

Capitolo VII

Personale ispettivo

Articolo 6

di Giovanna Carosielli*

Sommario: 1. La definizione normativa e le relative problematiche.

1. La definizione normativa e le relative problematiche

Con un'asciuttezza definitoria che rasenta la tautologia, l'art. 6, d.lgs. n. 124/2004, rubricato *Personale ispettivo*, chiarisce che il medesimo, in servizio presso le direzioni regionali e territoriali (già provinciali) del lavoro, svolge le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, vedendosi assegnare, in ragione di ciò e nei limiti dei poteri conferiti dalla normativa vigente, le attribuzioni di ufficiale di polizia giudiziaria.

I riportati primi due commi dell'art. 6 del decreto legislativo in commento meritano qualche riflessione sulla definizione normativa e sulle implicazioni dalla medesima derivanti.

Infatti, sin dall'entrata in vigore della novella, alcuni commentatori avevano sollevato perplessità in ordine alla formulazione dell'articolo in parola, rilevando come non le potesse esser riconosciuto alcun merito chiarificatore su quali fossero i soggetti titolari del potere di vigilanza¹.

* Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

¹ E. MASSI, *Dall'organizzazione alla conciliazione monocratica*, in P. PENNESI, E. MASSI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, inserto di *DPL*, 2004, n. 30, XII-XIII, il quale osservava come nemmeno la circ. Min. lav. 24 giugno 2004, n. 24, avesse offerto delucidazioni in argomento, avendo soltanto confermato la situazione esistente. L'A. auspicava un

Dal canto suo, la circ. ministeriale 24 giugno 2004, n. 24, contenente indicazioni operative sul nuovo assetto organizzativo dell'attività di vigilanza, da un lato, ha cristallizzato il contenuto del dettato normativo, dall'altro ha salvato il precedente assetto di «poteri di contestazione degli illeciti amministrativi in capo a tutto il personale di vigilanza, indipendentemente dal possesso della qualifica di Ispettore del lavoro, delle DRL e delle DPL, nonché degli Enti previdenziali»². Siffatta impostazione, se a taluni è apparsa poco risolutrice della questione³, per altri ha costituito applicazione del disposto contenuto nell'art. 8, l. n. 30/2003, alla cui stregua, interessando la delega esclusivamente la rivisitazione degli istituti della diffida e della prescrizione obbligatoria, le attribuzioni preesistenti al d.lgs. n. 124/2004 andrebbero considerate immutate⁴.

A giudizio dell'ultima tesi, quindi, al personale di vigilanza ministeriale⁵ ed a quello omologo degli enti previdenziali⁶ è attribuito il potere di accedere nei luoghi di lavoro e di svolgere accertamenti, potendo procedere alla relativa contestazione di violazioni in materia di assistenza e previdenza, mentre, in ragione della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, al personale di vigilanza del Ministero del lavoro è altresì riconosciuto il potere di contestare illeciti in materia di legislazione sociale, nonché di chiedere notizie ai fini dell'esercizio delle funzioni istituzionali assegnate⁷.

successivo intervento ministeriale, soprattutto alla luce del limitato organico ispettivo in alcuni uffici periferici, presso i quali esercitavano funzioni di vigilanza sia dipendenti assunti con la qualifica di “ispettore del lavoro” (e relativo inquadramento contrattuale C2), sia personale con qualifica di “accertatore del lavoro” (ed inquadramento contrattuale C1) e “addetto alla vigilanza” (con inquadramento contrattuale B3). A seguito della procedura di riqualificazione avviata dal Ministero, il personale inquadrato in C1 e B3 è stato parificato al personale con qualifica C2, solo in parte risolvendo i problemi di carenza di organico del personale ispettivo, che infatti ha determinato lo svolgimento di un ulteriore concorso pubblico, nel 2005, volto a rimpinguare l'organico in merito a tale profilo professionale. Da ultimo, l'art. 14 del d.l. n. 145/2013, convertito dalla l. n. 9/2014, ha autorizzato il Ministero del lavoro ad implementare ulteriormente l'organico degli ispettori del lavoro di area III e di ispettore tecnico.

² Così, testualmente, la circ. Min. lav. n. 24/2004, cit., 4.

³ Si vedano le osservazioni critiche riportate nella nota 1.

⁴ P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 1095.

⁵ In considerazione degli artt. 7 e 8, d.P.R. n. 520/1955.

⁶ Visto l'art. 3 della l. n. 638/1983.

⁷ Di seguito, per estratto, il testo dell'art. 4 della l. n. 628/1961: «L'Ispettorato del lavoro ha il compito: a) di vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale nelle aziende industriali, commerciali, negli uffici, nell'agricoltura, ed in genere

Invero, tale impostazione appare condivisibile, tanto alla luce del dato letterale, quanto di quello sistematico: con riferimento al primo aspetto, infatti, occorre notare come il legislatore delegante, quando ha inteso incidere sui poteri ispettivi, si sia riferito espressamente a determinati istituti (diffida e prescrizione obbligatoria, appunto), derivandone, in base all'antico brocardo per cui *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, che i poteri preesistenti alla riforma dei servizi di vigilanza non espressamente abrogati ovvero incompatibili con la novella del 2004 vanno considerati esistenti ed esercitabili. Sotto il profilo di impostazione organica, come opportunamente posto in evidenza⁸, i poteri di cui al titolo III, d.lgs. n. 124/2004, hanno valore additivo e di specificazione rispetto ai precedenti, nei quali trovano presupposto e fondamento.

La qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, oltre ai risvolti applicativi strettamente legati all'esercizio della funzione di prevenzione ed informazione esercitata dal personale ispettivo⁹, implica due ulteriori risvolti: lo svolgimento – accanto alla possibilità di identificazione dell'indagato e/o dell'eventuale persona offesa dal reato ovvero di acquisizione di sommarie informazioni dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini o semplicemente informate dei fatti – anche di atti coercitivi, fra cui perquisizioni, sequestri di documentazione utile ai fini dell'accertamento, nei fatti ponendo in essere quelle attività espressamente previste dal codice di procedura penale¹⁰; l'attivazione, anche di propria iniziativa¹¹, nella ricerca di no-

ovunque è prestato un lavoro salariato o stipendiato, con le eccezioni stabilite dalle leggi; b) di vigilare sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro; c) di fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare; d) di vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali, assistenziali e igienico-sanitarie a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati [...]. L'Ispettorato del lavoro, nell'esercizio della vigilanza e degli altri compiti di cui al presente articolo, può chiedere o rilevare ogni notizia o risultanza esistente presso gli enti pubblici ed i privati che svolgono attività dirette alla protezione sociale dei lavoratori. Analoga facoltà compete nei confronti delle persone autorizzate, ai termini dell'art. 4 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, alla tenuta e regolarizzazione del lavoro, previdenza ed assistenza sociale. *Coloro che, legalmente richiesti dall'Ispettorato di fornire notizie a norma del presente articolo, non le forniscano o le diano scientemente errate ed incomplete, sono puniti con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino a lire un milione*» (corsivo dell'A., ndr).

⁸ M. PARISI, *Elementi e fasi del nuovo procedimento ispettivo*, in L. DEGAN, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza*, in *GLav*, 2004, n. 21, 25.

⁹ Disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 124/2004 e per la quale si veda la parte II, cap. II, in questo volume, e segnatamente le considerazioni svolte nel § 1.

¹⁰ Artt. 348-354 c.p.p.

¹¹ Art. 55 c.p.p.

tizia dei reati, nella delimitazione delle loro conseguenze e nell'individuazione dei loro autori, nell'assicurazione delle fonti di prova e di tutti gli ulteriori elementi necessari ai fini dell'applicazione della legge penale.

Le attribuzioni in commento, che soddisfano la *ratio* di evitare che il personale ispettivo, imbattendosi in fatti costituenti reato, sia costretto a bloccare la propria attività¹² – come sarebbe costretto a fare se fosse soltanto pubblico ufficiale, quale il personale di vigilanza degli enti previdenziali, cui non è attribuito il potere di contestare direttamente illeciti penali ed elevare contravvenzioni – comportano, necessariamente, una loro ponderata conciliazione con le ulteriori funzioni esercitate dal personale ispettivo, fra cui spicca, appunto, quella promozionale¹³.

L'ultimo alinea dell'art. 6 del d.lgs. n. 124/2004, nel riconoscere al personale di vigilanza degli enti previdenziali per i quali sussiste il rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi, funzioni di vigilanza nell'ambito delle rispettive competenze, priva tali soggetti della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, creando un sistema di attribuzioni a cerchi concentrici: alla doppia competenza maggiore riconosciuta al personale di vigilanza ministeriale, riguardante sia il diritto del lavoro, la legislazione sociale e le materie previdenziali e contributive (in qualità di polizia amministrativa), sia la contestazione di illeciti di natura così amministrativa come penale (in qualità di polizia giudiziaria), corrisponde quella minore propria della vigilanza degli enti previdenziali, il cui personale può procedere al recupero della contribuzione o dei premi dovuti ed alla contestazione dei relativi illeciti¹⁴.

Nel corso degli anni, tale impostazione di competenze non ha subito modifiche, al netto dell'estensione anche al personale di vigilanza degli enti previdenziali del potere di diffida¹⁵ di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004, per le materie di loro competenza e/o espressamente previste.

¹² In questo senso anche F. BUFFA, *Lavoro nero*, Giappichelli, 2008, 354.

¹³ Si veda la nota 9.

¹⁴ Nello stesso senso, P. PENNESI, D. PAPA, *Personale ispettivo: nuovo codice di comportamento*, inserto di *DPL*, 2006, n. 17, V.

¹⁵ Su cui, diffusamente, si veda la parte III, cap. II, in questo volume.

SCHEDA DI SINTESI	
Contenuti	Definizione e individuazione del personale ispettivo.
Finalità	Razionalizzare l'esercizio delle funzioni ispettive in materia di lavoro e legislazione sociale anche con riguardo ai poteri di polizia giudiziaria che distinguono il personale ministeriale da quello degli istituti previdenziali.
Attuazione	Attuazione non omogenea rispetto ai profili deontologici e disciplinari, ma anche relativamente alle indicazioni operative e ai profili gestionali e funzionali.
Criticità	Il personale ispettivo ministeriale e quello previdenziale finiscono per amalgamarsi nella sostanza degli accertamenti pur a fronte di poteri e discipline differenziati.