

Parere *pro veritate*

sulla Circolare INL n. 4 del 9.12.2021, con particolare riguardo all'estensione al personale ispettivo INAIL e INPS delle nuove competenze in materia di vigilanza.

* * * *

1. Conviene prendere le mosse dalla (relativamente) recente riforma in tema di attività ispettiva in materia di lavoro, e cioè dal d.lgs. n. 149 del 2015, emanato in attuazione della legge di delega n. 183/2014.

L'art. 1 del decreto, come noto, ha istituito, *“al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale”*, *“una Agenzia unica per le ispezioni denominata ‘Ispettorato nazionale del lavoro, che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell’INPS e dell’INAIL”*. I punti salienti della nuova disciplina dell'Ispettorato (INL) sono, per quel che qui interessa, i seguenti:

- l'INL svolge le attività ispettive già svolte dal Ministero e dai due enti previdenziali citati;
- l'INL *“esercita e coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali..., la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza in materia di lavoro”* (art. 2);
- con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri viene disciplinata l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il suo funzionamento, nonché la contabilità finanziaria;
- viene stabilita la dotazione organica dell'INL (costituita dai già dipendenti dei servizi ispettivi del Ministero, che *“passano”* appunto nei ruoli di INL); invece *“il personale ispettivo già appartenente all’INAIL e all’INPS è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti istituti con il*

mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore” (art. 7, comma 1);

- ai sensi della lettera d), l’INL “cura la formazione e l’aggiornamento del personale ispettivo, compreso quello di INPS e INAIL”

- vengono individuate forme di coordinamento fra INL e i servizi ispettivi di INPS e INAIL, tali da comprendere “il potere dell’Ispettorato di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, nonché di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento” (art. 7, comma 2);

In generale, dunque, si sono salvaguardate (con il ruolo ad esaurimento) le prerogative precedentemente attribuite a INPS e INAIL e si è assorbita nel nuovo ente solo la quota di attività ispettiva già propria del Ministero e svolta dai dipendenti di questo. Con riguardo all’INAIL, si sono intese salvaguardare competenze e professionalità in materia di vigilanza sul lavoro, di tipo anche tecnico, del tutto peculiari, che presumibilmente sarebbero andate disperse se accentrare tutte nel nuovo ente. In attesa che lo stesso, gradualmente, se ne faccia carico. Resta fermo che il nuovo istituto ha, nei confronti del personale ispettivo INAIL e INPS, compiti di mero coordinamento, cioè quello che serve per una progressiva integrazione della funzione della vigilanza nell’attività del nuovo ente.

* * * *

2. La recente legislazione “emergenziale” ha esteso le competenze dell’INL. L’art. 13 del d.l. n. 146 del 2021, convertito nella l. n. 215/2021, modificando talune norme del d.lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro):

- ha direttamente coinvolto l’INL nel Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (comma 1, lettera b, con modifica dell’art. 8, comma 3 del T.U.), anche come destinatario delle notizie fornite dall’INAIL sulle aziende e sui dati relativi agli infortuni;

- ha aggiunto l'INL all'Azienda sanitaria come soggetto tenuto direttamente all'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (con modifica dell'art. 13 del T.U.);
- ha abrogato (comma 1, lettera c) l'art.13, comma 2 del T.U. sulle competenze ispettive del personale del Ministero del lavoro;
- ha (sempre con il comma 1, lettera c) sostituito il comma 4 dell'art. 13 del T.U. stabilendo che, nel rispetto del principio del coordinamento, *“le aziende sanitarie locali e l'Ispettorato del lavoro promuovono e coordinano sul piano operativo l'attività di vigilanza esercitata da tutti gli organi di cui al presente articolo”* (per inciso: fra questi “organi” non sono menzionati né l'INPS né l'INAIL)
- ha (sempre con il comma 1, lettera c) imposto all'INL di presentare una relazione analitica sull'attività svolta in materia di prevenzione.
- ha infine riscritto (con il comma 1, lettera d) l'art. 14 del T.U. relativo ai provvedimenti per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, demandando all'INL (nuovo art. 14, comma 1 del T.U.) oltre che ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali (comma 8) l'adozione dei provvedimenti di sospensione delle attività produttive; a tale riguardo il nuovo comma 3 dell'art. 14 del T.U. espressamente prevede: *“L'Ispettorato nazionale del lavoro adotta i provvedimenti di cui al comma 1 per il tramite del proprio personale ispettivo..”*.

* * * *

3. In questo quadro normativo, la Circolare dell'INL n. 4/2021, rilevata l'estensione delle proprie competenze, e nella prospettiva della sinergia operativa (voluta dal legislatore) in tema di salute e sicurezza con i servizi di prevenzione delle Aziende sanitarie, ha individuato 12 tipologie di attività di vigilanza, ai fini dell'applicazione – in caso di accertata violazione della normativa a riguardo – del provvedimento di sospensione nei confronti delle aziende inadempienti. Con riguardo alla maggioranza di tali attività, la circolare riserva l'adozione del provvedimento “al

personale con specializzazione tecnica in base al profilo professionale di inquadramento". Ma con riferimento alle altre (mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi; mancata elaborazione del Piano di emergenza ed evacuazione; mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile; mancata elaborazione del piano operativo di sicurezza), si scrive nella circolare che *"previo svolgimento di dedicati percorsi di aggiornamento professionale, l'adozione del provvedimento – di sospensione: n.d.r. – è rimessa agli ispettori del lavoro non appartenenti ai profili tecnici, ivi compreso il personale ispettivo INPS e INAIL"*.

Si tratta dunque di valutare se una simile previsione sia legittima, nel quadro normativo sopra ricostruito.

* * * *

4. La prima verifica riguarda l'ammissibilità di una indicazione operativa vincolante emanata da un ente (l'INL) nei confronti dei dipendenti di altro ente (l'INAIL o INPS). L'autonomia giuridica e funzionale del personale ad esaurimento INAIL e INPS rispetto al nuovo ente di vigilanza impone una risposta subito negativa: l'INL non può "ordinare" nulla, né con una circolare, né con provvedimenti individualizzati, a soggetti estranei al suo organico e dipendenti da altri enti; la circolare è per definizione un atto a valenza esclusivamente interna alla singola amministrazione, che non può interferire con la sfera giuridica di altri soggetti, esterni ad essa ed appartenenti ad altre amministrazioni.

L'iniziativa dell'INL potrebbe trovare fondamento, in termini generali, nella surriportata norma dell'art. 1, lettera d) del d.lgs. n. 149/2015, ai sensi della quale l'INL *"cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, compreso quello di INPS e INAIL"*. Non c'è dubbio, infatti, che tale disposizione delega all'INL la formazione e l'aggiornamento non solo del proprio personale (non ci sarebbe stato bisogno di dirlo), ma anche del personale di enti terzi, INAIL e INPS, introducendo una eccezione al generale principio per cui i terzi non possono interferire con rapporti

contrattuali intercorrenti fra soggetti diversi. D'altra parte, la disposizione, in sé, è in linea con il generale impianto della nuova disciplina, che mira ad un coordinamento fra i vari enti in precedenza competenti in materia di lavoro, di contribuzione obbligatoria, di legislazione sociale, di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 2, lettera a), e che affida giusto all'INL tale coordinamento. Si potrà dissentire dalla scelta legislativa di accentramento, ma non c'è dubbio che occorre prendere atto dell'obiettivo, perseguito dal legislatore, di unificare il sistema di vigilanza.

Si tratta di capire però se questa riconosciuta competenza formativa con proiezione "esterna" sia in grado di supportare quanto deciso nella circolare, con specifico riguardo al nuovo testo dell'art. 14 del T.U. n. 81/2008.

* * * *

5. Occorre partire, come impone l'art. 12 preleggi, dalla interpretazione letterale della norma appena richiamata.

Come sopra evidenziato, il nuovo art. 14 del T.U. si occupa espressamente (già nella rubrica della norma) dei provvedimenti per il contrasto al lavoro irregolare e regola anzitutto lo strumento della sospensione dell'attività aziendale: un provvedimento, quest'ultimo, particolarmente efficace come deterrente e al tempo stesso assai delicato per le pesanti conseguenze che possono derivare dalla sua non corretta applicazione. È in relazione a ciò che il legislatore attribuisce la relativa competenza al nuovo INL – centro del nuovo sistema di vigilanza – oltre che (comma 8) ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie (nell'ambito degli accertamenti in materia di salute e sicurezza, per i quali quei servizi vantano una consolidata esperienza). Di tutto ciò il legislatore ha ben tenuto conto nel momento in cui ha chiarito che l'INL adotta i provvedimenti di sospensione *“per il tramite del proprio personale ispettivo”*

Orbene, siccome è più che ovvio che un certo ente svolga i compiti che gli sono attribuiti dalla legge attraverso il proprio personale, la precisazione

normativa serve proprio per escludere il concorso di altri soggetti (ispettori INAIL e INPS) nell'adozione dei provvedimenti di sospensione: nel caso di specie, di soggetti rispetto ai quali l'INL, come si è visto, una qualche competenza la possiede, sia pure in materia di formazione. In altre parole, il nuovo art. 14 del T.U. n. 81/2008 affida all'INL e ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie l'esclusiva competenza in materia di provvedimenti di sospensione, senza possibilità di deleghe ulteriori.

In secondo luogo, la riserva di competenza riguarda l'adozione dei provvedimenti di sospensione nella loro generalità – da quelli per occupazione “in nero” a quelli per violazione delle molte norme in materia di salute e sicurezza – senza alcuna distinzione in relazione alle possibili, diverse ragioni su cui il provvedimento si basa, e dunque in relazione alle diverse, possibili attività di vigilanza da svolgere.

Mi sembra evidente, allora, che la circolare INL in questione si ponga in netto contrasto con l'indicazione del legislatore, nel momento in cui individua una ampia serie di attività di vigilanza prodromiche rispetto all'adozione dei provvedimenti di sospensione e spartisce poi dette attività fra il personale interno e soggetti esterni, come gli ispettori INAIL e INPS. In tal modo, però, questi ultimi sono chiamati a svolgere attività che dalla legge sono considerate unitariamente e riservate all'INL e al suo personale. E non è difficile immaginare che il legislatore abbia posto la regola della competenza dell'INL – complessiva ed esclusiva – per materie (e attività) che, tradizionalmente, non sono mai state di competenza degli ispettori INAIL e INPS, essendo muniti, gli uni e gli altri, di una loro specifica e diversa professionalità.

* * * *

6. Tale conclusione va ora verificata in relazione alla norma, prima ricordata, che assegna all'INL una competenza in materia di formazione nei confronti anche di soggetti non suoi dipendenti, come gli ispettori INAIL e INPS. Si potrebbe ipotizzare, in astratto, che detta competenza formativa nei confronti di soggetti terzi – che è stata concretamente messa

in campo dall'INL attraverso specifici corsi di formazione proprio in vista dei provvedimenti di sospensione – autorizzi l'INL ad utilizzare gli ispettori INAIL e INPS come “strumenti” per dare esecuzione alla delega di cui all'art. 14 T.U. In altre parole, l'INL potrebbe sostenere – per pura ipotesi – di non violare la norma sulla delega (e sulla titolarità, in capo a sé medesimo, della delega stessa), ma di limitarsi di avvalersi, in base ad una sorta di sub-delega, di quel personale esterno rispetto al quale vanta poteri formativi.

Non sembra però che una tale prospettazione sia in alcun modo accettabile. Ed infatti – se le mansioni svolte in base al loro contratto dagli ispettori INAIL e INPS presentano una caratterizzazione in termini di professionalità ed esperienze ben diversa da quella richiesta per la predisposizione dei provvedimenti di sospensione – la disposizione che affida all'INL la cura della formazione e dell'aggiornamento anche del personale INAIL e INPS non può in alcun modo costituire il tramite attraverso il quale l'INL medesimo possa arrogarsi il potere di modificare le mansioni oggetto dei singoli contratti di lavoro (con il solo limite di curare la necessaria formazione ai fini del mutamento), perché il potere di modifica, alle condizioni di legge, rimane riservato all'INAIL e all'INPS in quanto datori di lavoro. In altre parole, si deve ritenere che l'INL ha facoltà di curare la formazione con riguardo alle mansioni che legittimamente vengono attribuite al lavoratore, o a categorie di lavoratori (non suoi dipendenti), e solo a quelle: non certo con riguardo a mansioni diverse, in ipotesi illegittimamente assegnate o, come sembra essere nel caso in oggetto, addirittura aventi la loro fonte unicamente nella circolare in oggetto.

É pur vero che nella lettera b) dell'art. 2 del d.lgs. n. 149/2015 si prevede che l'INL possa emanare “*direttive operative rivolte al personale ispettivo*”, dove tale personale altro non può essere che quello “esterno”, di INPS e INAIL, posto che, per il personale interno INL, la disposizione sarebbe del tutto ovvia e dunque inutile. Ma, o si accede all'idea di una

sorta di contitolarità del rapporto di lavoro con INL che si aggiungerebbe all'INAIL e all'INPS anche nell'esercizio del potere direttivo, ma occorrerebbe a tal fine una conferma chiara ed esplicita, nel caso del tutto assente; ovvero si ritiene che anche quelle direttive operative da parte di INL non comportano l'esecuzione di mansioni diverse e ulteriori rispetto a quelle contrattualmente dovute nei confronti degli enti datori di lavoro.

Il tutto senza considerare che la norma sui poteri formativi dell'INL è precedente rispetto alla disciplina – fra l'altro speciale – sui provvedimenti di sospensione: ciò nel senso che una generale disciplina sulla formazione non può incidere sulla successiva regolazione di una particolare attività (l'emanazione dei provvedimenti di sospensione) per il cui svolgimento la legge preveda una competenza e legittimazione esclusive.

Da ultimo, va detto che il supposto (e qui negato) potere dell'INL di svolgere attività formativa degli ispettori INAIL e INPS finalizzata alla delega a costoro dei provvedimenti di sospensione trova un definitivo ostacolo nella eterogeneità delle mansioni cui gli ispettori sono obbligati e quelle che, previa formazione, dovrebbero svolgere.

Il parametro di riferimento, ai sensi dell'art. 52, d.lgs. n. 165/2001, è ancora quello della equivalenza professionale: un parametro abbandonato come noto, nel lavoro privato (art. 2103 c.c., come sostituito dal d.lgs. n. 81/2015), ma saldo ancora nella sfera del lavoro pubblico.

Non sembra davvero, sia pure in base ad una considerazione di massima, che possa sostenersi l'equivalenza professionale fra le mansioni proprie degli ispettori INAIL (nella prospettiva della tutela contro infortuni e malattie professionali e loro prevenzione) e quelle richieste per l'adozione dei provvedimenti di sospensione.

Le prime, infatti, riguardano essenzialmente l'attività di vigilanza ai fini della corretta applicazione della disciplina in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali. Ciò riguarda, in relazione al T.U. D.p.r. n. 1124/65 e alle leggi n. 689/81 e n. 638/83: la verifica della sussistenza dell'obbligo assicurativo (attività c.d. protette, requisiti oggettivi e

soggettivi); la corretta applicazione delle tariffe assicurative in relazione al coefficiente di rischio; la verifica della correttezza dell'imponibile contributivo; la verifica degli eventi infortunistici ai fini del riconoscimento della tutela per i lavoratori; l'accesso nei luoghi di lavoro; l'assunzione di dichiarazioni; il potere di diffida in materia di prevenzione; il potere di contestare la maxisanzione per lavoro nero ecc.

Si tratta di attività legate maggiormente a temi di rilevanza più propriamente giuridica, o anche tecnica ma di una tecnica tutta diversa, rispetto a quella richiesta per l'uso del delicatissimo strumento della sospensione dell'attività.

Per quest'ultima, infatti, le attività di vigilanza che vengono richieste agli ispettori INAIL e INPS richiedono professionalità profondamente diverse: in particolare quelle che hanno attinenza con il documento di valutazione dei rischi (e la sua mancata elaborazione), che comporta una serie di valutazioni che nulla hanno a che fare con l'ordinaria gestione del rapporto assicurativo.

* * * *

7. In conclusione:

a)- il novellato art. 14 del T.U. n. 81/2008 ha demandato in via esclusiva all'INL tramite il proprio personale (e ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie) l'adozione dei provvedimenti di sospensione delle attività produttive;

- non è pertanto ammissibile che l'INL medesimo aggiri tale disposizione affidando a soggetti esterni l'attività di vigilanza per l'adozione dei provvedimenti di cui sopra;

b)- a diversa conclusione non si può arrivare valorizzando i poteri formativi che la legge ha attribuito all'INL anche nei confronti di soggetti terzi come gli ispettori INAIL e INPS;

- quanto sopra sia perché la facoltà di impartire formazione non può costituire strumento per una modifica di mansioni che compete solo

all'ente datore di lavoro, sia perché in ogni caso si tratterebbe di mansioni professionalmente non equivalenti.

* * * *

A Vostra disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Padova, 27 giugno 2022

Prof. avv. Carlo Cester

Emerito dell'Università di Padova

