

# IL CODICE DI COMPORTAMENTO ISPETTIVO ALLA LUCE DELL'ISTITUZIONE DELL'ISPETTIRATO NAZIONALE DEL LAVORO

*di Francesco di Bono\**

Sommario: 1. Il quadro regolatorio dell'ispezione del lavoro a seguito dell'istituzione dell'INL. 2. D.M. 15 gennaio 2014: il codice di comportamento degli ispettori del lavoro. 3. D.M. 10 luglio 2014: il codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 4. Il codice di comportamento ad uso degli ispettori INL provenienti dai ruoli INPS ed INAIL. 4.1. Circolare INPS n. 60 del 20 aprile 2006: Codice di comportamento per il personale INPS inquadrato nel profilo di "ispettore di vigilanza". 4.2. Circolare INAIL n. 30 del 14 giugno 2006: Codice di comportamento per il personale INAIL inquadrato nel profilo di "ispettore di vigilanza". 5. Conclusioni.

## **1. Il quadro regolatorio dell'ispezione del lavoro a seguito dell'istituzione dell'INL**

Il d.lgs. n. 149/2015 ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro<sup>1</sup> con il compito di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento nonché di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso

INPS e INAIL. Conseguentemente, l'INL è chiamato a svolgere le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL con il fine dichiarato di assicurare omogeneità operative di tutto il personale con funzioni di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria. Tra le novità introdotte dalla novella è il caso di evidenziare che sono state attribuite ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria<sup>2</sup>. Nonostante i buoni propositi di carattere programmatico, la riforma dell'ispezione del lavoro ha presentato, da subito, delle

\* Avvocato, funzionario presso l'ufficio legale dell' I.T.L. di Bari. 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.

<sup>1</sup> Come recita l'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 (S.O. n. 53 alla G.U. 23 settembre 2015, n. 221), è istituita, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una "Agenzia unica" per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

<sup>2</sup> Art. 6, comma 2, del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Il personale ispettivo previdenziale sia dotato ora di tutti i poteri degli ispettori del lavoro, previsti dal d.lgs. n. 124/2004 o da altre normative, tra cui quello di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

criticità in ordine alla gestione del personale con qualifica ispettiva proveniente da Enti diversi con organizzazione, inquadramento e retribuzioni differenziate. Si auspica che possa esserci un'inversione di tendenza consapevole del fatto che solo attraverso un'attività di vigilanza che risponda al duplice obiettivo dell'esercizio unitario dell'azione ispettiva e dell'uniformità del comportamento dei diversi organi di vigilanza nell'ambito dell'intero territorio nazionale, si può garantire un'ispezione del lavoro efficace e credibile che incida sui comportamenti concreti degli operatori economici, assicurando quel difficile equilibrio tra la disciplina regolatoria, le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela dei lavoratori.

## **2. D.M. 15 gennaio 2014: il codice di comportamento degli ispettori del lavoro**

Nel quadro delle regole operative dell'ispezione del lavoro rileva il codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro adottato dal Ministro del Lavoro con D.M. 15 gennaio 2014, in sostituzione del previgente d.d. 20 aprile 2006, il quale necessitava di essere coordinato con le novità legislative introdotte dapprima dalla direttiva sui servizi ispettivi del 18 settembre 2008 e in seguito dalla l. n. 183/2010. Il codice strutturato in 28 articoli, distinti in 5 capi, disciplina non soltanto i profili deontologici, in attuazione e con espresso richiamo al D.P.R. n. 62/2013, ma dettaglia specificamente anche tutti gli aspetti procedurali dell'ispezione del lavoro, come sottolineato dallo stesso Ministero del lavoro nella circ. 4 marzo 2014, n. 6.

Il codice di comportamento, nel dettare i principi guida per il personale ispettivo, integra i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta dei dipendenti pubblici (di cui al d.P.R. n. 62/2013), oltre ad identificare, definire e diffondere i principi generali che sorreggono un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo allorché esercita le proprie funzioni. Entrando nello specifico, il CdC, illustra i concetti di principale rilievo nel contesto dell'intero codice deontologico, assegnando una serie di definizioni di particolare rilevanza nell'economia dell'intero *corpus* disciplinare, quali quelle di "Amministrazione" (il Ministero del lavoro), "personale ispettivo" (il personale inquadrato nei ruoli ispettivi dell'Amministrazione, nonché i militari dell'Arma dei Carabinieri assegnati ai Nuclei Ispettorato lavoro. Si definiscono poi le tre tipologie di verbalizzazione tipiche dell'ispettore del lavoro: quelle disciplinate dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004 (verbale di primo accesso e verbale unico, denominazione questa con cui il CdC ribattezza il verbale di accertamento e notificazione che conclude l'attività ispettiva) e quella relativa al verbale interlocutorio (rilasciato nelle indagini complesse e prolungate quando emergono ulteriori esigenze accertative per la definizione delle indagini). Vengono poi fatte oggetto di specifica definizione due peculiari modalità investigative: "vigilanza a vista" e "accesso breve". Per quanto concerne, invece, gli aspetti deontologici, il CdC si occupa dei valori e degli obblighi propriamente comportamentali del personale ispettivo. L'art. 19 ("Valori fondamentali") sancisce che il personale ispettivo, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve perseguire i valori fondamentali di imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza

professionale e trasparenza, e deve attenersi a norme di onestà e integrità. Per quanto attiene le conseguenze delle violazioni, da parte del personale accertatore, delle norme procedurali del codice, si deve distinguere a seconda che le norme violate riprendano, o meno, disposizioni di legge. In caso positivo, la conseguenza, oltre alla responsabilità disciplinare, è chiaramente un vizio di legittimità dell'atto compiuto; in caso negativo, l'atto rileva unicamente sul piano disciplinare e non può avere effetti sul procedimento accertativo-sanzionatorio. Il codice riveste carattere di particolare rilievo in quanto, per la prima volta, sono stati individuati profili comportamentali omogenei per tutti gli operatori che effettuano attività di verifica in materia di lavoro e previdenza, attraverso una vera e propria proceduralizzazione dell'attività ispettiva. L'aver disciplinato, sia pur con un atto di natura amministrativa, tale attività appare significativa anche in considerazione della puntualizzazione di aspetti rilevanti che attengono al rapporto fra personale ispettivo, datori di lavoro e professionisti operanti nel settore della consulenza del lavoro, in particolare sotto il profilo delle garanzie procedurali connesse alla vigilanza nei luoghi di lavoro.

### **3. D.M. 10 luglio 2014: il codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 54, co.5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dall'articolo 1, co. 2, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 recante il "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", il Segretario Generale, nella qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione, ha definito, con il

supporto e la collaborazione dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD), il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che integra e specifica le prescrizioni di cui al citato d.P.R. Il Codice è stato approvato con DM del 10 luglio 2014<sup>3</sup>. Il CdC consta di 19 articoli, che integrano e specificano le previsioni normative del CdC dei dipendenti pubblici adottato con d.P.R. n. 62/2013, e segue, in linea generale, la sistematica operata dal d.P.R. citato. Ciò posto, nel rinviare per gli aspetti di dettaglio al contenuto delle singoli articoli, si osserva che il Codice, oltre a contenere prescrizioni di carattere generale, definisce le regole di comportamento che i dipendenti sono tenuti ad osservare per garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa e prevenire fenomeni di corruzione e di illegalità nell'Amministrazione. In particolare, specifica alcune regole di condotta che i dipendenti del Ministero sono tenuti ad osservare evidenziando la necessità di operare nel pieno rispetto dell'ordinamento vigente, senza abusare del ruolo rivestito per ottenere utilità e benefici. L'articolo 18 disciplina il tema della responsabilità conseguente alle violazioni delle regole di comportamento stabilite dal Codice. Al riguardo, è espressamente chiarito che la violazione degli obblighi ivi contenuti, integrando comportamenti contrari ai doveri d'ufficio, determina responsabilità disciplinare, accertata all'esito del procedimento disciplinare cui agli artt. 55-bis e seguenti del d.lgs. n. 165/2001. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalle vigenti disposizioni contrattuali e di legge.

<sup>3</sup> Ai fini della definizione del Codice, sono state osservate le linee guida in materia elaborate dall'A.N.AC con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013.

#### 4. Il codice di comportamento ad uso degli ispettori INL provenienti dai ruoli INPS ed INAIL

Come anticipato in precedenza, l'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 ha istituito, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una "Agenzia unica" per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro<sup>4</sup>, dell'INPS e dell'INAIL all'interno della quale sono confluiti tutti i funzionari ispettivi. Tra i suoi primi provvedimenti, il Direttore dell'INL ha istituito l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.) dell'INL presso la direzione Centrale risorse umane, bilancio e affari generali senza specificare le modalità ed i termini con i quali si sarebbe applicato il codice di comportamento ai neo ispettori dell'INL. Trattasi di una lacuna di non poco conto se si considera che i tre soggetti ispettivi, prima dell'unificazione all'interno dell'INL, facevano riferimento a tre rispettivi codici di comportamento. Nello specifico, in applicazione del d.lgs. 23 aprile 2004, n.124, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS e l'INAIL, in data 7 aprile 2005, sottoscrivevano un protocollo d'intesa, volto alla realizzazione dei principi di cui al predetto decreto legislativo sulla *razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro* costituendo appositi gruppi di lavoro. In tale documento si prendeva atto anche della necessità di uniformare il comportamento degli organi ispettivi delle

singole Amministrazioni e, a tal fine, si costituiva un gruppo di lavoro incaricato di redigere un codice unico di comportamento da valere per il personale ispettivo delle tre Amministrazioni con disposizioni volte ad uniformare le modalità comportamentali ed a proceduralizzare l'attività di controllo nei luoghi di lavoro. In ragione di quanto sopra, le tre Amministrazioni decidevano di emanare, ciascuna con proprio provvedimento, il Codice di comportamento per il rispettivo personale ispettivo: Ministero del Lavoro (D.D. 20 aprile 2006, sostituito con D.M. 15 gennaio 2014), INPS (Circolare n. 60 del 20 aprile 2006) ed INAIL (Circolare n. 30 del 14 giugno 2006). In ordine al codice di comportamento degli ispettori del lavoro si è ampiamente discusso nella parte che precede. Per quanto concerne gli altri due codici, si palesa necessario fare alcune puntualizzazioni.

##### **4.1. Circolare INPS n. 60 del 20 aprile 2006: Codice di comportamento per il personale INPS inquadrato nel profilo di "ispettore di vigilanza"**

L'INPS, con Circolare n. 60 del 20 aprile 2006, ha emanato il codice di comportamento per gli ispettori di vigilanza specificando che a) per *personale ispettivo* si intende il personale inquadrato nel profilo di ispettore di vigilanza dell'INPS; b) per *vigilanza in materia di rapporti di lavoro, previdenza e assicurazione obbligatoria* si intende l'attività svolta dall'Istituto per assicurare la corretta osservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale. I principi di comportamento dettati nel Codice integrano le disposizioni in materia di obbligo di diligenza, lealtà e imparzialità già contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti delle

<sup>4</sup> Il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha emanato in data 29/12/2016 un decreto con il quale ha disciplinato il trasferimento, a decorrere dal 1/1/2017, del personale dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali all'INL e la contestuale cessazione dell'attività della direzione Generale per l'Attività Ispettiva nonché delle Direzioni Interregionali e territoriali del lavoro.

Pubbliche Amministrazioni emanato con D.P.C.M. Dipartimento Funzione Pubblica del 28 novembre 2000 mentre le disposizioni di carattere operativo costituiscono specificazioni e integrazioni delle norme di legge e delle circolari emanate dall'Istituto per disciplinare l'attività di vigilanza svolta dal proprio personale inquadrato nel ruolo degli ispettori di vigilanza.

#### **4.2. Circolare INAIL n. 30 del 14 giugno 2006: Codice di comportamento per il personale INAIL inquadrato nel profilo di "ispettore di vigilanza"**

L'INAIL - Direzione centrale risorse umane, con Circolare n. 30 del 14 giugno 2006, ha emanato il codice di comportamento per gli ispettori di vigilanza ad integrazione delle norme di carattere deontologico e comportamentale già presenti nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici e nel codice di comportamento dei dipendenti dell'Inail. Il Codice è strutturato in quattro capi, riguardanti le definizioni, la finalità e le disposizioni di carattere generale, i principi di comportamento nei confronti dei datori di lavoro, le procedure e modalità ispettive, i profili deontologici. Il Capo I descrive l'ambito di applicazione nonché le finalità del codice di comportamento, che nasce dall'esigenza di definire e diffondere i principi guida per un corretto ed uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle proprie funzioni. Il Capo II afferma i principi di comportamento nei confronti dei datori di lavoro: a) spirito di collaborazione nei confronti dei datori di lavoro; b) impegno ad arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività dei soggetti ispezionati; c) disponibilità a fornire ampia e corretta informazione ai datori di lavoro in occasione degli accertamenti. Il Capo III

contiene le indicazioni di carattere più strettamente operativo alle quali gli ispettori di vigilanza devono attenersi per assicurare la completezza e l'accuratezza degli accertamenti, anche al fine di prevenire il contenzioso amministrativo e giudiziario. Il Capo IV richiama i principi deontologici che devono guidare gli ispettori nella loro attività, al fine di garantire il rispetto degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità stabiliti dalla Costituzione.

#### **5. Conclusioni**

A questo punto è lecito chiedersi quale sia il Codice disciplinare a cui devono fare riferimento gli ispettori della neo costituita Agenzia denominata INL. Viene in soccorso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2016, registrato alla Corte dei Conti il 9/6/2016, recante disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'INL, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n.149. Il DPCM, appunto, disciplina l'organizzazione delle risorse umane e strumentali dell'INL, delinea la struttura organizzativa della nuova Agenzia e disciplina l'ordinamento del personale e le forme di coordinamento tra il personale di vigilanza appartenente ai ruoli dell'Ispettorato e quello appartenente ai ruoli dell'INPS e dell'INAIL. In particolare, all'art. 25 prevede che *"in attesa dell'adozione del codice di comportamento dell'Ispettorato, trovano applicazione i codici adottati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in applicazione del DPR 16/4/2013, n. 62"*. Tanto lascerebbe intendere che il codice di comportamento per gli ispettori del lavoro dipendenti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, emanato con D.M. 15 gennaio

2014, debba considerarsi ancora vigente e, soprattutto, prevalente sul codice di comportamento a cui hanno sempre fatto riferimento dal 2006 gli ispettori INPS ed INAIL. A parere di chi scrive, sarebbe stato opportuno emanare una circolare esplicativa che rendesse noto agli ispettori dell'INL quali fossero le norme comportamentali di riferimento al fine di espletare al meglio le proprie funzioni. Ad ogni buon conto, la risposta al quesito su quale sia il codice di comportamento in uso per gli ispettori INL si può rinvenire all'interno del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Al riguardo, prima di analizzarne il contenuto, pare doveroso fare una premessa: il 6 novembre 2012 il Legislatore italiano ha approvato la legge n. 190, avente ad oggetto *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, che rappresenta il più significativo intervento dedicato alla cura dell'integrità dell'azione pubblica, con l'obiettivo di prevenire e reprimere - attraverso un approccio multidisciplinare ed organico - il diffuso fenomeno della corruzione. Nello specifico, la legge n. 190 del 2012 pone particolare attenzione alla prevenzione dei comportamenti corruttivi del personale dipendente della Pubblica Amministrazione, attraverso la predisposizione di misure idonee che assicurino, allo stesso tempo, anche la realizzazione di un maggior livello di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. La prevenzione assume un ruolo preminente nel sistema delineato dalla legge n. 190. A tali fini, riveste un ruolo strategico l'individuazione delle aree di attività maggiormente esposte al rischio corruzione e la conseguente predisposizione di misure idonee alla eliminazione o al massimo contenimento del rischio medesimo.

In quest'ottica, l'INL, con Delibera 13 marzo 2017, n.3, ha approvato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, attribuendo un posto di rilievo al Codice di comportamento, specificando quanto segue: *"Importanza fondamentale riveste il Codice di comportamento, adottato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sulla base del disposto dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, che definisce gli obblighi minimi dei dipendenti pubblici e che deve essere integrato, in tutte le Amministrazioni, da specifici Codici di comportamento. A tal proposito, si rappresenta che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in aggiunta a quello generale, si è ulteriormente dotato - rispettivamente con D.M. del 15 gennaio 2014 e con D.M. del 10 luglio 2014 - del Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro e del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per espressa previsione del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 (art. 25), nelle more dell'adozione di uno specifico codice di comportamento dell'Agenzia che tenga conto anche di quanto raccomandato nella determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, recante "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. whistleblower)", i codici in questione trovano applicazione anche per l'INL e sono estesi al personale proveniente dai ruoli di INPS e INAIL".* Alla luce della complessa disamina di cui sopra, emergono diversi spunti di riflessione. In primo luogo, la mancanza di un proprio codice di comportamento da parte dell'INL rappresenta una grave lacuna sia dal punto di vista normativo che operativo. Per quanto concerne l'ottemperanza agli obblighi di legge, l'aver mutuato i codici in uso al Ministero del Lavoro potrebbe presentare dei profili di legittimità, pur sussistendo un Protocollo d'intesa siglato il

14 settembre 2016 tra il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e l'INL. Per quanto attiene, invece, agli aspetti operativi, l'estensione al personale proveniente dai ruoli INPS ed INAIL quanto meno è lacunosa perché non tiene conto della peculiarità della loro funzione. In definitiva, l'aver voluto creare la figura di un "super ispettore" che abbia la competenza sulla normativa giuslavorista,

previdenziale ed assicurativa avrebbe richiesto una definizione più chiara dei singoli comportamenti con conseguente tipizzazione delle condotte da tenere. Appare evidente, infatti, che i principi a cui è ispirato il codice di comportamento del 2014 per gli ispettori del lavoro di provenienza ministeriale (D.M. 15 gennaio 2014) non sempre si conciliano con quelli relativi agli ispettori degli enti.

#### Abstract

*Il presente lavoro si interroga su quale sia il codice di comportamento ad uso degli ispettori di vigilanza stante la mancata emanazione di un proprio "corpus normativo" da parte dell'INL, istituito a decorrere dal 1/1/2017. L'analisi evidenzia un profilo di legittimità nell'aver mutuato i codici in uso al Ministero del Lavoro nel 2014 nonché notevoli difficoltà operative per aver esteso al personale proveniente dai ruoli INPS ed INAIL una serie di procedure che non tengono conto della peculiarità della loro funzione.*

#### Abstract

*The present work wonders on what is the code of conduct for use by the inspectors given the lack of enactment by the INL, established as of 1/1/2017. The analysis highlights a profile of legitimacy in having borrowed the codes used by the Ministry of Labor in 2014 as well as significant operational difficulties for extending to staff from the INPS and INAIL procedures that don't take into account the peculiarity of their function.*