

Agenzia Unica Ispettiva: una proposta di riforma

Matteo Ariano¹ - Funzionario ispettivo Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il mondo del lavoro, sempre in continua evoluzione, richiede risposte immediate e tempestive da parte dei soggetti pubblici coinvolti nell'attività di controllo, cui non si può replicare con sovrapposizione – o peggio, duplicazione – di interventi. L'enorme sproporzione fra i soggetti in campo – oltre 5 milioni di imprese a fronte di poco più di 5.000 ispettori Inps, Inail, del Ministero del Lavoro e di circa 2.800 ispettori degli Spsal – rende necessario un uso ottimale delle forze ispettive disponibili, teso alla concretizzazione di un nuovo concetto di Amministrazione Pubblica non più legato a schemi in via di superamento e finalizzato ad evitare diseconomie di cui possano beneficiare *in primis* i soggetti che, attraverso il mancato rispetto della normativa giuslavoristica e in materia di salute e sicurezza, attuano una concorrenza sleale alle imprese sane.

Prima di presentare la proposta di istituzione dell'Agenzia Unica Ispettiva, è opportuno premettere alcune considerazioni di carattere storico, per evitare di riprodurre, nel futuro, errori passati.

Nel giugno del 2008, il Senato della Repubblica istituì la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», presieduta dall'on. Tofani, allo scopo di presentare proposte emendative della legislazione vigente, in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Particolarmente interessante risulta il verbale della seduta del 20 gennaio 2009, nel quale si precisava che, dopo aver effettuato un'indagine comparativa con l'ordinamento inglese, francese e tedesco, si era constatato che in tutti quegli ordinamenti è lo Stato a detenere la competenza legislativa esclusiva, evidenziando come ciò valesse «anche in quelle realtà contraddistinte da un elevato grado di decentramento amministrativo (in particolare la Repubblica federale di Germania), fatti salvi i vari ed articolati meccanismi di coordinamento». Si ritenevano, quindi «maturi i tempi per una modifica legislativa» che riportasse «la competenza legislativa in via esclusiva allo Stato centrale». Tuttavia, la Commissione, dopo aver raccolto il parere assolutamente contrario della Conferenza Stato-Regioni, non presentò più una proposta in tal senso orientata, limitandosi a proporre un' «Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro», con generici compiti di

¹ le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza

supervisione e controllo (Cfr. *Relazione finale sull'attività svolta*, approvata il 15 gennaio 2013, p. 48 e ss., Senato della Repubblica, XVI Legislatura).

Nel 2011, il Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi emanò un Decreto Interministeriale, congiuntamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti, teso alla costituzione dei "Poli Integrati del Welfare". Tale D.I., varato il 28 marzo 2011, in attuazione dell'art. 1, co. 7, della L. 247/07, aveva lo scopo di ridefinire gli ambiti territoriali e i modelli organizzativi dei soggetti coinvolti nell'ambito delle politiche del lavoro, consentendo così di conseguire un risparmio di spesa di ben 3,5 miliardi di euro in un decennio. Il suddetto risparmio si sarebbe ottenuto in particolare con l'ottimizzazione dell'uso delle sedi e dei dipendenti e con i correlati risparmi di spesa.

In sostanza, con quel D.I. si riunivano in un solo edificio Ministero del Lavoro, Inps, Inail, Enpals, Inpdap e si prevedeva l'obbligo, per gli stessi, di coordinare le proprie attività a tutti i livelli, compreso quello ispettivo. Le cosiddette "Case del Welfare", quindi, pur non implicando un'immediata unificazione contrattuale del personale coinvolto, non avrebbero neppure rappresentato una mera unificazione "fisica" degli Enti interessati, dovendo essere il punto di partenza di un'osmosi più profonda, probabile preludio ad una unificazione.

Tale Decreto, tuttora in vigore come le disposizioni della l. n. 247/07 su cui esso si fonda, aveva peraltro dei punti deboli che, a parere di chi scrive, ne hanno provocato il sostanziale insabbiamento da parte delle Amministrazioni interessate. Anzitutto, esso non individuava un soggetto cui affidare il coordinamento di tutta l'attività: l'art. 11 identificava l'amministrazione capofila attraverso criteri privatistici, rimandando ad es. alla proprietà dello stabile ovvero alla titolarità del contratto di locazione, così creando una situazione "a macchia di leopardo" per ogni contesto provinciale. Ancor più confusa risultava essere la situazione a livello di coordinamento dirigenziale: si prevedeva che il coordinamento direzionale di ogni Polo Integrato dovesse spettare a tutti i direttori degli Enti coinvolti. Considerato che al momento in cui tali norme erano emanate esistevano ancora l'Inpdap e l'Enpals, il coordinamento sarebbe dovuto avvenire, Provincia per Provincia, fra cinque diversi Dirigenti di cinque diverse strutture.

Questi due precedenti storici dimostrano che, se da un lato il potere politico – e quindi il legislatore – aveva già individuato e quantificato l'obiettivo della razionalizzazione nel settore lavoristico, a livello di modello organizzativo, quale grimaldello per realizzare l'efficienza dell'azione amministrativa unitamente alla razionalizzazione della spesa pubblica, dall'altro, però, non ebbe il coraggio e/o la forza di perseguire tale disegno di

progressiva *reductio ad unitatem*, limitandosi a proporre piccole e irrilevanti modifiche normative per non irritare i poteri locali, ovvero demandando alle Pubbliche Amministrazioni interessate il compito di autogovernarsi, così che esse potessero trasformare il potere di scelta in blocco delle decisioni politiche.

Purtuttavia, altri precedenti storici vanno in direzione opposta: basti pensare al caso di Enpals e Inpdap, accorpate all'Inps; all'IspeSl, accorpata all'Inail; all'Agenzia del Territorio incorporata nell'Agenzia delle Entrate. Appare significativo che tutti questi accorpamenti siano avvenuti con decreto legge. Ciò dimostra che quando ha voluto vincere le resistenze della burocrazia, il potere politico è intervenuto senz'alcun indugio, avendo ben chiaro l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza della PA.

Il modello dell'Agenzia che qui si propone ricalca in buona parte quello già indicato dal D.Lgs. 300/99, previsto per le Agenzie fiscali e più precisamente per l'Agenzia delle Entrate (artt. 59 e ss.).

Come già accade per esse, dunque, più precisamente in analogia con quanto previsto dall'art. 59 D.Lgs. 300/99, l'Agenzia Unica Ispettiva stipulerebbe un'apposita convenzione con il proprio Ministro di riferimento – il Ministero del Lavoro –, nella quale si andrebbero a fissare gli obiettivi specifici in materia di prevenzione, informazione e vigilanza sul lavoro, nonché le risorse disponibili per realizzarli, prevedendosi altresì le necessarie forme di controllo, indirizzo e coordinamento da parte del Ministero.

I servizi erogati dall'Agenzia non dovrebbero limitarsi all'attività ispettiva, anche per evitare di innescare un perverso meccanismo teso all'irrogazione di sanzioni con finalità di autofinanziamento. Per questa ragione, l'Agenzia dovrebbe anche essere affidataria di altre funzioni attualmente svolte dagli Enti interessati (ad es. quelle conciliative ovvero quelle legate al contenzioso scaturente dai verbali sanzionatori).

Il finanziamento dell'Agenzia, quindi, deriverebbe non dalle sanzioni irrogate, bensì dal complesso dei servizi previsti nella convenzione stipulata con il Ministero del Lavoro. Inoltre, analogamente a quanto disposto dall'art. 70, d.lgs. n. 300/99, ulteriori entrate sarebbero costituite da finanziamenti a carico dello Stato e dai corrispettivi per i servizi prestati ad altri soggetti per le prestazioni non in convenzione.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro del personale dipendente di quest'Agenzia, tenendo presente quanto dispone l'art. 71, d.lgs. n. 300/99, esso dovrebbe essere sottoposto alle norme del TU Pubblico Impiego, mentre la contrattazione collettiva di riferimento dovrebbe essere quella già esistente per le Agenzie, che consentirebbe di avere un innalzamento qualitativo del rapporto di lavoro del personale coinvolto – senza pregiudizio economico per alcuno – e una maggiore elasticità della struttura. Inoltre, le differenze di trattamento economico esistenti nel personale interessato potrebbero essere

progressivamente colmate attraverso i risparmi di spesa conseguiti dall'ottimale uso di risorse umane e strumentali, similmente a quanto era stato previsto con la nascita delle "Case del Welfare".

All'interno del ddl n. 1428, attualmente all'esame del Senato e contenente "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro", il Governo ha recentemente proposto un emendamento che riscrive totalmente l'art. 4, intitolato ora "Delega al Governo in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro, delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva" (Il titolo precedente era "Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali"). Per quanto d'interesse in questa sede, rileva la lett. h), riferita ad una delega legislativa al Governo finalizzata alla «razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale».

Diversi gli spunti di riflessione che possono trarsi da questa norma: anzitutto, se appare considerevole il riferimento all'Agenzia unica ispettiva, non possono nascondersi alcune perplessità. La prima concerne l'opzione dinanzi alla quale il legislatore delegante sembra porre quello delegato: coordinamento o Agenzia Unica. Se le cose stessero effettivamente in questi termini, è da augurarsi vivamente che il Governo in sede di delega preferisca la seconda. D'altro canto, né il coordinamento né la condivisione delle banche dati rappresenterebbero una novità, essendo già disposte dal d.lgs. n. 124/2004. Per di più tali disposizioni sono rimaste del tutto inattuatae per le forti resistenze degli Enti coinvolti e tuttavia la loro realizzazione, pur essendo in linea con il dettato normativo, concretizzerebbe comunque una posizione di retroguardia, che non eliminerebbe altri elementi di inefficienza del sistema, quali l'uso improduttivo delle risorse umane e strumentali sul territorio, la presenza di numerosi dirigenti a più livelli, l'irragionevole compresenza di più organismi deputati a controlli simili. Un medesimo fatto continuerebbe a generare più verbali e gli imprenditori continuerebbero ad aspettare mesi e mesi prima della definizione di tutti i procedimenti ispettivi. Ci si accontenterebbe, insomma, solo di un

piccolo passo, a fronte dell'urgente necessità di un grande balzo in avanti, verso una Pubblica amministrazione moderna ed efficiente.

Forti dubbi suscita anche la rimozione dall'Agenzia del personale ispettivo delle ASL e delle ARPA, con cui dovrebbe esserci un coordinamento. Quest'ultima affermazione, a parere di chi scrive, pare destinata a rimanere mera petizione di principio, ove si consideri che gli uffici di ASL e ARPA sono organizzati su base regionale e che sono circa duecentocinquanta in tutt'Italia. Forse, il legislatore avrebbe dovuto avere più coraggio anche rispetto a questo tema, soprattutto alla luce della concomitante riforma costituzionale all'esame del Parlamento, che ricentralizza le competenze legislative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, affidandole alla competenza esclusiva dello Stato. Nonostante l'eventuale Agenzia nascente sembri destinata a non essere un'Agenzia Unica ma un'Agenzia semi-unica, essa rappresenterebbe pur sempre un primo passo verso un'auspicabile unificazione che coinvolga nell'immediato futuro anche il personale attualmente escluso.

Molto positivo, invece, appare il rinvio, contenuto nella delega, all'art. 8 del d.lgs. n. 300/99, in quanto delinea un modello di riferimento assai simile a quello brevemente illustrato in questa sede.

Di grande rilievo è infine l'emendamento all'art. 3 del Disegno di Legge, cui è stata aggiunta la lett. h), che prevede una delega al Governo volta a conseguire «promozione del principio di legalità e priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme ai sensi delle risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)) e del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI))».

Il legislatore nazionale, quindi, richiamandosi a due risoluzioni del Parlamento Europeo, afferma con forza che la strategia principale per cambiare in meglio le condizioni dei lavoratori è la lotta al lavoro sommerso attuata, in particolare, mediante ispezioni sul lavoro efficaci. Alla luce di tale asserzione e considerata l'attuale situazione di sperpero e sovrapposizione di energie che tutti gli addetti ai lavori ben conoscono, pare che la strada dell'unificazione dei controlli sotto un unico tetto, sia di certo il primo passo essenziale per ottenere ispezioni sul lavoro efficaci.