

*Inspicere iura*

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro,  
obblighi e responsabilità\*

Bruno GIORDANO\*\*  
Magistrato presso il Massimario della Corte di Cassazione

## 1. La funzione ispettiva e i valori costituzionali del lavoro

La storia della funzione ispettiva sul lavoro nel nostro Paese è legata ai tratti del rapporto tra le istituzioni, l'impresa e le tutele del lavoro. Ispezionare un'azienda significa osservare e cercare la legalità del lavoro, assicurare effettivamente la tutela dei principi che tendono a fare governo non solo di un contratto ma di un ambiente di lavoro, curare quelle ferite del lavoro da cui si genera squilibrio e quindi violazione del principio di uguaglianza.

Non è un caso, pertanto, che l'ispezione del lavoro si crea con la l. 3 aprile 1879, n. 4828 anche se le prime vere e proprie attribuzioni in materia di vigilanza sono dettate dalla c.d. legge Berti, l. 11 febbraio 1886, n. 3657, sul lavoro dei fanciulli. La l. 29 giugno 1902, n. 246 istituisce un ufficio del lavoro presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio con il compito di raccogliere, coordinare e pubblicare informazioni relative al lavoro in tutto il Regno e nei paesi interessati dall'emigrazione italiana. Con la l. 19 luglio 1906, n. 380, nasce

---

\* Il presente saggio non è stato sottoposto a processo di referaggio in quanto l'autore, già direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, è stato invitato dalla redazione della Rivista a presentare un contributo scritto sulla sua esperienza presso tale istituto.

\*\* Contatto: Bruno GIORDANO | [bruno.giordano@giustizia.it](mailto:bruno.giordano@giustizia.it)



il primo nucleo del Corpo degli ispettori del lavoro, completato con la l. 22 dicembre 1912, n. 1361, che istituiva in ogni provincia un Ispettorato dell'industria e del lavoro.

La vita di un vero e proprio organo di controllo sorge, pertanto, in un momento in cui lo Stato deve ergersi a controllore dell'impresa in una visione mercantile dell'economia. Si tratta di un momento storico in cui occorre arginare le crescenti istanze provenienti dai movimenti sindacali, volte alla tutela dei lavoratori per una oggettiva debolezza strutturale del prestatore rispetto a un potere economico sempre più oligopolista. In uno Stato centralista che non conosceva le autonomie locali, come ora li (ri)conosciamo ex art. 5 cost., in cui il diritto del lavoro era ancora privo di una sua autonomia dommatica, l'organizzazione dei controlli si svolge sul piano della regolarità del rapporto di lavoro, soprattutto, se non esclusivamente, come verifica dell'adempimento degli obblighi pubblicistici nei confronti dello Stato: previdenziali e assicurativi, innanzitutto.

Basta la mera lettura dei pochi articoli che costituiscono il r.d. n. 530 del 1927, in materia di tutela dalle condizioni di lavoro insalubri, per rendersi conto che la struttura normativa si impronta non tanto a tutelare il lavoratore quanto a garantire il datore di lavoro da un'esposizione risarcitoria in caso di infortuni. Poche misure, facili da rispettare, che erano volte a limitare le richieste di adempimenti e quindi le contestazioni in sede ispettiva o giudiziaria. In tale contesto, dal 1948, alla luce dello statuto costituzionale del lavoro, che assurge a cardine centrale della Costituzione repubblicana, i controlli sul lavoro diventano gli strumenti per adeguare il mondo del lavoro alla Carta, *rectius*, la condizione dei lavoratori ai diritti sociali e individuali che sono la *ratio essendi* di una Repubblica "fondata sul lavoro".

## 2. La riforma sanitaria del 1978

Ma la storia dell'Ispettorato del lavoro sostanzialmente rimane costante fino alla riforma sanitaria del 1978 quando con l'approvazione della legge n. 833 si vara il sistema sanitario nazionale con l'attribuzione alle Unità sanitarie locali (quindi alle Regioni) del compito di tutelare in via generale la sicurezza nei luoghi di lavoro e ridimensionando la competenza



dell'Ispettorato in materia di sicurezza che viene limitata ai cantieri edili, agli ambienti confinati e ad altri settori specifici.

Tale riforma, si badi, porta un'innovazione storica nel rapporto tra il cittadino e il sistema sanitario, offrendo un sistema normativo espressamente improntato alla realizzazione del diritto alla salute di tutti i cittadini, con l'obiettivo dichiarato di concretizzare il principio di uguaglianza nell'esercizio di un bene primario.

La riforma sanitaria del 1978 non sottrae allo Stato la competenza in materia di sicurezza ma l'articola su due piani: quello locale, nell'ambito di una programmazione regionale, volto ad una medicina sul e del territorio, in quanto vicina alle esigenze specifiche della collettività; quello nazionale riservando settori specifici, ad alto rischio, a organi statali, in primis all'Ispettorato del lavoro. L'apparato statale, quindi, non viene estromesso dalla tutela della salute sui luoghi di lavoro ma reso tributario di competenze specialistiche per settori lavorativi che, in rerum natura e per l'entità e complessità dei rischi, non si prestano ad essere riportati alle competenze regionali.

Si badi che la scelta di portare la tutela della sicurezza del lavoro nell'alveo del sistema sanitario – quindi una visione strettamente connessa soprattutto alla tutela della salute – risponde non soltanto a una considerazione primaria del diritto alla salute nei luoghi di lavoro ma soprattutto al principio di uguaglianza. Una medicina del lavoro vicina al territorio avrebbe dovuto servire a plasmare su realtà diverse una sanità appropriatamente diversa, compresa quella riguardante i lavoratori.

La valorizzazione del ruolo delle regioni, negli anni, non ha portato però a verificare l'equazione per cui sanità locale equivale a pari tutela della salute per tutti i cittadini, ovunque essi siano. Ma, invece, forse anche per via della riforma del titolo V della Costituzione, la storia della sanità italiana, a quarantacinque anni dalla riforma sanitaria, non ha dimostrato di aver fatto molta strada sulla via dell'uguaglianza. Anzi, la regionalizzazione delle politiche sanitarie ha portato a diverse sensibilità e risorse variegata a seconda delle politiche di ciascuna regione, che proprio nel campo della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro hanno comportato una gravissima disparità di trattamento sul territorio nazionale.



Di conseguenza, è evidente che la mera osservazione dello stato dei servizi offerti dai dipartimenti per la tutela della salute e sicurezza del lavoro delle USL – così denominate dalla legge del 1978, ancorché negli anni siano stati variamente ridenominati (ASL, AST, ATS, ASP, ASUR etc.) – denuncia la disomogeneità sul territorio nazionale: servizi con qualità notevolmente diversa, risorse talune volte gravemente insufficienti, in base alle assunzioni deliberate dalle singole regioni e alle politiche assessoriali di turno, formazione diversificata dei funzionari, interpretazioni dei precetti normativi ispirati da non giuristi con differenze notevoli tra i vari territori, spesso anche all'interno di una stessa regione. Con il risultato di una tutela dei lavoratori diversa da regione a regione. Esattamente il contrario del principio di uguaglianza cui tendeva la riforma del 1978.

Su tale quadro si innesta una visione diversa della sicurezza rispetto a quella che la legava intrinsecamente alla tutela della salute, solo per citarne alcuni: l'evoluzione tecnica e scientifica, i nuovi tipi contrattuali, i nuovi e inediti rischi presenti sul lavoro soprattutto se legati a fattori organizzativi e gestionali, le imputazioni di responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231 del 2001, hanno dimostrato che è totalmente insufficiente, inadeguata e incongrua una tutela del lavoro sotto il profilo strettamente sanitario.

I cambiamenti del mondo del lavoro – fortemente caratterizzato da nuovi lavori in forte espansione e dall'ampliamento delle tutele sociali, anche in ragione della crisi economica dovuta alla pandemia - rendono sempre più evidente la necessità che la vigilanza sul lavoro sia guidata da un'efficace attività di intelligence, da un'analisi del mercato del lavoro, da uno studio delle nuove tematiche anche di natura tecnica (es. algoritmi) e quindi dal coordinamento delle componenti ispettive.

### 3. Il decreto legge n. 146 del 2021

La risposta a tale mutato quadro socioeconomico è giunta con il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 che con l'art. 13 attribuisce in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro all'Ispettorato del lavoro i medesimi poteri dei



dipartimenti di tutela e vigilanza del lavoro delle ASL. Il d.l. n. 146 del 2021 ha modificato l'art. 13 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008) stabilendo che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta, oltre che dalla azienda sanitaria locale competente per territorio, anche dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro il quale, quindi, dopo oltre 40 anni, torna ad avere piena competenza sulla sicurezza in tutti i settori lavorativi.

Fino al 21 ottobre 2021, all'Ispettorato era riservata, dall'abrogato comma 2 dell'art. 13 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, unicamente una competenza speciale in tema di sicurezza del lavoro, oltre che con riferimento ai lavori in ambito ferroviario, delle costruzioni edili o di genio civile e, più in particolare, di lavori di costruzione. Si premetta che nel 2015, nell'ambito della più ampia riforma del diritto del lavoro avvenuta con i decreti del c.d. *Job's act*, il legislatore scorpora l'ispettorato dal Ministero del lavoro e lo istituisce come Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, con il coordinamento delle risorse ispettive di INPS e INAIL i cui ruoli ispettivi nello stesso contesto normativo vengono congelati proprio in vista di un'unificazione della funzione ispettiva.

Il disegno legislativo era chiaro: creare un'unica Agenzia ispettiva, che accorpasse le competenze, anche in sede formativa, in materia di accertamento sia della regolarità del rapporto di lavoro, sia della sicurezza del lavoro. Un progetto che ovviamente postulava un importante intervento: l'assunzione di ispettori del lavoro a fronte della chiusura ad esaurimento del ruolo ispettivo di INPS e INAIL. Volontà politica e reazioni corporative però non hanno consentito che per anni questo progetto si realizzasse.

A fronte della mancata assunzione di ispettori per decenni, invero, l'attività amministrativa dell'INL è stata piuttosto rafforzata nel corso dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, con l'attribuzione di ulteriori competenze in materia di controlli sui luoghi di lavoro per il rispetto delle misure di prevenzione e protezione da contagio. Tali provvedimenti legislativi hanno rieditato uno spettro di competenze generali sui luoghi di lavoro atteso che gli interventi erano dovuti in tutti i campi e tutte le attività lavorative, a tutela sia dei luoghi di lavoro sia della salute collettiva.



Nel corso di parte del secondo semestre 2021 e nell'arco del 2022, in forza delle norme introdotte dal d.l. n. 146 del 2021 l'INL ha proceduto all'assunzione straordinaria di personale ispettivo ordinario e tecnico nonché di funzionari amministrativi, incrementando l'organico del 65%. Si tratta dell'unica amministrazione nella storia d'Italia che abbia rafforzato il proprio personale in misura così massiccia nell'arco di meno di un anno.

Invero, non si tratta di un rafforzamento muscolare costituito da competenze e personale, ma di un intervento sistematico volto a riformare l'intervento statale a tutela del lavoro.

L'aumento delle competenze divenute generali in materia di sicurezza del lavoro, l'incremento dell'organico di altri 1024 ispettori ordinari e oltre 1200 tecnici, sarebbe stato poco utile senza l'implementazione delle banche dati SINP e delle notifiche preliminari, l'allargamento dei poteri di sospensione, cui va aggiunto il personale dell'Arma dei Carabinieri, occupato alla data del 1° gennaio 2022 in numero di 497 unità di forza effettiva e operante, sia in sede centrale, presso il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (n. 16 unità) ed il Reparto Operativo (n. 24 unità), che in sede territoriale, presso i Gruppi Carabinieri per la tutela del lavoro degli Ispettorati interregionali del lavoro (n. 55 unità) e i Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro degli Ispettorati territoriali del lavoro (n. 302 unità). Non si deve trascurare, infatti, che la riforma del d.l. n. 146 del 2021 ha anche rafforzato il sistema istituzionale sbloccando l'avvio del SINP, fermo da oltre 15 anni, e incrementando l'associazione delle banche dati di INL e INAIL.

#### 4. L'attività internazionale

Nel periodo 2021-22, in linea con il rilancio dell'attività dell'INL, si è incrementata l'attenzione sull'attività internazionale mediante il coordinamento delle relazioni internazionali nell'ambito delle ispezioni riguardanti il distacco transnazionale, la cooperazione con gli altri ispettorati e la tutela specifica dei lavoratori stranieri che operano nel nostro Paese.

Da un'analisi delle criticità manifestatesi nel corso delle attività ispettive è emersa la necessità di rinnovare e incrementare l'impegno nelle competenti sedi internazionali. Infatti un



serio e decisivo impulso per le azioni comuni di contrasto al lavoro irregolare e di promozione del lavoro dignitoso e sicuro, ha portato ad una relazione fissa con l'ELA. In tale prospettiva la stipula del protocollo con l'Ispettorato del lavoro rumeno, firmato nel maggio 2022 in Bucarest, rappresenta non solo un atto di cooperazione internazionale di rilevanza eccezionale ma soprattutto la svolta effettiva per la tutela dei lavoratori rumeni in Italia, oltre 1.300.000, e per quelli italiani in Romania. Ne consegue un impulso determinante per il contrasto al lavoro sommerso, al distacco transnazionale in frode allo stato sociale e alla collaborazione bilaterale.

Altro importante iter diplomatico per la cooperazione internazionale è stato avviato con l'Ispettorato del lavoro spagnolo che porta il 6 luglio 2022 alla firma della dichiarazione di intenti tra l'Italia e la Spagna dal ministro del lavoro spagnolo Diaz, dal Ministro Orlando alla presenza del commissario europeo per il lavoro e le politiche sociali Smith. Da non trascurare l'attività di collaborazione con l'Organizzazione Internazionale della Migrazione che ha contribuito notevolmente ad arricchire ed intensificare i progetti SU.PRE.ME. e A.L.T.-Caporalato con la conseguenza di aver incrementato le ispezioni del 411% nel 2021.

## 5. Il contrasto allo sfruttamento del lavoro come scelta di alta amministrazione

Si noti che ogni obiettivo di contrastare efficacemente ed effettivamente lo sfruttamento del lavoro – spesso declamato dalla politica - necessita di strumenti normativi, amministrativi, informatici ma anche di coordinamento tra le risorse disponibili. Queste ultime ancora oggi, nonostante all'unisono da anni si siano levate voci per un coordinamento delle attività di contrasto, sono distribuite tra troppi enti, organi e apparati ispettivi e investigativi, amministrativi e giudiziari.

Si rifletta innanzitutto che lo sfruttamento del lavoro si alimenta soprattutto (e non solo in agricoltura) con l'immigrazione irregolare e con il trasferimento internazionale della manodopera che seppur regolare, o apparentemente tale, può essere contrastato solo muovendo dalla cooperazione internazionale. Per garantire una tutela sostanziale dei lavoratori italiani e stranieri, con i nuovi strumenti in dotazione l'INL è chiamato ad individuare metodologie



d'intervento che agiscano sui fenomeni di irregolarità transnazionale, diffusi nel nostro territorio ma avente diramazioni e/o origini in altri paesi europei e non. La massiccia presenza nel territorio italiano di cittadini rumeni, ad esempio, in gran parte impegnati in manodopera, frequentemente rintracciati nel corso delle ispezioni, unitamente all'attività di cooperative o imprese italiane che operano in Romania (oltre 40.000 ma di cui effettivamente attive solo poco più di 23.000), rende indefettibile la cooperazione internazionale e in particolare con l'ispettorato rumeno. Le misure approntate operano sotto più profili e caratterizzano un Ispettorato che necessita di specifica formazione e di visioni operative e istituzionali inedite e fortemente innovative. Si consideri infine il profilo organizzativo, relativo al personale e alle forze in campo per arginare le violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro.

## 6. Brevi considerazioni

Per dare efficacia e concretezza alla tutela del lavoro, cioè ai valori costituzionali che presidiano la Repubblica “fondata sul lavoro” non bastano nuove assunzioni di personale ispettivo (comunque, ben 2580 persone, su un organico attuale di circa 4.020 dipendenti dell'INL), associazioni tra banche dati, cooperazione internazionale, ma occorre una visione investigativa e ispettiva sistematica che spazi dalla sicurezza del lavoro alla parità di genere, dal lavoro nero al caporalato, dall'evasione fiscale alla regolarizzazione degli immigrati. Senza effettività di tutela e contrasto all'illegalità del lavoro non avremo una democrazia costituzionale compiuta.

