



Alla Corte dei Conti

Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero per i beni e le attività culturali, del ministero della salute e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@corteconticert.it

e, p.c.

All' Ufficio centrale del bilancio presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali

rgs.ucb-lavoro.gedoc@pec.mef.it

OGGETTO: *Osservazioni dell'Ufficio di controllo in merito alla Convenzione 28 agosto 2017 tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Direttore dell'Ispettorato nazionale del lavoro.*

In riscontro alla richiesta di chiarimenti di codesto Ufficio di controllo del 18 settembre 2017 – prot. n. 0028340 – concernente l'oggetto (acquisita dalla Scrivente con prot. n.31/8859 del 26 settembre 2017), si forniscono di seguito i chiarimenti richiesti.

Il d.lgs. n. 149 del 14 settembre 2015, in attuazione della legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014 (c.d. *Jobs act*), ha previsto l'istituzione, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro (INL), al fine di integrare i servizi ispettivi di questo Ministero, dell'INPS e dell'INAIL.

L'art. 2 del suddetto d.lgs. n. 149/2015 ha previsto l'adozione con DPR dello Statuto dell'Ispettorato, in conformità ai principi ed ai criteri direttivi stabiliti dall'art. 8, comma 4, del citato d.lgs. n. 300/1999, ivi compresa la definizione, tramite convenzione da stipularsi tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Direttore dell'Ispettorato, degli obiettivi specificatamente attribuiti all'Agenzia.

Con DPR 26 maggio 2016, n. 109 è stato adottato il regolamento recante approvazione dello Statuto dell'Ispettorato, il cui art. 9 prevede la stipula di una specifica convenzione che definisce, per un arco temporale non superiore a 3 anni, gli obiettivi attribuiti all'Ispettorato nell'ambito delle attività ad esso demandate.

Il DPCM 23 febbraio 2016 – recante disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato – ha previsto all'art. 2, comma 4, l'adozione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di trasferimento dal Ministero all'Ispettorato del personale e delle relative risorse finanziarie, nonché di individuazione della data di inizio dell'operatività dell'Ispettorato e di contestuale cessazione dell'attività della Direzione generale per l'attività ispettiva e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro di questo Ministero.

Con l'art. 24 del predetto DPCM sono state, poi, dettate le disposizioni per l'avvio e l'operatività dell'Ispettorato, con particolare riferimento alla possibilità, per un periodo non superiore a 24 mesi, per l'Agenzia di avvalersi, tramite accordo tra Amministrazioni, del personale e delle strutture ministeriali per le attività strumentali connesse al suo funzionamento (art. 24, comma 1), nonché alla possibilità sia per l'Ispettorato che per il Ministero di avvalersi del personale in forza presso ciascuna delle suddette Amministrazioni, sempre mediante accordi o protocolli d'intesa, al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa (art. 24, comma 2).

Alla luce delle citate disposizioni normative, in data 14 settembre 2016 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Direttore dell'Ispettorato hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa – ammesso al visto della registrazione di codesta Corte in data 28 ottobre 2016 – concernente l'avvalimento, ai sensi dell'art. 24, comma 1, del DPCM 23 febbraio 2016, delle strutture del Ministero da parte dell'Ispettorato per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento; all'art. 5 è stata prevista l'operatività del protocollo sino al trasferimento all'Agenzia delle risorse umane e finanziarie e, comunque, non oltre i 24 mesi successivi alla data di avvio dell'Ispettorato stesso, nonché la possibilità di disciplinare i rapporti tra le due Amministrazioni con successivi accordi per la definizione delle specifiche modalità di avvalimento del personale in forza presso le stesse Amministrazioni per lo svolgimento di attività di rispettiva competenza (ai sensi dell'art. 24, comma 2, del DPCM 23 febbraio 2016).

Con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 28 dicembre 2016 – registrato da codesta Corte il 10 marzo 2017 al n. 236 – oltre a disporre il trasferimento dal Ministero all'Agenzia di un primo contingente di risorse umane, strumentali e finanziarie, è stata, altresì, individuata la data di inizio dell'operatività dell'Ispettorato al 1° gennaio 2017, con contestuale cessazione dell'attività della Direzione generale per l'attività ispettiva, nonché delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro di questo Ministero.

Con tale decreto è stato realizzato il primo trasferimento di risorse umane e strumentali, finalizzato all'avvio dell'operatività dell'Ispettorato. Con successivo decreto 1° agosto 2017 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – registrato da codesta Corte il 19 settembre 2017 al n. 2034 – è stato completato il trasferimento delle risorse umane (dirigenti e personale delle aree funzionali) dal Ministero all'Agenzia. Pertanto, è dalla data del perfezionamento di detto decreto interministeriale che si può considerare conclusa l'operatività del Protocollo d'intesa 14 settembre 2016, contestualmente sostituito dalla convenzione in esame.

Alla luce di quanto sinora esposto, è evidente che solo a partire dal 1° gennaio 2017 – data di inizio dell'operatività dell'Agenzia – è stato possibile avviare il complesso e articolato processo negoziale finalizzato alla stipula della prima convenzione tra questo Ministero e la neo istituita Agenzia, ai sensi dell'art. 9 del DPR n. 109/2016 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 300/1999. Nel mese di febbraio, infatti, il Direttore dell'Ispettorato ha trasmesso al Capo di Gabinetto del Ministro e al Segretario generale, per i necessari approfondimenti, una primo essenziale schema di convenzione concernente gli obiettivi triennali (2017-2019) assegnati dal Ministro all'Agenzia, nella quale venivano individuati due soli obiettivi (*Vigilanza sul lavoro e Piena operatività dell'Ispettorato*).

I contenuti di tale schema sono stati oggetto, su indicazione del Ministro, di una profonda revisione e arricchimento, nonché di un ampio e approfondito coordinamento con le Direzioni generali, onde evitare che dall'attuazione della legge delega n. 183/2014 potessero derivare impatti negativi sull'organizzazione e sulle funzioni proprie del Ministero, tali da pregiudicare la continuità e il buon andamento dell'azione

amministrativa, anche in conformità alla clausola dell'invarianza finanziaria contenuta nel d.lgs. n. 149/2015 (art. 1, comma 1).

Al riguardo, tenuto anche conto dell'esigenza di una più dettagliata e articolata regolazione sia dei rapporti del personale in regime di avvalimento che delle attività di supporto alle funzioni istituzionali del Ministero, si è ritenuto opportuno implementare la proposta iniziale di convenzione elaborata dall'Ispettorato – anche sulla scorta delle principali convenzioni regolanti analoghi rapporti tra Ministeri vigilanti ed Agenzie – da un lato prevedendo ulteriori obiettivi rispetto a quelli inizialmente individuati da INL e, dall'altro, dettando una disciplina di maggior dettaglio rispetto a quella contenuta nel protocollo d'intesa del 14 settembre 2016 circa i rapporti intercorrenti tra Ministero e Ispettorato, con particolare riferimento al regime di avvalimento, (allegato A alla convenzione).

Si è ritenuto, altresì, necessario disciplinare le attività di collaborazione istituzionale e supporto operativo che l'Ispettorato è tenuto a garantire al Ministero per la continuità dell'azione amministrativa (allegato B alla convenzione).

A tal fine, è stata, quindi, condotta da questo Segretariato generale un'ampia ed approfondita istruttoria con tutte le Direzioni generali del Ministero, attraverso l'invio alle strutture di una nuova e più articolata bozza di convenzione per l'acquisizione dei necessari contributi, in vista della successiva condivisione con il Gabinetto del Ministro, circa l'idoneità della stessa a soddisfare pienamente le esigenze già rappresentate a seguito di specifica richiesta avanzata da questo Segretariato generale nel mese di luglio 2016.

Acquisiti i contributi delle Direzioni generali, è stato, quindi, predisposto un nuovo schema di convenzione, sottoposto nel mese di maggio al Capo di Gabinetto del Ministro per l'acquisizione del parere preventivo in vista del successivo inoltrare all'Ispettorato.

Rielaborato il testo, sulla base del parere fornito in data 7 giugno dall'Ufficio di Gabinetto, lo schema di convenzione è stato trasmesso in data 12 giugno al Direttore dell'Ispettorato per le valutazioni di competenza.

Sulla base delle osservazioni e delle proposte avanzate dall'Ispettorato, in data 11 luglio è stato proposto al Capo di Gabinetto, per le valutazioni ed i seguiti di competenza, un nuovo schema di convenzione, riformulato sulla base delle richieste avanzate dall'Agenzia e ritenute suscettibili di accoglimento, anche alla luce di una nuova istruttoria condotta con le strutture ministeriali interessate.

Acquisito il parere dell'Ufficio di Gabinetto lo schema di convenzione è stato ritrasmesso all'Ispettorato, che in data 19 luglio ha restituito tale schema proponendo ulteriori modifiche e osservazioni.

Dopo un ulteriore passaggio con le strutture ministeriali competenti ed acquisito l'assenso dell'Ispettorato, in data 3 agosto il testo della convenzione è stato oggetto di informazione e consultazione con le parti sociali ed in data 7 agosto è stato trasmesso all'Ufficio di Gabinetto per essere sottoposto alla firma del Ministro e del Direttore dell'Ispettorato.

La convenzione è stata, quindi, sottoscritta dal Ministro e dal Direttore dell'Agenzia in data 28 agosto 2017.

Il complesso iter negoziale sopra illustrato evidenzia come per l'elaborazione, la definizione e la stipula



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

della convenzione in oggetto abbia comportato tempi tecnici non ulteriormente comprimibili, atteso che, trattandosi di una prima definizione dei rapporti tra Ministero e la neo istituita Agenzia, si sono resi indispensabili un'approfondita istruttoria con le strutture ministeriali e un ampio dibattito con l'altro contraente.

Per quanto concerne, infine, gli atti eventualmente adottati nelle more della sottoscrizione della convenzione, si evidenzia che, relativamente agli atti connessi al supporto strumentale del Ministero all'Ispettorato ai sensi dell'art. 24, comma 1, del DPCM 23 febbraio 2016 e alle modalità di gestione del personale trasferito all'Ispettorato (allegato A alla convenzione), già con il Protocollo d'intesa del 14 settembre 2016 (operante, come già precisato, sino al completo trasferimento all'Ispettorato delle risorse umane e finanziarie e, comunque, non oltre i 24 mesi successivi alla data di inizio dell'operatività dello stesso) era stato disciplinato il rapporto di avvalimento delle strutture del Ministero da parte dell'Agenzia.

Relativamente agli atti connessi alla collaborazione istituzionale tra Ministero e Ispettorato per la continuità dell'azione amministrativa del Ministero, ai sensi dell'art. 24, comma 2, primo periodo, del DPCM 23 febbraio 2016 (allegato B alla convenzione), si evidenzia che trattasi di attività già di competenza della Direzione generale per l'attività ispettiva e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro del Ministero, che l'Ispettorato, operando al servizio del Ministero, è tenuto a svolgere al fine di garantire la piena continuità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Per altro verso, i rapporti giuridici ed economici disciplinati in dettaglio nella presente convenzione avevano trovato una loro prima regolamentazione nei già citati decreti interministeriali di trasferimento delle risorse all'Ispettorato (28 dicembre 2016 e 1° agosto 2017): dalla convenzione non sono, dunque, scaturiti nuovi rapporti tra le amministrazioni stipulanti, né sono riscontrabili effetti contrastanti con la missione istituzionale delle stesse.

Siglato
Il dirigente
Dott.ssa Francesca Pelaia

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott. Paolo Onelli

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale e s.m.i.