

Negli ultimi giorni fa il Ministro del lavoro Poletti ha proposto la creazione di una Agenzia unica per le ispezioni in materia di lavoro e sicurezza sul lavoro che coinvolgerebbe almeno 7 mila unità e che dovrebbe coordinare l'attività ispettiva di Ministero del lavoro, Inps, Inail. L'istituzione di questo nuovo ente dovrebbe avvenire attraverso uno specifico emendamento al disegno di legge delega sul cosiddetto *Jobs Act* che si trova attualmente all'esame del Senato della Repubblica in prima lettura.

La creazione dell'Agenzia unica per le ispezioni è stata data per certa, e ha trovato subito, con ampiezza di consensi, la convergenza di interessi degli imprenditori (non avere duplicazioni di interventi ispettivi e individuare un unico interlocutore a livello centrale e territoriale in materia di vigilanza) e dello Stato (coniugare efficacia ed efficienza delle funzioni con un sostanziale risparmio realizzato mediante una sicura economicità di beni, strutture e attrezzature).

La proposta è quindi lodevole, sebbene non nuova, trovando la sua genesi nell'art. 7, comma 1, della legge n. 247/2007 che ha auspicato l'idea della Casa del Welfare, seguito dal decreto interministeriale 28 marzo 2011, emanato dal Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze che dava attuazione, con quattro anni di ritardo, alle disposizioni **per la realizzazione dei Poli integrati del Welfare.** Eppure quel progetto, nonostante tutti gli atti normativi già sussistenti, non ha mai neppure preso avvio, non riuscendo quindi l'Amministrazione statale a riunificare neppure le strutture di vigilanza di Ministero, Inps e Inail.

Un ulteriore tentativo di razionalizzare ed unificare l'attività di vigilanza è stato effettuato con il ddl del 27 novembre 2012, AS 3587, **Istituzione dell'Agenzia Nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro**, sottoposta ai poteri di indirizzo e di vigilanza congiunti del Ministero del lavoro e del Ministero della salute, ma quale organo aggiuntivo ai precedenti, con compiti di coordinamento per le politiche nazionali solo in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Ma anche quel progetto di coordinamento venne abbandonato.

Peraltro, in tema di razionalizzazione e coordinamento dell'attività ispettiva, a distanza di un decennio, non è stata data neppure attuazione all'art. 10 del d.lgs. n. 124/2004, nonostante il

legislatore negli ultimi anni abbia tentato di rendere operativa la disposizione (art. 7, co. 2, d.l. n. 70/2011 e art. 14, co. 4, d.l. n. 5/2012), e da ultimo con il d.l. n. 145/2013 (art. 14) avesse tentato di rendere operativamente obbligatorio il coordinamento preventivo almeno con riguardo a Ministero del Lavoro, Inps e Inail, ma la norma che lo prevedeva è stata eliminata dal testo della legge di conversione n. 9/2014. Né si può dire abbiano avuto concreta efficienza ed efficacia le sedi di coordinamento centrale (Commissione centrale, art. 3), regionale (Commissione regionale, art. 4) e territoriale (CLES, art. 5) disegnate già dal d.lgs. n. 124/2004 che pure avrebbero consentito di razionalizzare, uniformare e coordinare le attività ispettive dei diversi organismi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale, né è mai stata realizzata la banca dati telematica che in base all'art. 10 del d.lgs. n. 124/2004 avrebbe dovuto raccogliere tutte le informazioni relative ai datori di lavoro ispezionati.

D'altro canto, nell'Atto di indirizzo per il triennio 2014-2016 del Ministero del lavoro, emanato il 10 dicembre 2013, si stabilisce che, al fine di realizzare un'azione mirata ed efficace dell'attività ispettiva, è necessario procedere ad un'attenta programmazione che comporti il coordinamento e l'ottimizzazione delle risorse disponibili.

L'idea dell'Agenzia del lavoro non è dunque frutto di una improvvisazione, e attualmente sta raccogliendo molti consensi, anche se si devono evidenziare non poche e rilevanti problematiche attuative di coerenza normativa e costituzionale.

In primis, si tratta, infatti, di criticità di tipo costituzionale: sul punto la **Corte Costituzionale con la sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005**, nel riconoscere la piena legittimità delle disposizioni contenute in materia di vigilanza previste nel d.lgs. n. 124/2004, ha affermato che la vigilanza, in quanto strumentale rispetto ad una determinata disciplina, rientra nella competenza della materia cui si riferisce. Inoltre, **la vigilanza che ha per oggetto la materia del lavoro e della previdenza sociale è di competenza esclusiva dello Stato e non delle Regioni, motivo per cui la regolamentazione delle sanzioni spetta al solo soggetto (Stato) che ha la competenza a disciplinare la materia**. Ora, se si afferma che la vigilanza sulla materia giuslavoristica spetta *in toto* allo Stato, quale strumento normativo potrebbe inglobare nei controlli anche le competenze dell'Asl che fanno capo allo Spresal se non attraverso una riforma della Carta costituzionale? Del resto, la stessa Consulta nella sentenza n. 384/2005, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004 limitatamente al coordinamento nazionale con le aziende sanitarie locali, e dell'art. 4, comma 3, limitatamente al coordinamento

regionale con le stesse Asl, aveva stabilito che le strutture amministrative statali e regionali non potevano neppure coordinarsi tra loro, con conseguente inconfigurabilità, *a fortiori*, della fusione in un'unica struttura sovraordinata nell'odierno contesto costituzionale.

In assenza della riforma del Titolo V della Costituzione, peraltro, ben potrebbe il Governo istituire l'Agenzia unica ispettiva per Ministero del Lavoro, Inps e Inail - inglobando dopo la riforma costituzionale anche la sicurezza del lavoro e, quindi, le Asl - tuttavia la scelta di utilizzare il canale della legge delega e, in particolare, di quella molto complessa e intricata, foriera di lunghi dibattiti parlamentari, sul *Jobs Act* per istituire l'Agenzia implica necessariamente tempi lunghi, mentre l'urgenza del provvedere - come legittimato già nel 2011 e nel 2012 dalla Presidenza della Repubblica per i citati d.l. n. 70/2011 e d.l. n. 5/2012 - potrebbe senza dubbio legittimare la scelta di una operazione immediata con decreto-legge.

Per non parlare poi della difficile compatibilità - nella prospettiva del cammino parlamentare di due distinte leggi delega - del progetto di Agenzia unica col piano Renzi-Madia di riforma della pubblica amministrazione che prevede uno sfolgimento radicale della presenza degli uffici statali nella periferia e nei territori dello Stato.

D'altra parte, anche laddove l'Agenzia fosse concretamente e auspicabilmente realizzata, rischierebbe di rimanere una mera etichetta, se non si provvederà contestualmente ad uniformare la disciplina contrattuale di tutto il personale ispettivo che ad essa farà capo, giacché attualmente i trattamenti contrattuali degli ispettori appartenenti a Ministero, Inps, Inail e Asl sono radicalmente differenti, sul piano della gestione del rapporto lavorativo, prima ancora che dal punto di vista economico. **Se, dunque, si realizzasse una struttura amministrativa senza la presupposta modifica dell'inquadramento contrattuale del personale ispettivo, l'Agenzia si ridurrebbe ad una scatola vuota e si limiterebbe ad accorpare formalmente organi che continuerebbero ad operare distintamente.** Soltanto un accorpamento fisico delle strutture e contrattuale per i rapporti di lavoro, consentirebbe di avviare un serio progetto di ristrutturazione, al fine di rendere più efficace ed efficiente la macchina ispettiva.

È necessario inoltre procedere ad un accorpamento non solo del personale ispettivo, ma anche del personale amministrativo preposto agli uffici legali e del contenzioso. L'Agenzia dovrà infatti riunificare sia gli organi ispettivi, ma anche le avanguardie INPS INAIL e gli uffici legali delle direzioni del lavoro, in modo da consentire l'unitario trattamento anche del contenzioso amministrativo e giudiziale.

Quanto alle posizioni delle organizzazioni sindacali, giova ricordare che, **secondo FP, l'istituzione della Agenzia, è per il momento una proposta irta di ostacoli, il primo scoglio da superare è infatti di natura costituzionale**, tenuto conto che attualmente la tutela e la sicurezza del lavoro sono materie di legislazione concorrente, per le quali compete alle Regioni la potestà legislativa, salvo la riserva alla legislazione dello Stato per la determinazione dei **principi fondamentali**. Pertanto, occorrerà una revisione del titolo V della Costituzione, al fine di rendere effettivamente realizzabile l'azione di riforma prospettata.

L'organizzazione sindacale della **UGL**, invece, prende atto che la soluzione strutturale dell'Agenzia mette fine a lunghi anni di difficoltà sopportate dagli Ispettori nella loro attività, nell'accesso alle banche dati, nel rischio di duplicazione di interventi e nel differente inquadramento contrattuale per lo stesso personale ispettivo. **Tuttavia, per la UGL, lo stupore è dovuto soprattutto al fatto che problemi e difficoltà ai quali per anni non si è potuto trovare soluzione alcuna, di colpo trovano comunque una risposta, anche se solo come annuncio, considerato che tempi e contenuti sono allo stato attuale del tutto sconosciuti.**

Secondo la UIL trova piena condivisione la proposta annunciata, da diversi anni sostenuta dalla stessa organizzazione sindacale, vista la bassa percentuale annuale di ispezioni, che non supera il 15% del totale delle aziende con dipendenti. Per la UIL l'Agenzia implicherebbe non solo un maggior coordinamento tra i diversi soggetti preposti alle ispezioni, ma renderebbe più efficace ed efficiente l'attività di contrasto al lavoro nero ed irregolare.

Anche la CGIL condivide l'iniziativa relativa alla nascita dell'Agenzia unica, sottolineando l'importanza di nuove risorse in un'ottica di ottimizzazione delle spese e del servizio. E' tuttavia evidente come l'iniziativa dell'Agenzia contrasti con la riorganizzazione ministeriale in atto

avviata nell'estate 2013 che tagliava le risorse locali a vantaggio di quelle centrali. Ciò posto, la valutazione della CGIL sulla proposta non è negativa, dal momento che la istituzione dell'Agenzia potrebbe risolvere i problemi di coordinamento tra i vari enti verificatisi finora.

In conclusione, dunque, a parere di chi scrive, l'Agenzia unica può rappresentare una valida idea (superando da subito i limiti costituzionali con un avvio immediato fra Ministero del lavoro, Inps e Inail), ma potrà effettivamente funzionare solo se si tradurrà in un accorpamento strutturale e contrattuale delle istituzioni e del personale, assicurando una presenza capillare e diffusa sul territorio nazionale, garantendo una struttura operativa attiva in ogni ambito territoriale provinciale, con strutture snelle di coordinamento regionale e nazionale.

Annarita Caruso

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

@Annarita_Caruso

Pierluigi Rausei

ADAPT Professional Fellow - Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro

@RauseiP

Carmine Santoro

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

@carminesantoro

* Si segnala che 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.

Scarica il pdf 