

L'ispezione del lavoro: da un potenziamento annunciato a una reale attenuazione della funzione

di Pietro Napoleoni [*]



Dopo i ripetuti annunci e gli auspici di un potenziamento dell'Ispettorato del lavoro, con il decreto n. 48 del 22 luglio 2024, è stata avviata la procedura concorsuale per il reclutamento di un contingente di 750 unità di personale da inquadrare nell'area degli ispettori di vigilanza tecnica, salute e sicurezza. Il reclutamento è stato autorizzato dal decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19, provvedimento che il Governo ha approvato sotto la spinta emotiva dell'incidente nel cantiere di Firenze, nel quale sono rimasti uccisi cinque operai. E che, in evidente contraddizione con l'annunciato intendimento di potenziare le attività ispettive, introduce nell'ordinamento una sostanziale immunità per quelle imprese cui, all'esito degli accertamenti non vengano contestate violazioni o irregolarità. Infatti, per un periodo di dodici mesi non possono essere sottoposte ad ispezione. Una norma evidentemente dissociata dalla mutevole realtà delle condizioni di sicurezza nelle fabbriche e nei cantieri dove, secondo l'INAIL, muoiono per infortuni sul lavoro 3,3 operai per ogni giorno lavorativo. In buona sostanza una oggettiva attenuazione dell'impatto che può avere nel mondo delle imprese l'immissione di 750 Ispettori del lavoro in più.

Sul piano dell'attenuazione degli effetti dell'attività ispettiva, un contributo lo aveva già dato l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, INL, massimo organo di garanzia nella tutela dei lavoratori, sottoscrivendo il 29 marzo 2023 un protocollo di intesa INL-Asseco (asseverazione di conformità) per il rilascio, da parte del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, dell'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro. Del protocollo desta perplessità l'articolo 7, il quale prevede che l'Ispettorato nazionale del lavoro orienti l'attività di vigilanza, in via assolutamente prioritaria, verso le imprese prive di tale certificazione rilasciata dal Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro.

L'opportunità avrebbe consigliato comportamenti di altro segno in considerazione dei diversi interessi che coinvolgono l'Ordine dei consulenti del lavoro e l'organo di vigilanza, il primo portatore di un interesse libero professionale, mentre l'altro persegue un interesse pubblico ad alto valore sociale.

Un ulteriore e decisivo contributo alla attenuazione degli effetti del potenziale incremento dell'attività ispettiva viene anche dal decreto legislativo del 12 luglio 2024, n. 103 concernente la semplificazione dei controlli sulle attività economiche. Un provvedimento che pur in nome di un principio di semplificazione e razionalizzazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni sulle attività economiche, di fatto limita la portata e l'efficacia dei controlli stessi.

L'articolo 5 del decreto, infatti, riguardante i principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche, al comma 3, prevede, in via generale, che le amministrazioni limitino i controlli e i relativi accessi ispettivi a non più di una volta l'anno nei confronti dei soggetti in possesso di un report di basso rischio rilasciato da un organismo di certificazione. E se non vengono rilevate irregolarità, il controllato è esonerato dai medesimi controlli per i successivi dieci mesi. Sono fatte salve le richieste dell'Autorità Giudiziaria o le circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici nei casi relativi alla sicurezza sui luoghi di lavoro e comunque ogni volta che emergono situazioni di rischio.

Il comma 8, dello stesso articolo 5, prevede che le amministrazioni, se decidono di effettuare un controllo in un'azienda, devono avvisare il soggetto da ispezionare almeno dieci giorni prima e devono fornire l'elenco della documentazione necessaria ai fini della verifica, fatte salve le esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisti e senza preavviso. E se all'ispezione non si dovessero riscontrare violazioni quell'impresa non potrà subirne altre per un ulteriore periodo di dieci mesi.

Un testo normativo in aperta contraddizione con la Convenzione n. 81 dell'OIL sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, adottata l'11 luglio 1947 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 2 agosto 1952, n. 1305 che, all'articolo 12 prevede che gli ispettori del lavoro possono accedere liberamente senza pre-

avviso in ogni ora del giorno e della notte in qualsiasi luogo di lavoro soggetto al controllo dell'ispezione.

L'Ispettorato Nazionale del lavoro con riferimento all'aspetto più critico del provvedimento e che riguarda il preavviso di dieci giorni prima dell'accesso ispettivo, nella nota n. 1357 del 31 luglio 2024 sostiene che *“non appare applicabile agli accertamenti dell'Ispettorato Nazionale del lavoro la previsione secondo cui le amministrazioni sono tenute a fornire prima dell'accesso nei locali aziendali l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva”* in quanto *“l'eventuale richiesta di documentazione alle imprese prima di qualsiasi accesso vanificherebbe l'efficacia della tipologia di accertamenti di competenza di questo ispettorato.”*

Una prima osservazione in proposito conduce al brocardo latino secondo cui *“ubi lex voluit, dixit, ubi noluit tacuit”*. Mal si presta infatti la tesi interpretativa dell'Ispettorato Nazionale con la lettera della norma evidentemente volta ad imbrigliare i controlli fino a vanificarne gli effetti. Il legislatore ha chiaramente condizionato l'accesso ispettivo senza preavviso alla sussistenza di specifici, e non generici, presupposti quale condizione per la sua legittimità.

In un recente convegno tenutosi alla Camera dei Deputati lo scorso 24 luglio dal tema *“una Repubblica fondata sul lavoro futuro”* il magistrato della Suprema Corte di Cassazione Bruno Giordano, già direttore dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, nel suo intervento ha detto che *“si obbligano gli ispettori a dare un preavviso di dieci giorni”* e ancora *“se fosse un film potrebbe intitolarsi cronaca di una amnistia annunciata, permanente e gratuita, e con qualche profilo di illegittimità costituzionale”*.

Ed ha aggiunto *“ma chi è quell'imprenditore che dopo dieci giorni fa trovare agli ispettori dei lavoratori in nero?”*.

Nella sostanza un atto normativo destinato a ridurre ulteriormente gli accessi ispettivi pur con un incremento del numero degli ispettori. E che si colloca nella scia del decreto-legge n.19/24 che esenta dai controlli per un anno le imprese risultate regolari, e del protocollo INL-Asse.co. che esenta quelle con l'attestato dell'ordine dei consulenti del lavoro, orientando l'attenzione dell'attività ispettiva verso le aziende che ne sono prive.

Una tendenza di evidente insofferenza nei riguardi dei controlli in materia di lavoro, pur in presenza di un peggioramento dei dati sulle morti sul lavoro e di un'area del lavoro irregolare, che secondo la CGIA di Mestre, coinvolge circa tre milioni di lavoratori con le conseguenti evasioni contributive e fiscali.

E cadono nel vuoto anche gli appelli del Presidente della Repubblica che, anche in occasione della giornata dedicata alle vittime degli incidenti sul lavoro, ha sollecitato ad un impegno corale per garantire condizioni di lavoro sicure perché il lavoro è luogo di crescita e realizzazione personale e non può costituire un rischio per la propria incolumità. ■

[*] Dopo la Scuola di specializzazione in diritto sindacale, è stato ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, dirigente nel Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dirigente del settore legislativo della regione Campania, dirigente delle relazioni sindacali del comune di Roma. È autore di pubblicazioni in materia di organizzazione amministrativa del lavoro.

