esperto in diritto del lavoro

Da anni, ormai, le strutture periferiche del Ministero del lavoro sono state oggetto di svariate modifiche che, sovente, si sono accavallate tra di loro senza un disegno complessivo finalizzato da un obiettivo predeterminato. Spesso, si è parlato di ristrutturazione o di cambiamenti dettati da esigenze contingenti, ma mai in una logica di razionalizzazione di impegno sui nuovi compiti assegnati dal Legislatore (si pensi al tentativo obbligatorio di conciliazione nei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo): ciò non si è mai trasformato in un accrescimento professionale del personale addetto ed in un sostanziale miglioramento dei servizi per l'utenza. Ora, alla luce del fatto che il "core business" dei compiti ministeriali è rappresentato, giustamente, dall'attività di vigilanza, in un'ottica di razionalizzazione degli interventi, si è pensato di costruire un Ente, l'Ispettorato nazionale del lavoro, "sganciato" dalla struttura amministrativa del Dicastero, il cui scopo è quello di semplificare la vigilanza in materia di lavoro esercitando, attraverso le articolazioni periferiche che dal Ministero vengono "in toto" trasferite all'Agenzia, le attività ispettive già esercitate anche dall'Inps e dall'Inail.

Il D.Lgs. n. 149/2015

Il D.Lgs. n. 149/2015 ha delineato le funzioni e le attribuzioni, fissato l'organigramma, dettato le disposizioni in materia di personale, stabilito le regole di coordinamento (con gli addetti alla vigilanza degli Istituti) e di accentramento, precisato il passaggio delle risorse finanziarie necessarie per il funzionamento delle strutture, riscritto alcuni articoli (ci si riferisce al 16 ed al 17 del D.Lgs. n. 124/2004) finalizzati, attraverso lo

strumento del ricorso gestito dagli Ispettorati territorialmente competenti, ad assicurare una uniformità di comportamenti anche in relazione ai verbali di accertamento redatti da agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ad altri organi (si pensi, ad esempio, ai militari della Guardia di Finanza o alla Polizia Municipale): ebbene, su tutto questo, sia pure sinteticamente, chi scrive ha avuto già modo di soffermarsi su questa rivista e, quindi, non tornerà sull'argomento (1).

È chiaro che il pieno raggiungimento dell'obiettivo fissato dal Legislatore delegato, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 183/2014, si gioca sulla piena e sollecita attuazione dei decreti, di vario genere, postulati dalla norma (approvazione dello Statuto dell'Ispettorato nazionale, attraverso un D.P.R. da adottarsi entro l'8 novembre, uno o più D.P.C.M. sempre entro lo stesso termine, concernenti l'organizzazione delle risorse umane e strumentali e la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla gestione, la dislocazione sul territorio, gli assetti negli organici dei Carabinieri operanti presso le strutture, il trasferimento nei ruoli dell'Ispettorato del personale di ruolo del Ministero del lavoro, individuato in un apposito provvedimento, il trasferimento del personale ispettivo di Inps ed Inail in un ruolo ad esaurimento dei predetti Istituti, l'individuazione di forme di coordinamento tra l'Ispettorato ed i servizi ispettivi dei due Enti appena richiamati, con il potere, per il primo, di «dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo», di «definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento» e di stipulare appositi protocolli d'intesa con

(1) Cfr. E. Massi, *Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 2015, 32/33, 1905 e ss.

Jobs Act

la Regione Sicilia e le Province Autonome di Trento e Bolzano).

I tempi dovranno, necessariamente, essere rispettati se non si vorrà che questa riforma che, forse, è frutto di una mediazione che ha “scontentato” diversi attori, si impantani nelle pieghe della burocrazia, perdendo di vista quello che è l’obiettivo principale: razionalizzazione e semplificazione dell’attività ispettiva con una unicità di accessi.

Il Ministero del lavoro, inteso quale Amministrazione Centrale, esce fortemente ridimensionato nella struttura e nei compiti: perde l’Attività di vigilanza con la relativa Direzione Generale che viene cancellata dall’organigramma e che rappresentava, pur tra una serie di difficoltà, una sorta di “punta di diamante” sia per il rapporto stretto con il territorio che con gli interpellati. Tale perdita che si aggiunge a quella della Direzione Generale per le politiche attive per effetto della costituzione dell’Anpal a partire dal 1° gennaio 2016 (D.Lgs. n. 150/2015) ed al forte ridimensionamento di altre strutture centrali (personale, servizi tecnologici, immigrazione, ecc.) sembra postulare anche una possibile riallocazione delle risorse in un altro Ministero, anche attraverso un accorpamento come avvenne alcuni anni or sono per il Lavoro e gli Affari sociali. Questa sarà, se accadrà, un’altra storia tutta da verificare.

Ispettorato nazionale del lavoro

Tornando all’Ispettorato nazionale del lavoro si ritiene che ai fini del buon inizio di funzionamento debbano essere realizzati e poi seguiti con la massima attenzione alcuni passaggi fondamentali, avendo cura di strutturare sia al centro che in periferia uffici agili e funzionali.

Struttura centrale

Per quel che riguarda la struttura centrale dell’Ispettorato sarà fondamentale che per la parte relativa al personale ed alle risorse strumentali e finanziarie (ci saranno oltre 6.000 persone appartenenti anche a ruoli non ispettivi da amministrare e circa 80 sedi periferiche da finanziarie per il funzionamento) via sia una adeguata presenza in termini di personale (che dovrà essere “preso” dalla Direzione delle risorse umane) capace di districarsi, con facilità, tra i vari capitoli finan-

ziari e di portare avanti “senza scossoni” tale attività che appare alquanto delicata e necessaria. Si ritiene che questo aspetto, che in linea di massima sfugge all’esame di chi commenta il provvedimento, sia di basilare importanza, pena il difficile avvio delle nuove articolazioni centrali e periferiche.

Struttura locale

Per quel che riguarda, invece, la struttura locale si ritiene che, al di là di pressioni e particolarismi, sarebbe quanto mai opportuno individuarla sulla base delle effettive esigenze del territorio, in una ottica di razionalizzazione e di valorizzazione delle competenze, cosa quanto mai indispensabile alla luce dei nuovi compiti di “coordinamento vero” che, a livello dirigenziale, dovrà essere fatto in periferia ove, presumibilmente, si accenteranno le maggiori resistenze alle novità introdotte dal Legislatore e ove alcune criticità riferite alle persone, alle risorse ed alla struttura potrebbero maggiormente evidenziarsi.

Come si diceva, è presto per dare un giudizio, soprattutto su come il coordinamento si realizzerà a livello periferico, in un contesto nel quale ogni operatore della vigilanza, resta con le proprie attribuzioni stipendiali ed ove l’inserimento in un ruolo ad esaurimento del personale ispettivo degli Istituti (al quale viene riconosciuta la qualifica di Ufficiali di Polizia giudiziaria, prima non posseduta), potrebbe portare questi ultimi ad una sorta di resistenza “psicologica”. Qui, ad avviso di chi scrive, sarà fondamentale il peso e la personalità del Dirigente periferico dell’Ispettorato chiamato a svolgere un ruolo che non potrà essere soltanto burocratico, ma di pieno coinvolgimento di tutti nei nuovi compiti. Il Dirigente dovrà essere bravo a far sì (art. 11, comma 6) che ogni altro organo che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale (ed il pensiero corre, ad esempio, alla Guardia di Finanza), si raccordi, a livello territoriale, con l’Ispettorato competente in una logica di uniformità dell’attività e, al contempo, dovrà propugnare, in una logica di lotta complessiva al lavoro irregolare, protocolli d’intesa sia con le Asl che con l’Agenzia regionale per la protezione ambientale.

Accertamenti degli ufficiali di polizia giudiziaria: possibilità di ricorso

A tal proposito, ad avviso di chi scrive, va anche letta una novità, positiva, che è contenuta nel nuovo articolo 16 del D.Lgs. n. 124/2004, così come riscritto dal D.Lgs. n. 149/2015: tutti i ricorsi concernenti gli accertamenti in materia di lavoro adottati dagli ufficiali di polizia giudiziaria sono ricorribili, entro i successivi trenta giorni dalla notifica, al Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato che decide, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente, entro sessanta giorni: la mancata decisione equivale al silenzio – rigetto. Tale norma va vista in una logica di uniformità di comportamento (il possibile gravame riguarda atti emanati da organi non appartenenti alla struttura dell'Ispettorato che, quindi, come tali, potrebbero aver declinato orientamenti diversi rispetto a quelli “ufficiali”): il ricorso non è previsto per gli atti di accertamento degli ispettori, rispetto ai quali è possibile il normale esercizio dell'autotutela.

Coordinamento del personale di vigilanza

Tornando all'argomento che, almeno a livello di “reazioni” interne è più visibile, quello del coordinamento del personale di vigilanza degli Istituti e della possibilità che lo stesso chieda di essere inquadrato nei profili amministrativi del proprio Ente di provenienza, nei limiti delle disponibilità delle piante organiche (le istanze dovrebbero pervenire entro il 23 ottobre 2015), non si può che

affermare che, qualora ciò accadesse e vi fosse una “trasmigrazione” negli altri profili, ciò andrebbe, senz'altro, a nocimento di tutta l'operazione che, al di là dei limiti evidenti (sempre emendabili) che traspaiono dal provvedimento governativo, è finalizzato a superare le inefficienze legate ad un sistema che è oggetto di più di una critica (pluralità di accertamenti scoordinati tra di loro).

Compiti non ispettivi

Da ultimo, una breve riflessione sugli altri compiti, “non ispettivi” e “non correlati, neanche indirettamente, all'ispezione” che gli Ispettorati territoriali continueranno a svolgere: ci si riferisce non soltanto ai provvedimenti autorizzatori per l'astensione anticipata dal lavoro per maternità (peraltro, dimezzati, attesa la competenza parziale riconosciuta per alcune tipologie alle Asl) o ai pareri sugli ingressi in Italia dei lavoratori extra comunitari nell'ambito del procedimento presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione ubicato in Prefettura – UTG, ma, soprattutto, alla conciliazione delle controversie individuali di lavoro. Questi compiti dovranno continuare ad essere svolti (e, d'altra parte, il numero massimo di 6.357 unità in forza all'Ispettorato comprende, in buona parte, personale che non ha qualifica ispettiva): ci si augura che l'allentamento dei rapporti con l'Amministrazione Centrale non vada a detrimento del buon svolgimento di tali attività.