

# ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO: UN NOME ANTICO PER UNA NUOVA REALTÀ, TUTTA IN DIVENIRE FRA SPERANZE, CRITICHE, INCREDULITÀ

PASQUALE ACCONCIA\*

## SOMMARIO

1. Fare riforme: la difficoltà di modificare sistemi a partire da singole componenti. - 2. Riforme e studi di fattibilità: un binomio inscindibile, sempre ignorato. - 2.1 La fattibilità: valore trascurato, spesso solo affermato. - 2.2 La progettazione: disciplina organizzativa a valenza generale. - 2.3 Funzioni e processi: scelta difficile fra opzioni destinate a convivere con prevalenza ora dell'una ora dell'altra. - 3. Quale obiettivo per la costruzione del nuovo Ispettorato? Un *excursus* per verificare la continuità/discontinuità della riforma con il sistema preesistente. - 3.1 Da Ispettorato ad Agenzia pubblica e ritorno alla denominazione antica; il valore simbolico al di là della scarsa valenza definitoria di "agenzia pubblica". - 3.2 Un sommario *excursus*, dai primi del '900, sulla vigilanza in materia di lavoro: oggetti e attori. - 3.3 Un punto di svolta: la riforma Sanitaria degli anni settanta e l'evoluzione più recente. - 4. Il *Jobs Act* con i suoi addendi: la riforma della vigilanza del lavoro. - 4.1 Annunci mediatici, idee del Ministro, la prima bozza di decreto delegato. - 4.2 Le valutazioni critiche con attenzione specifica al Presidente dell'Inps. - 4.3 La riproposizione del coordinamento quale toccasana o scelta per non decidere sommata al non progettare. - 5. L'Ispettorato nazionale del lavoro nella stesura finale del decreto legislativo. - 5.1 Il reticolo di organi e organismi a tutela dell' "equilibrio" di poteri e interessi. - 5.2 Sovrapporsi di funzioni e compiti (di ente e di organi) nel quadro dei rapporti con gli enti previdenziali tendenzialmente all'insegna di un "OPA ostile". - 5.3 Il meccanismo dei rinvii a catena duro a morire nella permanente incertezza su che cosa è già in vigore. - 5.4 Collocazione, gestione e trattamento economico del personale: alla ricerca di un compromesso che rispetti le differenze di origine dei diversi corpi professionali, azzerandole per i trattamenti accessori propri del mestiere. - 6. Un primo tiratura le somme: l'attenzione per le osservazioni di maggior spessore sulla prima bozza che apre la strada alla normativa ponte dell'art. 12. - 7. L'art. 12 concretizza l'idea della progressività di attuazione, programmata e guidata. - 7.1 Dalla cabina di regia di Boeri al Comitato operativo. - 7.2 Attori a regime e nella transitorietà iniziale: un impegno per meccanismi di raccordo. - 8. Per concludere: procedere con cautela verso l'obiettivo via via da precisare nel rispetto della delega e dello spirito del *Jobs Act*, sceglierne fra i tanti.

\* Esperto previdenziale. Già Direttore Generale dell'Inail e Direttore responsabile della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali.

## 1. Fare riforme: la difficoltà di modificare sistemi a partire da singole componenti

Passato il momento di maggiore attenzione, anche polemica, sul tema dell'Ispezzione nazionale del lavoro<sup>1</sup> si può tentare una riflessione più approfondita che colga le polemiche e le loro (temporanee) conclusioni come espressione di una vicenda più generale che coinvolge lo stesso “fare riforme” nel nostro Paese. È un tema di cui ci siamo già occupati<sup>2</sup> per quanto riguarda l'impossibilità o, almeno, la difficoltà di realizzare riforme significative in un sistema istituzionale basato su meccanismi e contrappesi disegnati con il dichiarato obiettivo di evitare il ripetersi di esperienze dittatoriali, l' “uomo solo al comando” tanto rievocato di questi tempi.

Non può meravigliare, quindi, il continuo *stop and go* dei percorsi di riforma con il successo del decreto mille proroghe architrave del meccanismo e l'intuizione dei Governi<sup>3</sup> più recenti che solo una riconsiderazione a monte dei predetti ingranaggi con le riforme istituzionali può consentire significative riforme per scelte economiche, politiche e sociali. Senza quest'intervento, pregiudiziale in ordine logico e temporale, resta il meccanismo di sempre: un grande impegno per annunciare e avviare riforme, seguito da un corrispondente impegno per depotenziarle lungo la decina di passaggi parlamentari con il contrapporsi di interessi e filosofie che annullano la *vis* riformatrice sgangherando l'assetto preesistente. È difficile, così, stabilire quale sia più deleterio: il ricorso alla decretazione di urgenza o quello alla decretazione delegata che finisce per trasformarsi in un gigantesco gioco dell'oca imbottito di caselle trappola con tempi dilatati.

La lunghezza dell'*iter*, però, non sarebbe di per sé negativa; lo diventa perché, la ricchezza di passaggi parlamentari/amministrativi favorisce il riproporsi di battaglie, colpi di mano ecc. in un clima nel quale tutti i vari potentati (partiti, lobby, corporazioni, sindacati, associazioni di consumatori e di “consumati”) ripropongono le loro istanze senza valutare le motivazioni della scelta di volta in volta per loro sfavorevole. È il caso, ad esempio, dell'Isee per la riforma che ha incluso nel calcolo da rendita infortuni che, pur da sempre esente fiscalmente, è considerata dal riformatore un tassello per la costruzione della capacità economica del soggetto.

Sembra di trovarsi, insomma, di fronte a una molla che i riformatori di turno riescono a stendere per una lunghezza X ed anche a tenerla stesa per un certo tempo,

1 Per la vicenda, dagli annunci del Ministro Poletti alla prima bozza del decreto v. il nostro “*Agenzia delle ispezioni: dai primi annunci alla delega del Jobs Act, alla bozza di decreto legislativo*” [http://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_17713.asp](http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_17713.asp)

2 [http://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_14317.asp](http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_14317.asp) ed anche *I tempi delle riforme: leggi sempre in divenire e da attuare in* [www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_15963.asp](http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_15963.asp)

3 Non colta dai più che ritengono debbano privilegiarsi specifici interventi per questa o quella emergenza piuttosto che la modifica a monte degli ingranaggi decisionali che, in definitiva, non consentono efficaci e tempestivi interventi proprio a fronte delle anzidette emergenze, a loro volta prodotte il più delle volte proprio dalla improvvida progettazione di riforme pur importanti.

salvo lasciarla andare a ritroso un po' alla volta negli anni, senza clamori, come nel caso del tetto alle transazioni in contanti che, poi, si riporta da mille a tremila euro per sostenere la ripresa economica. E stessa sorte subiscono altre semplificazioni come quelle riguardanti la stipula di contratti di compravendita.

Allo stesso tempo, il ricorso sistematico alla delega voluto per favorire l'approfondimento anche tecnico dei problemi (a volte la stessa conoscenza di ciò che si è approvato, come vedremo) diventa strumento per stemperare scontri, sconfitte e ripensamenti, per contentare un po' tutti, lasciando privo di senso il disegno originario. Per essere attuati, così, i principi riformatori devono passare per tutta una serie di compromessi che ne snaturano contenuti e efficacia, lasciando libero campo a ribaltamenti nell'alternanza dei governi e al gioco di corporazioni, lobby, gruppi sociali ecc. che riescono a vanificare l'intento riformatore: già nell'immediato o anno dopo anno con reiterati aggiustamento.

Se poi le riforme riguardano la P.A., i suoi servizi e uffici, oppure i diritti acquisiti dei lavoratori il terreno si fa più insidioso per l'esigenza di non toccare i livelli di tutele con la prospettiva di un ridisegno di organici e forza lavoro. Da ultimo, un esempio è l'"abolizione" delle Province con una vicenda emblematica per la quale rimando - stanno sempre lì con i loro problemi e urgenze - a un'interessante riflessione di Gianni Trovati, *Una riforma schiacciata: tutti contro tutti*<sup>4</sup> che fa venire in mente, come esempio, in definitiva virtuoso, la nascita di Riscossione spa (poi Equitalia) laddove a fronte delle insidie dello scorporo dei servizi di riscossione dalle banche si adottò una soluzione semplice per quanto riguardava la sorte dei dipendenti del variopinto panorama di concessionari della riscossione.

Proprio questi esempi, peraltro, spostano i termini della questione: è vero che una tossina paralizzante delle riforme è la complessità del loro *iter* tecnico, ma egualmente paralizzante è la modalità, estemporanea, di "costruzione" di riforme che pure intendono incidere su situazioni consolidate da un secolo di norme, battaglie politiche e sociali ecc. Al punto che per smontare un sistema - di *welfare* per restare nel campo - costruito in decenni di interventi, riforme, scelte anche divergenti occorrerebbe un tempo congruamente corrispondente e, soprattutto, l'utilizzazione di metodologie di progettazione che limitino gli inconvenienti, spesso inevitabili del procedere per scossoni, sommovimenti tellurici, ricicli continui ecc. a difesa di interessi per lo più corporativi<sup>5</sup>.

Occorrerebbe, in definitiva, che si affrontassero le riforme come ordinari progetti da costruire con definizione di obiettivi, verifiche di fattibilità, percorsi realizzativi, rischi e opportunità.

4 <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2015-10-05/una-riforma-schiacciata-tutti-contro-tutti-074913.shtACnmw79ml?uuid>

5 Gli esodati sono un esempio emblematico a fronte della necessità di riequilibrare il sistema pensionistico prendendo atto della mutata longevità della popolazione. Tutti d'accordo su questo punto con lo *spread* a 600, salvo cambiare idea a fronte della emergenza esodati posta a base non solo di provvedimenti a tutela di questi ultimi ma di un intervento volto a ridimensionare l'allungamento dell'età pensionabile.

## 2. Riforme e studi di fattibilità: un binomio inscindibile sempre ignorato

### 2.1. La fattibilità: valore trascurato, spesso solo affermato

È probabile, quindi, che la situazione involutiva sia determinata proprio dal *mix* di *iter* procedurali e di modalità di progettazione, le cui dinamiche richiedono una pur sommaria verifica dei processi di costruzione delle riforme nei quali troppo spesso prevale la necessità politica di sponsorizzare l'immagine trascurando il fatto che una legge dovrebbe essere sempre il frutto di un progetto elaborato e realizzato secondo regole proprie della progettazione, a prescindere dall'oggetto da realizzare.

Solo così è possibile sedimentare e consolidare i principi grazie a un'adeguata verifica di coerenza - a tutto tondo e non solo con riferimento alla quadratura dei conti - e sostenibilità, evitando confusioni e ripensamenti; come nel caso che qui interessa ricco di ripensamenti, radicali cambiamenti di percorso lungo l'*iter* di cui parleremo poi<sup>6</sup>. Occorre, insomma, condividere la necessità di seguire le regole della progettazione: non solo nel definire obiettivi come vedremo, ma anche nel dare per scontato che l'intero processo sia affiancato in parallelo da percorsi di verifica e monitoraggio. Un po' ciò che si intravede nell'articolo 12 del decreto sull'Ispettorato nazionale che sembra superare l'idea che la fattibilità della riforma si debba valutare tutta e sola sulla base di una certissima elencazione dei risparmi conseguibili. Eppure un quotidiano come il "Il sole24Ore" avverte l'esigenza di segnalare ai suoi lettori una pagella delle riforme articolata per incisività, attuabilità ecc.; un contributo determinante, fra l'altro, per superare il disagio di tanti annunci che sui *mass media* danno a ogni passaggio per approvata una scelta che magari è solo annunciata da qualche Ministro. E la "gente", lo sottolinea per inciso come problema che tocca la generalità della produzione normativa, al terzo, quarto passaggio dei riannunci, smette di interessarsi aumentando a dismisura la sfera di cose che, dato che non la riguardano, devono essere affidate a tecnici, esperti, consulenti ecc. con costi crescenti di servizio occulti.

### 2.2. La progettazione: disciplina organizzativa a valenza generale

A partire dal predetto assunto può essere utile un pur sommario richiamo dei temi della progettazione, come disciplina a valenza generale da utilizzare con: - la

<sup>6</sup> Già per il fatto che, nell'annunciare la riforma, il Ministro Poletti nell'estate 2014 pone come obiettivo immediato l'unificazione di tutti i servizi ispettivi, compresi quelli Asl per i quali subito dopo il Governo sterza decisamente escludendoli dal progetto di unificazione proprio in ragione del vincolo costituzionale tuttora esistente in materia e non considerato nell'impostare il progetto.

definizione, a monte del problema, degli obiettivi strategici e tattici; - la scelta del percorso utilizzando, a valle, la metodica degli studi di fattibilità. Un percorso ormai classico così come si legge in un documento divulgativo sul *web* secondo in quale *“La necessità di effettuare uno studio di fattibilità nasce dal fatto che si è individuato un possibile progetto, che per dimensione economica, complessità dell’intervento, incertezza sui requisiti, presenza di possibili alternative, richiede un approfondimento prima che possa esserne avviata la realizzazione, pena un elevato rischio di insuccesso. L’obiettivo di uno studio di fattibilità non è di individuare potenziali progetti, bensì quello di dare concretezza a un progetto pre-identificato, fornendo tutti gli elementi per l’avvio della fase realizzativa. Sebbene il contenuto di uno studio di fattibilità vari fortemente in base alla natura del progetto, è possibile delineare la seguente struttura di riferimento: 1. Analisi della situazione attuale 2. Progetti di massima 3. Analisi dei rischi 4. Il progetto proposto 5. Analisi costi benefici 6. Raccomandazioni per le fasi realizzative”*<sup>7</sup>.

Sono indicazioni di *routine* per le aziende rispetto a situazioni complesse; certo non quanto quelle riguardanti, come vedremo, il tema dell’Ispettorato nazionale attorno al quale si intrecciano leggi, situazioni di fatto, diversità di strutture responsabili, antitesi di obiettivi strategici ecc. tali da imporre tale metodica.

Ciò non è avvenuto; o meglio, come poi si vedrà, si è continuato a verificare la fattibilità in progressione sul campo (quasi un *optional*), con ripensamenti fra boati e bufere mediatiche, individuando problemi grazie all’inciampare continuo in obiezioni, difficoltà diversità di situazioni ipotizzate, scenari mutevoli ecc. Se ne vedranno poi i frutti, senza poter valutare pertinenza ed efficacia delle soluzioni empiriche per la mancanza di una definizione, chiara a monte, dello scopo: quell’architrave progettuale attorno alla quale si possano giustificare le scelte di impostazione e attuazione fino a giungere al risultato predeterminato.

Se ne intravedono, per gli obiettivi, accenni qua e là da parte dei proponenti, espressi quasi mai in modo tecnico sicché resta poi a carico degli interpreti, dei lettori arguire quale possa essere stata l’ipotesi ricostruttiva nella mente del riformatore. Lo sottolineiamo, poiché è forte l’impressione, nel caso nostro, che nelle intenzioni l’obiettivo fosse essenzialmente quello di sollevare le imprese dal gravoso peso della molteplicità, a volte contestualità, delle ispezioni, con il valore aggiunto della classica riduzione della spesa pubblica. Poco ha importato, nel dibattito, che la molteplicità sembri esigua (ci sono solo le statistiche degli oppositori richiamate nell’articolo prima citato) nonché il fatto che la (eventuale) vesazione riguardasse soprattutto il sovrapporsi alle ispezioni amministrative di quelle del Ssn, non riconducibili, per vincoli costituzionali nella dimensione unificante dell’Ispettorato.

7 <http://bias.csr.unibo.it/golfarelli/SISPEC/dispense/StudioFattibilit%C3%A0.pdf>

Poco ha importato che nessuno dei due obiettivi potesse giustificare di per sé una riforma che si presentava ricca di implicazioni a largo raggio salvo ritenere che fosse sufficiente e il collegamento di questi obiettivi con quello generale del *Jobs Act* relativo al liberare le imprese dei laccioli inutili e defatiganti. Non a caso nel commentare la prima bozza del decreto nell'articolo prima citato osservavamo che "senza alcun giudizio di valore, la nascita dell'Agenzia nei termini prospettati con la Bozza creerebbe uno smottamento progressivo dell'assetto organizzativo del nostro *Welfare* destinato ormai - non solo per questo motivo - a un progressivo riassetto. Lo confermano, pur se non in modo esplicito e consapevole le prime reazioni alla lettura della Bozza i cui contenuti tendono proprio ad avviare l'anzidetto smottamento con le loro affermazioni "trancianti". Per questo, al fine di verificare la reale sostanza di obiettivi ritenuti di salda presa mediatica<sup>8</sup>, in un successivo paragrafo accenneremo alle vicende della "vigilanza sul lavoro" per mostrare come negli anni si sia succeduta una serie di interventi legislativi e riforme volti ad adeguare gli assetti a una serie di obiettivi strategici e tattici, ricondotti via via alla responsabilità di diversi soggetti senza che si sia creato un modello di sistema unificato, salvo ripiegare su improbabili coordinamenti virtuosi.

È vicenda antica per nascita con il continuo ondeggiare di soluzioni e di scelte organizzative sempre vanificate sul campo a fronte del nodo centrale costituito dal fatto che nel corso degli anni non si è voluto cogliere la necessità di una scelta, per la costruzione del sistema, fra il modello di organizzazione per funzioni e quello per processi che può offrire la bussola per la soluzione migliore.

Ancor oggi, così, si ripropone la necessità di scegliere quale modello adottare per i servizi del lavoro, della sicurezza della previdenza: per l'intero di questi servizi - il *welfare* insomma - e non solo per la fetta delle attività ispettive di ciascuno, accorpate o coordinate seguendo la strada dell'organizzazione per funzione ovvero per processi. Siamo, insomma, nel campo delle alternative di sistema sempre immanenti in un dibattito spesso inconsapevole, come conferma ad esempio su parallelo versante il negativo giudizio di Boeri per la dicotomia impossibile fra chi decide e chi paga. Quella stessa che tanti problemi e danni ha provocato e continua a provocare nell'intreccio fra responsabilità e ruoli nel campo delle invalidità civili.

### ***2.3. Funzioni e processi: scelta difficile fra opzioni destinate a convivere con prevalenza ora dell'una ora dell'altra***

Nell'organizzazione aziendale si confrontano da sempre due modelli (uno che struttura l'azienda accorpando i reparti che svolgono una medesima funzione,

<sup>8</sup> Trancianti in misura via via "svaporata" quasi che si trattasse di un *ballon d'essai* lanciato per vedere l'effetto che fa, dove spira il vento... Il vento, ovviamente, non è sembrato favorevole se già all'indomani delle prime notizie a fronte delle critiche sindacali la Bozza è stata congelata per essere poi superata.

l'altro che raggruppa vari reparti funzionali in un processo riferito all'obiettivo di produzione o servizio) che si intrecciano continuamente in realtà gestionali frutto del loro *mix*.

Per le pubbliche amministrazioni l'eco di queste soluzioni caratterizza da sempre, più o meno consapevolmente, i processi di gestione e riforma che tendono a privilegiare ora l'una ora l'altra con il contorno del sistematico scambio di accuse in nome dei principi della soluzione "perdente". Così, la scelta per funzioni - volta ad accorpate, ad esempio, nell'ospedale tutti i servizi diagnostici in un unico reparto al servizio di tutti gli altri - è privilegiata per l'assorbente obiettivo di ridurre i costi che lieviterebbero senza una razionale riorganizzazione per funzioni che, oltretutto, garantirebbe una piena valorizzazione delle professionalità.

E ciò nella convinzione di riuscire a creare, poi, una rete armonica di servizio fra i vari reparti funzionali garante della pronta fornitura di diagnosi, nell'esempio, a tutti i servizi ospedalieri. Un obiettivo impossibile, a meno che non si identifichi un soggetto regolatore del sistema che, comunque, non potrebbe evitare mai il rischio di una sottovalutazione delle esigenze di un processo rispetto ad altri. Con conseguente divaricazione nella pratica, è intuitivo, dei livelli di servizio, della qualità della tutela, a fronte della quale si tende a un'organizzazione per processi con l'obiettivo di meglio ricondurre ad unità rispetto a uno scopo specialistico le funzioni all'uopo necessarie.

Un'eco - sempre per restare agli esempi - si ritrova nelle riforme del sistema fiscale con la creazione di agenzie - torneremo poi sul tema - che ha tagliato in orizzontale l'assetto del Ministero, scorporando dallo stesso le componenti gestionali quali titolari di specifici settori (molto articolati, inizialmente, e poi oggetto di significativi accorpamenti) secondo un modello a tre livelli: dal Ministro alle Agenzie, a Equitalia per chiudere il cerchio a garanzia di imposte giuste, ben applicate e... riscosse.

Altro esempio da considerare è il riassetto dei servizi territoriali degli enti previdenziali pressoché parallelo con le riforme dei patronati volte a "trasferire" loro sempre più funzioni di *front end*, terminali di fatto degli enti<sup>9</sup>, riducendo parallelamente la dimensione del finanziamento "pubblico" dei patronati stessi, visto con crescente ostilità a livello politico e non solo. Un comportamento sconcertante e (apparentemente) contraddittorio a meno di non considerarlo parte di una scelta strategica volta a trasferire agli utenti la gestione delle proprie pratiche - grazie alla compiuta informatizzazione, con l'ausilio dei patronati, inizialmente gratuito ma sempre più tendenzialmente oneroso con la prospettiva di azzeramento del finanziamento pubblico<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Una scelta non sempre consapevole che sconta - sotto altro profilo - la tendenza a riformare in verticale per comparti stagni con paratie che alla prova dei fatti si rivelano solo virtuali. Una soluzione buona in una verticale si rivela dannosa in un'altra.

<sup>10</sup> L'utente, così, finisce per doversi pagare i servizi "tramite" il patronato, con il moltiplicarsi di una tassazione occulta, spuria ma non di meno pesante per i budget familiari e di impresa sempre più gravati di costi occulti per l'utilizzo di specialisti o professionisti.

Ulteriori esempi appaiono superflui poiché i pur sommari accenni confermano quanto possa essere grave e foriero di fallimenti (le riforme della riforma sanitaria si sono susseguite a ritmo incalzante - il non procedere per progetti concordando a monte - con scelta politica pregiudiziale - gli obiettivi da raggiungere con una proposta di riforma. Gli obiettivi o meglio l'ipotesi ricostruttiva globale al cui servizio collocare obiettivi secondari ben delineati in un opportuno *mix* che consideri e soppesi interessi e soluzioni.

Questa considerazione, peraltro, dovrebbe essere sviluppata:

- con piena consapevolezza, fin dall'inizio e non sotto la spinta degli eventi, che operando su un organismo, un sistema "vivente", qualsiasi errore di valutazione può comportare non solo il fallimento della operazione ma anche la crisi del sistema esistente senza che si possa rimediare con ripensamenti continui a livello legislativo o regolamentare. In questa prospettiva anche le obiezioni, le proteste dovrebbero essere lette (e formulate) non come espressioni fini a se stessi di specifici interessi, argomentazioni pretestuose, ma come preziosi strumenti per testare falle o incongruenze nel percorso progettuale;
- senza pretendere, quindi, di concludere l'operazione con immediatezza, poiché proprio il successo di progettazioni ben strutturate dimostra come il risultato possa - o meglio debba - essere raggiunto per successive approssimazioni senza che ciò appaia fallimento o un attentato all'idea progettuale. Se questo è il percorso giusto, ne discende che occorre in sequenza logica verificare quale sia o siano l'obiettivo/gli obiettivi guida dell'operazione avviata con l'Ispettorato nazionale, o meglio ancora, con il *Jobs Act* nella sua componente dedicata, appunto, alla vigilanza in materia di lavoro e previdenza. Sarebbe sbagliato, e fuorviante, infatti, leggere i vari articoli del *Jobs Act* nella dimensione dispositiva di ciascuno senza considerare che ogni articolo, ogni istituto trattato è parte di un tutto, di un disegno unitario sul quale confrontarsi per certi aspetti piuttosto che dare battaglia poi sui singoli addendi.

### **3. Quale obiettivo per la costruzione del nuovo Ispettorato? Un *excursus* per verificare la continuità/discontinuità della riforma con il sistema preesistente**

#### ***3.1. Da Ispettorato ad Agenzia pubblica e ritorno alla denominazione antica; il valore simbolico semantica al di là dello scarsa valenza definitoria di "agenzia pubblica"***

Quest'ultimo accenno sarà ripreso poi nel valutare la portata del decreto 149/2015 sull'Ispettorato nazionale: un nome antico riproposto rispetto alla denominazione di Agenzia del *Jobs Act*, rimasta nel decreto per definire la natu-



ra giuridica del nuovo soggetto (“una agenzia...denominata”). Può sembrare un aspetto formale ma l’adozione immediata del nome Agenzia avrebbe reso evidente l’intento rivoluzionario della riforma mentre il recupero del termine di “Ispettorato” *tout court* sembra esprimere la volontà di non rompere con il passato, confermata dal fatto che il decreto incorpora, modificandola, una norma del 2004 con opportune modifiche.

Esprime anzi, di là dalle intenzioni, la volontà di recuperare un passato remoto, poiché a rigore di termini se da un lato il sistema nasce, come vedremo, per Ispettori e Ispettorato, dall’altro fin dal 1997 l’Ispettorato del lavoro è stato soppresso e sostituito (con migrazione di funzioni) dalla Direzione provinciale del lavoro nel quadro di un provvedimento di riorganizzazione dello Stato sul territorio.

“Agenzia”, cioè, ha una portata evocativa del superamento dei vecchi schemi pubblicistici in favore di una più moderna dimensione dei servizi pubblici e dell’organizzazione della P.A. È, comunque, una valutazione solo politica per un atteggiamento di maggior prudenza del Governo poiché sul piano tecnico resta la qualificazione come agenzia che richiama connotati caratteristici della figura dell’Agenzia pubblica: disaggregazione strutturale dell’amministrazione di origine, autonomia e esistenza di un rapporto di contrattazione degli obiettivi, dei risultati gestionali e delle risorse tra l’amministrazione di riferimento e l’agenzia. Il recupero, così, del nome originario può andare oltre l’immagine di facciata per sottolineare che si intende ricostituire una struttura tecnica, focalizzata sulla *missione* e sul mestiere di ispettore.

Del resto la nozione di agenzia è ben delineata in dottrina e nella prassi aziendale ma sul piano legislativo l’utilizzo del nome non è risolutivo a fini definitivi poiché Agenzia nel decreto 300/1999 identifica un “organo della pubblica amministrazione non inserito nell’organizzazione ministeriale: lo stesso decreto disciplina l’insieme delle Agenzie pubbliche (quelle nuove e quelle preesistenti) con una definizione di carattere generale, demandano poi la individuazione dei modelli organizzativi e operativi alle norme che disciplinano le singole tipologie a cominciare dalle Agenzie fiscali che trovano nello stesso decreto compiuta disciplina il cui richiamo per l’Ispettorato avrebbe avuto ben maggiore efficacia<sup>11</sup>.

Allo stato, comunque, e in attesa della approvazione dello Statuto (proprio a fine anno 2015 approvata una prima bozza), resta l’incerta collocazione frutto della disciplina specifica contenuta nello stesso decreto<sup>12</sup> che sembra delineare un percorso di continuità con il preesistente sistema seppur in prospettiva di superamen-

<sup>11</sup> Per una sintesi delle questioni riguardanti le agenzie pubbliche e quelle fiscali soprattutto, v. sul web BIONDI, *Un nuovo modello organizzativo gestionale dell’amministrazione finanziaria dello Stato: le Agenzie Fiscali*.

<sup>12</sup> La situazione non è chiara poiché si sommano le disposizioni puntuali dello stesso decreto, il rinvio in definitiva a una improbabile disciplina generale delle Agenzie pubbliche, il chiaro riferimento, infine, ad un assetto al momento transitorio in attesa delle conclusioni della prima fase sperimentale fra tre anni con verifica intermedia a un anno.

to a conclusione di un triennio. Può essere utile, quindi, un richiamo di detto sistema; solo un accenno, peraltro, considerato che si tratta di un percorso lungo più di un secolo costruito (“fatto e disfatto”) secondo filosofie politiche e sociali svariate nel tempo; un prezioso spaccato di storia che, peraltro, per quanto qui ci interessa potrebbe definirsi la storia di un fallimento: rispetto all’obiettivo di integrazione, certamente, piuttosto che con riferimento a quello di miglioramento della tutela dei lavoratori e dei loro diritti. Il fallimento non tocca certamente le scelte e i progressi in materie di vigilanza, di normative a tutela dei lavoratori ecc.; riguarda, piuttosto, i reiterati, spesso raffinati, tentativi di promuovere il coordinamento fra le varie soggettività pubbliche le cui funzioni rispetto al mondo del lavoro finivano (e finiscono) per interferire in un clima di sostanziale, reciproca indifferenza.

### *3.2. Un sommario excursus, dai primi del '900, sulla vigilanza in materia di lavoro: oggetti e attori*

Solo un richiamo, sempre allo scopo di cogliere il dato che ci interessa e cioè la individuazione dell’obiettivo di riferimento (l’ipotesi ricostruttiva globale) delle varie normative succedutesi nel tempo a partire dai primi del '900, allorché nasce l’idea di un servizio ispettivo. Così si legge nella Guida Generale degli Archivi di Stato, che ricorda la istituzione, nel 1879, di due posti di Ispettore nell’industria presso il Ministero all’epoca competente; seguita, nella ricostruzione, dalle norme a tutela del lavoro di donne e fanciulli e per l’istituzione del Corpo degli ingegneri e ispettori nelle miniere (1893) con, in parallelo, i primi passi dell’assicurazione infortuni sul lavoro. Successivamente:

- fra il 1904 e il 1906 nascono i primi circoli ispettivi, prodromo della istituzione, nel 1912, del Corpo di ispettori dell’industria e del lavoro alle dipendenze del Ministero dell’Industria con compiti significativi di vigilanza sulla applicazione delle leggi su lavoro delle donne e fanciulli, abolizione del lavoro notturno dei panettieri, la cassa maternità ecc.; i campi, insomma, in cui si era intervenuti a tutela delle condizioni di lavoro con uno strumento per l’effettività delle norme
- nel 1920 nasce il Ministero del lavoro e previdenza sociale alle cui dipendenze passa l’Ispettorato con un ampliamento di competenze per la vigilanza sulla esecuzione dei contratti collettivi di lavoro e le norme in materia di assistenza e previdenza sociale;
- progressivamente, poi, si sono ampliate le competenze in parallelo con il continuo evolversi degli assetti organizzativi e regolamentari dell’attività ispettiva sulla falsariga dell’evolversi delle politiche sociali a tutela della salute individuale e collettiva e di quella sui luoghi di lavoro soprattutto. Il tutto con una sostanziale e sistematica commistione fra momenti di tutela sanitaria e momenti di tutela tecnica e organizzativa del lavoro sicuro.

### 3.3. *Un punto di svolta: la riforma Sanitaria degli anni settanta e l'evoluzione più recente*

Si arriva, così, alla fine degli anni settanta con la riforma sanitaria che crea una frattura profonda nel sistema prevedendo l'esclusiva competenza del Ssn in materia di prevenzione e tutela della salute sui luoghi di lavoro con residue competenze "prevenzionali" degli ispettorati del lavoro per una limitatissima serie di settori e continui ricicli organizzativi - in specie sul territorio - dei relativi servizi.

Questi ricicli erano spesso ispirati dalla malcelata volontà di erodere le competenze delle Asl, per i settori produttivi più rischiosi soprattutto ed erano volti a garantire, attraverso i coordinamenti prima ricordati un governo coeso del sistema di vigilanza per quanto riguardava le competenze contigue del Ministero stesso, dei due enti previdenziali di cui si dirà più avanti, dello stesso Mef e Guardia di Finanza.

In parallelo, infatti, nel frattempo nascevano e si consolidavano servizi ispettivi dell'Inps e dell'Inail con competenze specifiche: orientate in un caso a verificare il mercato del lavoro con l'obiettivo di garantire la regolarità contributiva base per la tutela adeguata dei lavoratori; nell'altro a garantire eguale regolarità per una corretta ripartizione degli oneri fra le aziende.

Da ciò un ulteriore fattore di complessità indotta dalla coesistenza di obiettivi ben distinti pur se spesso coincidenti in punti e momenti specifici del loro dipanarsi operativo, con una significativa ambivalenza (o plusvalenza) del filone riguardante le attribuzioni del Ministero del Lavoro, poiché dal pur sommario *excursus* emerge che:

- l'Ispettorato ministeriale nasce con una vocazione alla tutela delle condizioni di lavoro di particolari categorie, prima, della generalità dei lavoratori, poi, con attenzione per fenomeni di lavoro nero letti come attentato alle predette condizioni. Tutela e verifica a tutto tondo della regolarità aziendale per condizioni contrattuali, salute e sicurezza dei luoghi di lavoro ecc.;
- l'Inps e Inail hanno sviluppato i propri servizi ispettivi con l'essenziale obiettivo di verificare la regolarità assicurativa (lavoro nero, lavoro irregolare, classificazioni irregolare ecc.) per garantire, nel caso dell'Inps, contribuzioni giuste dai soggetti giusti, protezioni giuste ai soggetti giusti (è da ricordare per questo che il sistema IVS non prevedeva automaticità delle prestazioni e delle assicurazioni sicché le verifiche ispettive avevano come obiettivo l'adeguatezza delle fonti di finanziamento sia la tutela dei lavoratori non/male assicurati;
- per l'Inail questo secondo obiettivo era di scarso rilievo data la automaticità delle prestazioni, mentre assumeva rilievo una vocazione indennitaria legata al meccanismo tariffario (con la sua componente di *bonus/malus*) e al contributo alla sicurezza che poteva scaturire dal far emergere condizioni di lavoro nero;
- l'irrompere sullo scenario del Ssn colloca al centro del sistema di prevenzio-

- ne un diverso soggetto e limita fortemente le competenze degli altri attori con crescente autorevolezza del ruolo dei servizi di prevenzione delle Asl;
- da ultimo, come protagonista occorre ricordare la Guardia di Finanza e il Mef quali titolari di poteri di vigilanza e controllo rispetto all'obiettivo della corretta tassazione di singoli e imprese e conseguente necessità di verifiche sul campo per omissioni, evasioni ecc.

Già questa ricognizione approssimativa dà un'idea della complessità di un mondo in cui l'Ispettorato nazionale resta una sorta di punta dell'*iceberg* qualora si consideri la serie indefinita di altri soggetti che coesistono o per occuparsi di settori produttivi non toccati da Inps e Inail o per guardare al mondo della produzione e lavoro da altro angolo visuale, come nel caso dell'Arpa o come nel caso dei vigili del fuoco e dei controlli della legalità ecc. Mondi distinti ma accomunati dalla qualità delle ricadute dei loro prodotti/servizi sulla qualità del lavoro di per sé.

Gli obiettivi di ciascuna delle anzidette componenti sono generalmente ben delineati, distinti, anche se ad un livello via via superiore rispetto a quello della "pratica ispettiva"; distinti anche se concorrenti tanto da poter disegnare - a questi più alti livelli - un modello complessivo con tanti apici. La declinazione di questi ultimi, però, nei relativi percorsi di realizzazione finisce per incontrarsi in più punti, non fosse altro perché "guardano" gli stessi oggetti, mondi produttivi e discipline giuridiche. Quando la GdF fa una ispezione, insomma, verifica tante cose ma fra queste c'è pure se hanno rapporti di lavoro irregolare con versamenti in nero che per lei sono evasione fiscale, ma sono anche evasione contributiva, anche omessa tutela di lavoratori ecc.<sup>13</sup>.

È questo il terreno ideale per quella confusione, sovrapposizione di cui ci si lamenta invocando l'unificazione o il salvifico coordinamento di funzioni che fanno comunque parte di processi diversi. Terreno ideale, altresì, per tentativi di riforma organica come quello operato nel 2004. Proprio la diversità di ruoli, così, rischia di innescare, nel caso nostro, una serie di rapporti cliente-fornitore fra l'Ispettorato e i soggetti promotori, ricreando quel meccanismo di responsabilità affievolita stigmatizzato da Boeri. Nulla da eccepire in teoria, insomma, purché la specificità degli obiettivi non diventi inutile qualora per valorizzare il coordinamento non si semplifichi tutto il *welfare*, ad esempio, anche sul versante delle relative contribuzioni.

Sul punto non serve prendere questa o quella posizione essendo sufficiente richiamare l'attenzione affinché, nel costruire il nuovo soggetto, si presti attenzione a non scambiare per corporativismo, per conservatorismo il portato dell'assetto di obiettivi da modificare: in via preliminare se non condivisi e non nei momenti consequenziali. Altrimenti si rischia, ma ne parleremo poi, di mettere

<sup>13</sup> Un po' quello che accade in materia di assistenza sociale laddove rispetto allo stesso soggetto, alla stessa persona si intrecciano qualificazioni di disabilità, invalidità, handicap ciascuna fonte di attenzione specifica e con sommatoria a volte, di provvidenze.

tutto in un solo contenitore, accorgendosi solo dopo che occorreva differenziare all'interno di esso anche per garantire l'adeguato livello di professionalità specifica e non perdere essenziali patrimoni di esperienza e cultura di servizio.

Se si aggiunge che nei decenni si sono stratificati diversi sistemi normativi e di trattamento economico del personale addetto si può cogliere appieno la complessità del compito di attuare il *Jobs Act*, prima, il decreto delegato, a partire dalle prime indicazioni fornite dagli stessi testi per quanto riguarda la uniformazione pur parziale dei trattamenti economici. Si torna, quindi, alla (ovvia) constatazione che la costruzione non può che essere graduale, con armonico progresso dello sviluppo di tutti i pezzi ad evitare squilibri poi irrimediabili.

A fronte di questa ovvietà, peraltro, restano la perplessità e il rammarico per il fatto che il Governo non abbia avvertito l'esigenza di procedere con un ordinato percorso di progettazione in modo da avere ben chiari i termini delle varie questioni e la loro complessità di singoli e di assieme. Si sarebbe evitato, così, di passare dalle prime affermazioni (tutto, ma proprio tutto, nell'Ispettorato) alla versione finale che delimita l'ambito di riferimento ai servizi di: Ministero, Inps, Inail, escludendo così tutto il mondo degli altri enti previdenziali e assicurativi e qualsiasi possibilità di effettivo coordinamento immediato con le altre soggettività. Quelle soggettività con le quali l'Ispettorato "si coordina", come vedremo poi, con un "sì" che ben rende la limitata efficacia delle iniziative<sup>14</sup>.

#### 4. Il *Jobs Act* con i suoi addendi: la riforma della vigilanza del lavoro

##### 4.1 *Annunci mediatici, idee del Ministro, la prima bozza di decreto delegato*

Per contribuire a chiarire l'evolversi delle posizioni politiche - e delle soluzioni tecnico-organizzative via via ipotizzate - all'indomani dell'approvazione della delega e con riferimento a una bozza di decreto delegato che cominciava a circolare, abbiamo formulato alcune riflessioni che, nel ripercorrere le varie tappe della vicenda, prendevano atto della portata chiarificatrice della bozza da apprezzare per la chiarezza dei principi e soluzioni schematicamente adottate. E ciò pur considerando - nel merito - la valutazione dei punti deboli delle singole previsioni non in assoluto ma rispetto a sistemi costruiti in un secolo senza una coeva riforma dell'intero assetto della gestione del *welfare*.

Si trattava di un primo approccio al tema con valutazioni che in parte qui sono rie-

<sup>14</sup> Scelte e iniziative comunque subordinate alle volontà degli altri *partner* identificati dal Governo, ben diversamente da quanto previsto dalla primitiva bozza approvata e da quanto emergeva chiaramente dalle volontà politiche espresse durante la costruzione del *Jobs Act* e nello spirito che ispirava la relativa previsione nella legge poi approvata.

cheggiate come risulta dall'indice dell'articolo<sup>15</sup> da alcuni stralci a partire da quello laddove si sottolineava che *“L'aspetto che più colpisce nel complesso delle previsioni organizzatorie è la trasparente volontà di tenere fuori da tutta l'operazione proprio gli enti previdenziali finora protagonisti del sistema. Gli articoli della Bozza disciplinano, infatti, gli organi dell'Agenzia - Direttore, Comitato Direttivo con suo Presidente, Collegio dei revisori - che restano in carica per tre anni rinnovabili una sola volta ed è Significativo che, elencati i compiti di Direttore e Comitato e glissando sulla presenza di un Presidente del Comitato a fronte del Direttore-organo ..., non è prevista alcuna presenza di rappresentanti degli enti previdenziali né nel Comitato e nemmeno nella Commissione ministeriale di coordinamento dove sono presenti varie autorità ma i direttori degli enti previdenziali possono essere invitati a presenziare. Se a ciò si aggiunge il continuo riferimento.... ai locali di proprietà degli enti da mettere a disposizione gratuitamente, allo scorporo del personale non ispettivo occorrente al funzionamento dell'Agenzia, alla “semplicità” con la quale si scaricano esuberanti sui due enti (già gravati da Province e ex Ispesl), alle banche dati dei due enti da rendere disponibili...ecc. sembra quasi un’“Opa ostile” nei confronti di detti enti previdenziali chiamati a fornire risorse, strutture operative, applicazioni gestionali, personale ecc. senza poter in nessun modo partecipare alla gestione e scelte del nuovo Ente del quale pur essi dovrebbero essere committenti”*.

È un'osservazione, quest'ultima, superata dagli eventi successivi e, da ultimo, dalla stessa stesura finale del decreto legislativo di attuazione che scolora tutti i punti più trancianti della prima bozza, come tali oggetto di contestazioni e critiche.

15 §I) Agenzia: parte del progetto del *Jobs Act* per la rivoluzione del Welfare e sue istituzioni? §II) Riflessioni sulla delega in attesa del decreto delegato: una prima Bozza 1) La delega del *Jobs Act*: riproposizione di obiettivi e strumenti in una nuova strategia di globalità di intervento sul Welfare; 2) Semplificare la vita delle Imprese, parola d'ordine con un compromesso a tempo per la prevenzione dei rischi professionali in attesa del “nuovo” Titolo V della Costituzione; 3) Dalle attività di controllo, a ritroso, si toccano gli oggetti del controllo, le finalità del sistema ?;4) Ancora sulla priorità delle riforme istituzionali per poter decidere, cambiare con la barra diritta e superando l'accavallarsi e andirivieni delle riforme; 5) Il disagio delle imprese e le sue cause: contestualità di controlli o la cappa nebbiosa di una legislazione in continuo riciclo e stallo?; 6) Una singolare coincidenza di date: approvazione del *Jobs Act* e emanazione di decreto ministeriale sul trattamento accessorio degli ispettori ministeriali; 7) Dall'idea originaria - liberare le aziende dalla ripetitività di tutte le ispezioni (anche delle Asl) a una soluzione di attesa limitata al mondo del lavoro e previdenza; 8) L'utilizzo di entrambi gli strumenti previsti dalla delega, anche in sovrapposizione: una opzione da valorizzare ?; 9) Perplexità, adesioni e critiche di esperti e operatori del settore; 10) La vigilanza è attività fine a se stessa, scorponabile da quelle a monte e a valle del controllo ? La risposta è nel cuore del problema; 11) La riconduzione a unità delle funzioni e risorse non “obbliga” a vigilare sempre tutti insieme ma valorizza specificità e completezza dell'intervento;12) Resta immanente l'esigenza di tenere assieme i “pezzi” del Lavoro e Welfare: la Bozza accelera la deriva centripeta con l'affermazione delle mani forti politiche e amministrative; 13) Le agenzie fiscali e l'Agenzia per le ispezioni. Diversità di funzioni e di collocazione al servizio, in piena autonomia, di obiettivi e programmi dati dal Ministro del lavoro; 14) Complessità sempre nuove nei meandri dell'“attuazione”: non impossibilità, consapevoli che la partita si chiude con la riforma del Titolo V della Costituzione;15) Complementarietà fra Coordinamento dinamico e consolidamento di Agenzia: garanzia di passaggio ordinato verso una nuova organizzazione del Welfare a partire dalla disaggregazione - lo dice la Corte dei conti - del sistema attuale §III) Una prima Bozza: tutta da riscrivere? Aggiustarla con riordini paralleli dei servizi del Welfare, mai “fermarla” in un clima di stagnazione.

#### *4.2. Le valutazioni critiche con attenzione specifica al Presidente dell'Inps*

Queste, a stralcio, alcune considerazioni all'indomani delle prime indiscrezioni e presentazione della bozza di decreto legislativo sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari di fronte alle quali sono stati ripresentate tutte le obiezioni e contrarietà già diffuse in passato e riprese a livello politico e sindacale, proprio dai rappresentanti - fra l'altro. Dei due enti previdenziali cointeressati alla riforma ed alla sua pratica attuazione.

Fra esse vasta eco hanno avuto le considerazioni sviluppate dal Presidente Inps che, in occasione dell'audizione parlamentare, ha formulato forti critiche (per il testo si veda il Sito web dell'Istituto) sia per singoli punti sia per l'impianto generale della bozza con spunti di riflessione e proposte di modifica su alcuni degli aspetti più controversi. Per il dettaglio di dette critiche rinviamo al testo dell'intervento estremamente circostanziato nella valutazione negativa dell'intera operazione e nel riproporre la candidatura dell'Inps per condurre e gestire l'intera operazione di riordino e coordinamento del sistema di vigilanza di lavoro e previdenza.

Particolare valore assumono, nell'intervento di Boeri: le considerazioni circa la frattura, pur da noi segnalata, fra i vari momenti di un processo gestionale degli istituti previdenziali reso unitario dal fine comune dei vari "pezzi"; - il riproporsi anche in questo campo della separazione, per il profilo finanziario, fra chi paga e chi spende; il peso determinante - in negativo - dell'assenza di una cabina di regia costruita in modo da garantire una efficace conduzione di tutta la complessa operazione.

Senza entrare nel merito specifico delle argomentazioni su temi già richiamati nei precedenti paragrafi, le osservazioni del Presidente dell'Inps, come quelle su altro versante, presentate in modo articolato in Commissione dall'Inail, appaiono senz'altro condivisibili con due sottolineature che, già accennate, si ritiene di riproporre di seguito per il loro valore generale.

#### *4.3. La riproposizione del coordinamento quale toccasana o scelta per non decidere sommata al non progettare*

In primo luogo tutti dovrebbero riconoscere che il valore salvifico delle obiezioni ruotanti attorno al magico coordinamento, allo scambio dati come alternativa all'unificazione è stato nel passato riconosciuto e codificato più volte, rivelandosi, poi, nei fatti solo uno strumento per bloccare ipotesi di riforma del tipo da ultimo propugnato. La stessa 11<sup>a</sup> Commissione della Camera nell'esprimere il proprio parere sul decreto legislativo ricorda i precedenti interventi volti a rafforzare il coordinamento a partire dall'art. 5 della legge 628 del 1961, osservando che

“anche le disposizioni dell’art. 4 e del decreto 124/2004 e dell’art. 7 della legge 70/2011 non hanno garantito il raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione e di uniformità dell’azione amministrativa”. Un chiaro giudizio negativo che si riverbera sul complesso della operazione attuale proiettata verso l’unificazione su una strada lastricata di coordinamenti rispetto ai quali la Commissione sollecita la rapida attuazione delle disposizioni che prevedono la stipula di protocolli intesa: un comando, peraltro, rivolto solo all’Ispettorato e non assistito da alcuna forma di sanzione. La stessa Commissione appare preoccupata, soprattutto, di valorizzare gli aspetti operativi e tecnici del sistema, richiamando l’attenzione del Governo sulla necessità di potenziare il servizio con uomini, mezzi, strumenti informativi e informatici, trattamento economico ecc. (senza escludere altresì, la opportunità di concedere la possibilità di optare per i servizi amministrativi anche al personale ispettivo “territoriale”?) È un “mantra” antico di quanti, sistematicamente, a fronte di criticità conclamate non ritengono di porre mano a riforme strutturali, a quelle che nel privato sono riconversioni spesso drammatiche, ma sollecitano nuove iniezioni di personale, mezzi, spese informatiche ecc.

L’altra considerazione si ricollega direttamente al discorso, iniziale, sulle modalità di (non) progettazione delle riforme: la vicenda del decreto sull’Ispettorato nazionale dimostra, infatti, che nella sostanza - e nella forma - l’opportunità di una ulteriore riflessione è stata sottolineata da molti, in corso d’opera, senza trovare significativa udienza, e sono state poi proposte in modo tranciante dal Presidente dell’Inps, trovando, alla fine come vedremo, accoglienza sostanziale nel testo poi approvato del decreto.

Ma, allora, è legittimo chiedersi perché nel fare una legge che giustamente il Governo ha considerato parte integrante della rivoluzione del *Jobs Act* non si sia sentito il bisogno di una verifica preventiva delle soluzioni ipotizzate quantomeno con Inps. E se invece la si è fatta, come mai si sono ignorati i risultati, per poi “tenerne debito conto” sotto i riflettori della opinione pubblica e parlamentare? Lo si è fatto, accentuando l’incertezza dei collegamenti fra i vari attori della vicenda e, in definitiva, la stessa operatività della gestione coordinata, anche con collocazione in più enti, delle risorse professionali che, lo sottolineiamo per inciso, non rendono un servizio ma sono il servizio. Non è senza significato, infatti, la circostanza che mentre per gli ispettori del Ministero non è prevista la facoltà di opzione (è concessa solo al personale della Direzione centrale di ispettorato) tale facoltà è prevista per gli ispettori Inps e Inail, che in teoria avrebbero potuto abbandonare in massa, sia pure nei limiti di disponibilità organica, il mestiere ispettivo.

Ancora una volta, insomma, si dimostra come alla base di questi defatiganti percorsi di guerriglia legislativa ci sia in definitiva il rifiuto di utilizzare le normali metodologie di progettazione per obiettivi e per relative costruzioni, graduate nel tempo, per la loro realizzazione. Costretti, diversamente, a licenziare un testo nel quale le varie disposizioni, spesso interlocutorie o clausole di stile, sono racchiuse - come in uno scrigno - fra gli articoli 2 e 12 dello stesso testo



Gli articoli 2 e 12: il primo che delinea la struttura che sarà con alcune anticipazioni operative, l'altro, che puntualizza il governo del periodo transitorio di tre anni durante il quale si forgerà il nuovo ente o lo si lascerà deperire - ma non lo crediamo - dopo la nascita come più volte accaduto nei decenni passati.

## 5. L'Ispettorato nazionale del lavoro nella stesura finale del decreto legislativo

### 5.1. *Il reticolo di organi e organismi a tutela dell' "equilibrio" di poteri e interessi*

Non è certamente quest'ultimo l'obiettivo del Governo che disciplina molto accuratamente nel testo definitivo i compiti del nuovo ente e la sua articolazione organizzativa con declinazione degli organi a regime e per la fase transitoria che sarà poi ripresa nella stesura dello Statuto: è una previsione articolata che conviene scomporre nelle sue complesse linee di relazioni fra i vari organismi partendo dalla sottolineatura del fatto che riguarda la "unificazione dei servizi ispettivi del MdL, dell'Inps, dell'Inail.

All'apice del sistema si colloca il Ministro che, secondo i canoni classici delle Agenzie pubbliche: - adotta linee di indirizzo finalizzate alla definizione della convenzione con l'ISPETTORATO; - opera per il tramite di questo secondo lo schema classico delle agenzie pubbliche (con anomalie) sulla base di orientamenti, linee di indirizzo e priorità elaborati da *COMMISSIONE CENTRALE DI COORDINAMENTO ATTIVITÀ DI VIGILANZA*<sup>16</sup>. Si conferma così la scelta esplicita di delimitare il campo ai settori produttivi classici e le categorie servite per c.d. da Inps e Inail, con la sola "clausola di stile" dell'impegno sull'intero panorama della vigilanza e con la identificazione di un soggetto (la Commissione) con un ruolo di alta consulenza (una specie di Cnel o di Commissione parlamentare per le morti bianche o di Civ degli enti previdenziali) esercitato mediante la redazione di rapporti annuali con proposte di indirizzi, obiettivi ecc.).

Una sovrabbondanza di organi, insomma, dal fitto intreccio di relazioni che, come vedremo da un lato denuncia la volontà di coinvolgere un po' tutti gli attori, dall'altro, finisce per confinarne molti a latere con competenze scarsamente incisive rispetto ai veri poteri in azienda. L'anello di congiunzione fra questo mondo politico e l'operatività è la *CONVENZIONE* che codifica gli indirizzi ministeriali per l'ISPETTORATO NAZIONALE che opera tramite l'attività di

<sup>16</sup> Un organismo pletorico per composizione (Ministero, Inps, Inail, Cc, GdF, Direttore Agenzia delle entrate, 4 dei datori di lavoro, 4 dei lavoratori con partecipazione di altri soggetti alle sedute) e problematico negli obiettivi che dovrà definire tenendo conto della molteplicità degli interessi in gioco e della necessità di dare un significato specifico alla presenza delle parti sociali, altrimenti solo di bandiera.

A) il DIRETTORE GENERALE; B) il CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE (composto da tre ministeriali più rappresentante Inps e Inail). Il Direttore opera d'intesa con Il Consiglio che a sua volta approva i bilanci; C) DIRETTORI SEDI TERRITORIALI che gestiscono il territorio e decidono i ricorsi contro gli atti di accertamento degli ufficiali di polizia giudiziaria con oggetto diverso dalla sussistenza e qualificazione dei rapporti di lavoro i quali sono invece decisi dal D) COMITATO PER I RAPPORTI DI LAVORO (composto dai direttori C + Dir. Territoriale Inps e Inail

Si tratta dunque di un assetto articolato per affrontare complesse problematiche di servizio e di costruzione e organizzazione del corpo professionale; ovviamente partendo da situazioni di fatto e di diritto che il decreto non intende certamente superare. Appare attento, infatti, a comporre in via preventiva difficoltà gestionali soprattutto per quanto riguarda il personale ispettivo - e i trattamenti storicamente differenziati fra i tre enti; personale che, tramite sindacati ed anche a livello di *mass media* ha già avuto modo di rappresentare, anche a livello di *mass media*, perplessità, suggerimenti, attese.

### *5.2. Sovrapporsi di funzioni e compiti (di ente e di organi) nel quadro dei rapporti con gli enti previdenziali tendenzialmente all'insegna di un'“OPA ostile”*

Va letta in questa prospettiva di un equilibrio - “provvisorio”, come vedremo ma comunque sufficiente per avviare il nuovo sistema - l'elencazione delle funzioni e attribuzioni dell'Ispettorato, da un lato, dei compiti dei vari organi, dall'altro. I due profili tendono a sovrapporsi, riuscendo comunque a dare un'idea complessiva della manovra: trasferimento di tutte le competenze di ministero (il singolare non è casuale) e enti in materia di vigilanza, declinate per alcuni aspetti, pur con qualche dubbio come nel caso degli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni infortunistiche, dell'esposizione al rischio in materia di malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi<sup>17</sup>.

Perplessi, oltretutto, se si legge la norma in relazione a quella, di seguito richiamata, che ha cura di salvaguardare le funzioni “ispettive” necessarie per la gestione istituzionale delle pratiche.

Per il resto, si tratta dell'elencazione puntuale - per alcuni punti certissima - di tutte le attuali competenze dei tre attori che transitano, appunto, al nuovo soggetto, comprese attività di studio e ricerca, con una puntualizzazione significativa dei limiti dell'operazione. Come già rilevato, infatti, l'articolo 2 precisa, per la

<sup>17</sup> Il richiamo - accurato in un quadro generale piuttosto generico - lascerebbe perplessi qualora gli accertamenti non dovessero riguardare solo i profili materiali e circostanziali dell'evento ma la qualificazione giuridica dello stesso.

prevenzione dei rischi da lavoro, che, ferme restando le rispettive competenze, l'Ispettorato nazionale si coordina con le Asl; si coordina, insomma, senza nessun obbligo di reciprocità, sembra di capire, per queste ultime.

Nulla si dice circa i rapporti di servizio che dovrebbero sussistere fra gli enti e l'Ispettorato qualora si ritenesse che lo sviluppo pieno del *core business* dei primi richieda anche il contributo del secondo, sia pure in termini di rapporto cliente/fornitore. Al contrario il decreto contiene un accenno, ripreso dalle Commissioni circa la necessità di raccordo per quanto riguarda l'esito amministrativo delle verifiche ispettive il cui buon fine deve essere garantito. È una disarmonia anomala, poiché se è giusto preoccuparsi che le risultanze delle ispezioni trovino sempre un naturale sviluppo amministrativo (senza dare per scontato che senza specifiche previsioni restino lettera morta!). Un'eguale esigenza riteniamo dovrebbe porsi a monte nel rapporto con gli enti clienti del servizio ispettivo tutte le volte che dallo sviluppo amministrativo delle pratiche emergano, appunto, esigenze di verifiche e controlli di fenomeni e andamenti che, peraltro l'ente non può (semberebbe) richiedere ai suoi *ex(?)* ispettori del ruolo a esaurimento, ma deve commissionare all'Ispettorato magari attraverso complessi meccanismi di raccordo generale.

### *5.3. Il meccanismo dei rinvii a catena duro a morire nella permanente incertezza su che cosa è già in vigore*

Il decreto consente, poi, una prima lettura dell'organizzazione dell'Ispettorato "ideata" dal Governo, con un articolo che conferma il meccanismo del rinvio nel senso che pur dettando criteri e principi sufficientemente dettagliati, demanda a decreti da approvare entro 45 giorni<sup>18</sup> la emanazione del regolamento di amministrazione e del regolamento di contabilità con il suo addendo patrimoniale:

- la rideterminazione in modo uniforme del trattamento di missione degli ispettori dei tre enti, in relazione alla esigenza di utilizzare in modo abituale la propria autovettura. Il tutto secondo criteri fissati dallo stesso articolo per il riferimento al livello delle indennità, la previsione di una voce specifica per l'uso del mezzo proprio, la copertura assicurativa per i rischi non coperti da Inail;
- la garanzia di uniformità della dotazione strumentale degli ispettori operanti nel sistema; uno dei punti sui quali le Commissioni parlamentari hanno insi-

<sup>18</sup> Termine problematico tenendo conto dei tempi tecnici del concerto fra tre ministri che fa il paio con i tanti 90 giorni di cui il testo è costellato che, non è chiaro evidentemente ai riformatori, fanno perdere credibilità alla volontà e fattibilità delle riforme, rendendo "n" (quando può, quando vuole) il tempo di attuazione una volta verificato che i 90 giorni (o anche 180) sono una dimensione irrealistica per l'oggetto da realizzare. Il tutto aggravato dal fatto che molte previsioni sono auspici senza sanzioni come nel caso di tutti i passaggi di coordinamento, salvo quello che impone agli enti di mettere a disposizione dati archivi e banche dati, pena responsabilità dirigenziale.

stato ritenendo che il problema della vigilanza non sia la difettosa organizzazione generale ma un altro.

A monte di tutto l'approvazione dello Statuto entro gli stessi 45 giorni: segno è, per inciso, che tutti questi atti saranno stati già predisposti in bozza al momento della pubblicazione del decreto legislativo per poter dare per scontato di poter onorare i ristretti tempi di esecuzione previsti.

#### *5.4. Collocazione, gestione e trattamento economico del personale: alla ricerca di un compromesso che rispetti le differenze di origine dei diversi corpi professionali, azzerandole per i trattamenti accessori propri del mestiere*

In un successivo articolo specifica la collocazione e il trattamento economico del personale con trasferimento nei ruoli dell'Ispettorato del personale ispettivo e di supporto del Ministero del lavoro e politiche sociali. Si conferma, così, il ruolo di erede, pur riformato, delle strutture ministeriali, mentre un'apposita norma disciplina i rapporti fra Ispettorato nazionale e il mondo ispettivo di Inps ed Inail nel senso che:

- il personale ispettivo dell'Inps e dell'Inail resta inizialmente fuori dal nuovo ente, collocato in uno speciale ruolo ad esaurimento dell'ente di appartenenza, con sterilizzazione delle relative risorse (nessuna nuova entrata) finanziarie;
- nella prospettiva di una durata triennale della fase transitoria, con i decreti riguardanti organizzazione e funzionamento dell'Ispettorato si individuano forme di coordinamento fra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di Inps ed Inail (per inciso, quest'ultimo non sembra avere un apposito ruolo) che prevedano comunque il potere dell'Ispettorato di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo nonché di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento.

In quest'ultima previsione rivive la logica da Opa ostile nei rapporti fra i vari protagonisti (solo temporaneamente mitigata dall'art. 12 di cui diremo poi per la fase transitoria) che emerge non tanto dal merito delle scelte quanto dalle modalità in cui le stesse si esprimono, a fronte di esperienze analoghe ove lo stesso effetto si è realizzato creando una gestione stralcio con commissario - straordinario, prima liquidatore, poi -per gestire l'intera transizione. Diversamente, nella soluzione in esame l'Ispettorato entra in definitiva nel sistema Inps di cui il servizio ispettivo continua a far parte, dettando regole e obiettivi a una componente che resta a carico dell'Istituto.

È una soluzione ibrida poiché:

- da un lato, gli ispettori rimangono nell'ente di appartenenza a tutti gli effetti,

salvo che per il fatto - non è certo di poco conto - che per il loro lavoro dipendono funzionalmente dall'Ispettorato nazionale, senza che - riteniamo - da parte degli uffici Inps, ad esempio, possa essere chiesto direttamente a loro un intervento ispettivo;

- l'Ispettorato, quindi, ha un interlocutore bivalente - l'Istituto previdenziale, l'insieme degli ispettori del ruolo speciale - in una situazione formalmente non molto diversa da quella che in passato prevedeva un potere di coordinamento dell'Ispettorato del lavoro territoriale senza che ciò abbia comportato un deciso passo in avanti nella collaborazione e sinergia fra gli enti protagonisti. È un assetto ibrido, a metà strada fra l'Agenzia e il Coordinamento senza garantire migliore efficacia di un sistema che, oltretutto, non offre garanzie per valorizzare le specificità delle diverse tipologie di intervento ispettivo, ciascuna delle quali resta, oltretutto, un addendo essenziale per lo svolgimento delle funzioni primarie degli enti interessati<sup>19</sup>.

## 6. Un primo tirar le somme: L'attenzione per le osservazioni di maggior spessore sulla prima bozza che apre la strada alla normativa ponte dell'art. 12

Tutte le perplessità sui singoli aspetti e sullo stesso modello di attuazione del nuovo soggetto troveranno risposta nel corso dell'attuazione, a partire dai contenuti dello Statuto nel corso del 2016.

In questa sede di riflessione generale sul metodo per una prima conclusione è indubbio che osservazioni, critiche e suggerimenti - quelle delle commissioni e degli enti soprattutto - abbiano fatto breccia nella primitiva scelta molto tranciante anche se può essere mancata la consapevolezza circa la portata comunque rivoluzionaria dell'operazione per le ricadute a catena sull'intero sistema organizzativo del *welfare*. Rivoluzionaria da subito nella prima versione del decreto; con tappe di avvicinamento e scadenze a termine come è nella versione finale per la previsione, fra l'altro, di una fase transitoria.

Del resto, si è visto come le soluzioni alternative via via prospettate, anche quelle di effetto solo mediatico, si mostrino consapevoli della complessità del tema. Lo stesso *Jobs Act*, non lascia spazi (o almeno ritiene di non lasciarli) per l'obiettivo da realizzare, ma lascia al Governo la scelta nuovo ente e coordinamento. Si tratta di un'opportunità ben considerata nella stesura finale del decreto, che non esclude la possibilità che, a conclusione della sperimentazione di un anno di cui all'art.12, si riconsideri l'intera questione anche alla luce di una migliore defini-

<sup>19</sup> Non a caso, in altra parte, il decreto si preoccupa di tener fuori dalla riforma le esigenze del Ministero, di Inps, di Inail di effettuare accertamenti tecnici funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali di etti soggetti. Formula nebulosa sicuramente riferita a specifiche attività poco note ma che contiene un'intima contraddizione, quasi che invece le attività della "produzione" ispettiva scorporata non siano pur esse istituzionali.

zione dell'obiettivo di sistema. Ridefinizione, sia chiaro, a partire dalla collocazione dell'Ispettorato nel *Jobs Act*, tutto ispirato alla logica della semplificazione, per far respirare le aziende affinché si concentrino sulla produzione e...sull'occupazione. Un tassello della manovra più generale volta a far ripartire con ogni mezzo produzione e occupazione, anche a costo di affievolire, potrebbe ritenersi, controlli volti oggi a penalizzare non tanto i grandi evasori (a 360<sup>^</sup>) quanto il vivere *border line* di tante aziende,

Il dato negativo resta che, nel corso della costruzione del decreto delegato il Governo è sembrato sottovalutare la complessità anche politica della vicenda salvo enfatizzarla nel momento della concretizzazione delle scelte, delineando un modello tutto sommato transitorio, anche se per alcuni aspetti sghembo, qualora si consideri che è comunque istituito fin dall'inizio il nuovo ente che:

- inizialmente si presenta, sul piano organizzatorio, del personale ecc., come una riedizione istituzionalizzata ed arricchita del preesistente Ispettorato del lavoro con anticipazioni in prospettiva delle soluzioni a regime, al termine di un triennio;
- lo stesso termine triennale, rafforzato dalla integrazione dell'articolo 12 che vedremo poi appare congruo, trattandosi di costruire non solo un soggetto nuovo migrando in esso cento anni di storia con la loro ricchezza di valori positivi, ma anche un soggetto potenzialmente pronto - all'indomani delle auspiccate riforme istituzionali - a recepire al suo interno con le opportune rivisitazioni quelle competenze in materia di prevenzione infortuni tenute oggi fuori nel rispetto del vigente assetto costituzionale<sup>20</sup>;
- gli ispettori previdenziali sono comunque al servizio, da subito, delle strategie, delle tattiche e finalità dell'ente stesso, pur senza esserne parte, collocati in un campus a esaurimento: dal quale potrebbero tirarsi fuori da subito optando per il ruolo amministrativo; nel quale acquisirebbero da subito poteri e funzioni anche di polizia giudiziaria degli ispettori del lavoro a conferma della volontà del Governo di considerarli immediatamente operatori a tutti gli effetti del nuovo ente<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Il riferimento alle riforme costituzionali è vincolante a nostro parere, poiché, nonostante le sollecitazioni delle stesse Commissioni per una rapida adozione di protocolli di intesa con gli attori del mondo sanitario (Ssn) è ormai consolidata la conferma che protocolli, intese, convenzioni ecc., pur lodevoli espressione di coerenza gestionali, hanno lasciato sempre - e lasciano per definizione sempre - il tempo che trovano senza garantire una reale incidenza sul sistema e soprattutto, quelle scelte di campo e prospettive che appaiono pregiudizialmente determinanti per il successo della riforma. Senza trascurare la circostanza che l'Inail anche grazie all'assorbimento dell'Ispesl, sta assumendo sempre più un ruolo di protagonista del campo della prevenzione dei rischi professionali.

<sup>21</sup> Questa attribuzione di poteri ha destato qualche perplessità nelle commissioni parlamentari; non a caso, qualora si consideri che all'aspetto più caratteristico dell'Ispettorato ministeriale, espressione di quella funzione pubblicistica che si è sempre tentato di riservare a soggetti espressione della amministrazione diretta dello Stato. Per i testi dei pareri delle due commissioni parlamentari v. <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2015/08/05/11/allegato.htm#data.20150805.com11.allegati.all00120> e <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/30864.htm>

Si tratta di una soluzione transitoria all'interno del modello pensato nel *Jobs Act*, quindi, che si avvicina a quella da noi proposta (e risponde soprattutto alle preoccupazioni degli enti circa gli esiti della manovra), con maggiori rischi di confusione:

- di fronte a un ente già nato nella pienezza del suo disegno organizzatorio;
- con l'incerta collocazione dei servizi ispettivi degli enti previdenziali, peraltro soggetti a poteri di indirizzo e programmazione dell'Ispettorato.

Una incertezza di fondo, insomma pur a fronte di tasselli già consolidati, accentuata dal rinvio dell'effettivo avvio a pieno regime nelle forme al momento definibili (con ampiezza di gamma non predeterminata) alla luce della esperienza maturata nell'anno di transizione e, soprattutto, delle valutazioni dello speciale organismo previsto dall'art. 12.

## **7. L'art. 12 concretizza l'idea della progressività di attuazione, programmata e guidata**

### *7.1. Dalla cabina di regia di Boeri al Comitato operativo*

Nel licenziare, infatti, il decreto, già ricco di cautele, distinguo e rinvii ad altri provvedimenti, si riconosce che le dimensioni dei problemi sono tali da richiedere una attuazione in progress: così come affermato nell'art. 12 che parla di progressiva funzionalità della macchina operativa da realizzare comunque in un arco di tempo determinato.

Al tal fine l'articolo prevede la nomina di uno specifico organo "temporaneo", che andrà ad affiancarsi, in perfetta equi ordinazione, a quelli ordinari dell'articolo 2 il che in coerenza con quanto stabilito per la composizione del Consiglio di amministrazione prevede organismo a tempo denominato COMITATO OPERATIVO che, nominato dal Ministro e formato dal Direttore dell'Ispettorato (presidente), un esperto ministeriale, un esperto dell'Inps, un esperto dell'Inail:

- affianca il Direttore nella elaborazione delle proposte di atti di indirizzo
- assicura il coordinamento fra gli enti anche ai fini della definizione degli obiettivi in relazione alle complessive competenze degli enti stessi;
- adotta misure anche di carattere economico e gestionale per l'efficace uniformità di gestione del servizio; in modo diretto, sembra, considerato che lo fa in raccordo con il Direttore in veste di consulente promotore;
- monitora le attività dell'Ispettorato al termine di 12 mesi per valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione. Non ogni dodici mesi, ma al termine di un anno a conclusione del quale può e deve esprimere un giudizio gravido, intuitivamente, di conseguenze per la stessa sopravvivenza del nuovo sistema.

È chiaro, insomma, che alla fine del percorso di attuazione il Governo ha avvertito l'esigenza di una clausola di salvaguardia, recependo all'interno del provvedimento la previsione di ordine generale riguardante la possibilità di riconsiderare il contenuto della normativa già adottata in attuazione di legge di delega, sempre nel rispetto dei principi e indirizzi dettati dal legislatore delegante, in questo caso con l'apposito articolo contenuto nel *Jobs Act*.

L'opportunità è quanto mai preziosa alla luce delle considerazioni fin qui esposte e delle stesse sollecitazioni degli attori del nuovo sistema: oltretutto è auspicabile che nel frattempo si concluda il processo di riforme istituzionali volte, fra l'altro, a ricondurre la prevenzione infortuni sul lavoro e la relativa vigilanza nell'ambito delle competenze statali e non più regionali; con possibilità, così, di ampliare la sfera del coordinamento.

Un limite a tutto ciò potrà essere, peraltro, l'esiguità del tempo a disposizione per mettere in piedi e far funzionare per un periodo sufficiente per la verifica del Comitato, l'intero assetto con la sua impalcatura di reti di relazioni fra i vari attori che conviene da ultimo richiamare schematicamente per rendere in modo chiaro la complessità del sistema e dei relativi meccanismi.

## *7.2. Attori a regime e nella transitorietà iniziale: un impegno per meccanismi di raccordo*

Il sistema "congegnato" dal decreto è ricco di protagonisti che, seppur diversamente rilevanti, potrebbero proporre, nella fase di costruzione, prima, di gestione, poi, problemi di raccordo, convivenza e funzionalità di cui le avvisaglie - in campo pubblicistico e privato - sono rappresentate da tutta la serie di attuazioni che ha avuto nella pratica il sistema duale. Un sistema, è bene ricordarlo, che sembrava una convincente risposta alla esigenza di chiamare la politica nelle varie accezioni fuori dalla gestione degli enti, con la creazione appunto di due diversi poli di riferimento, per le strategie da un lato, per le tattiche e la gestione dall'altra. L'esperienza ha dimostrato la scarsa possibilità di tenere distinti i due mondi, tanto che nel privato - per il settore pubblico ciascuno può verificare la realtà dei rapporti fra i vari enti - proprio di recente Banca Intesa, inizialmente all'avanguardia sul punto, ha deciso di abbandonare il predetto sistema per tornare a un meccanismo monocratico.

Nell'esperienza che si avvia con i primi passi dell'Ispettorato appaiono gravi i rischi per una più o meno latente divergenza di opinioni, con la possibilità che il contributo di ciascun attore all'intero sia solo di maniera, senza una reale convergenza rispetto all'obiettivo, anche conflittuale.

Si dirà che il Comitato operativo è per la fase transitoria l'autorità che assorbe un po' tutti i poteri ma resta immanente, pur sullo sfondo, la presenza di altri organi (quelli istituzionali), ciascuno dei quali nel rispetto delle proprie prerogative



può dettare indirizzi, definire strategie, gestire ecc. Con la certezza che la complessità degli scenari e dello schieramento di protagonisti - un *mix* di esperti, autorità, rappresentanti di interessi sociali e economici ecc. - richiede comunque l'ossequio a ritualismi tanto frequenti nella Pubblica amministrazione.

Lo conferma un pur sommario accenno a tutta la serie di interrelazioni fra i vari attori che di seguito si schematizzano per darne un'idea della complessità:

**Commissione consultiva e Ministro per fornire/acquisire pareri, indirizzi, analisi tecniche ecc.;**

**Ministro e Ispettorato nazionale per relazioni proprie dei rapporti di "agenzia pubblica" con indirizzi generali, obiettivi definiti dal primo, stipula di convenzione di servizio con il secondo;**

**Ispettorato nazionale e Inps/Inail/Mef per fornire al primo elementi di valutazione, dati /servizi informatici;**

**Ispettorato nazionale e Serv.ispett. Inps/Inail affinché l'IN possa esercitare coordinamento, indirizzo, monitoraggio;**

**Ispettorato nazionale e Inps/Inail perché i tre soggetti possano esercitare raccordarsi fra loro in materia finanziaria, di gestione delle risorse professionali, di fornitura di strumenti di lavoro agli ispettori ecc.;**

**Ministro e Commissione per il coordinamento attività di vigilanza;**

**Ispettorato nazionale e Serv. ispettivi Asl e AEPA: l'Ispettorato si coordina e all'uopo può stipulare (non deve o stipula) protocolli di intesa per strumenti e forme di coordinamento;**

**Ispettorato nazionale e restante mondo di Vigilanti: quest'ultimo deve raccordarsi con le sedi provinciali e centrale dell'Ispettorato;**

**Ispettorato nazionale con Inps, Inail, AGENZIA ENTRATE con obbligo per i tre enti di mettere a disposizione anche con diretto accesso a archivi dati e informazioni utili all'IN per la programmazione, la vigilanza, la difesa in giudizio, orientare gli interventi verso aziende che evidenzino fattori di rischio per lavoro irregolare o evasione.**

## 8. Per concludere: procedere con cautela verso l'obiettivo via via da precisare nel rispetto della delega e dello spirito del *Jobs Act*, scegliere fra i tanti

Che dire per concludere? Qualcuno ha parlato di montagna che ha partorito un topolino. Altri hanno apprezzato il fatto che ci si muove con cautela, affidando il tutto a una cabina di regia (comunque a composizione non paritaria) che per i suoi compiti e per la composizione (esperti? Di che cosa?) È più che un motore di raccordo un operatore anch'esso sul campo con poteri di diretta ingerenza nella produzione. Da questo punto di vista è una garanzia a fronte delle preoccupazioni.

pazioni da molti espresse: con specifica puntualità dal Presidente dell'Inps con la proposta di cabina di regia, accolta sostanzialmente dal decreto in sovrapposizione alla organizzazione ordinaria.

Sullo sfondo rimane, appena accennata al momento, l'idea di accorpate tutto in Inps che, almeno in prima approssimazione, si ritiene che potrebbe superare tutta una serie di problemi, ostacoli, vertenze economico sindacali ecc. E non è escluso che fra le ipotesi di revisione dell'impianto del decreto 124 possa esserci anche questa come suggerimento da tradurre in legge o decreto delegato.

Resta, peraltro, sullo sfondo, inespresa a livello propositivo a fronte dall'impegno da tutti assicurato per il buon esito dell'operazione sulla quale lo stesso Governo mostra di avere qualche riserva tenuto conto che resta in attesa di conoscere le valutazioni del Comitato di direzione proprio per consolidare o meno tutto l'impianto o provvedere a correzioni opportune anche se fuori, chiaramente, dal perimetro della delega.

Tutto ciò potrebbe apparire rassicurante (lavoriamo con calma, sperimentiamo, e poi si valuta la situazione) mentre a nostro avviso è un elemento di grave preoccupazione poiché non ci si è resi conto, evidentemente, del fatto che può essere irreversibile il superamento dell'esistente che prevede, in una lettura alta delle vigilanze, una gamma di funzioni per la Direzione del lavoro che, pur considerate - alcune - nello specifico del decreto, costituiscono un insieme organico di servizio a tutela del lavoro e dei lavoratori, con ampi spazi di intervento che non è chiaro se sia possibile trasferire nella sua integralità al nuovo ente, dichiaratamente votato alla "tecnica" ispettiva.

Con l'avvio dell'attività, pur monca, dell'Ispettorato, cioè, si mette in moto un meccanismo che già a breve termine provocherà significativi contraccolpi finendo per coinvolgere funzioni che negli enti si collocano a monte e a valle dell'attività ispettiva oltretutto tutte le funzioni che la Direzione oggi svolge, per la cui continuità non credo basti l'estensione dei poteri dei suoi ispettori a quelli di Inps e Inail<sup>22</sup>.

Certamente non mancano gli strumenti per far fronte alle complessità; è mancata forse la consapevolezza della complessità dei meccanismi gestionali sui quali si va a incidere e del pur parziale smottamento del sistema previdenziale al quale abbiamo accennato. Il tutto con il rischio che le riforme costituzionali in cantiere siano una tentazione per andare subito oltre la "lenzuolata" di coordinamenti prima schematizzati nel nuovo decreto, in parte anticipati, con una più ampia

<sup>22</sup> Senza enfatizzare oltre misura dette funzioni, è comunque evidente che si tratta di un complesso che vuole essere armonico e coordinato nelle sue varie componenti, accertative, propriamente ispettive, sanzionatorie, promozionale della sicurezza con valenza generale dei relativi atti accertativi, con possibilità di intervento sanzionatorio anche in termini di sospensione dell'attività produttiva. Entrando insomma nel mezzo delle relazioni fra datore di lavoro e lavoratore per vigilare sulla loro correttezza per promuovere la messa in regola sotto vari aspetti dei comportamenti dei datori di lavoro, nonché quelli di vari organismi di riferimento per l'utenza professionale quali i patronati.

visione strategica dal decreto 124 del 2004<sup>23</sup>. La tentazione di andare oltre e subito senza un'adeguata lettura della storia parallela dei tentativi di coordinare le competenze in tema di tutela per i rischi professionali, frustrati fino alla decisione di incorporazione di Ispesl in Inail per risultati che ci si augura positivi.

È forte, a questo proposito, l'attesa, con impazienza, delle riforme del Titolo V della Costituzione che riportando, come sembra nelle intenzioni, competenze in materia di prevenzione di rischi da lavoro nell'alveo statale consentirebbe di ampliare la sfera di responsabilità dell'Ispettorato fino a ricomprendere la vigilanza per detti profili nel discorso complessivo circa le ispezioni da lavoro. È al momento uno slogan politico la cui attuazione comporterebbe, ovviamente, la riscrittura di tutto il sistema di ispezioni e verifiche e dovrebbe trovare, poi, un coerente assetto dei rapporti fra questo mondo allargato e quello dei servizi per la prevenzione con attenzione particolare allo specifico ruolo giocato in questo ambito da Inail.

E solo un accenno senza allargare il raggio di attenzione di questi brevi spunti per rendere avvertiti sui rischi di latenti criticità: l'insistere sull'unificazione di tutto il mondo della vigilanza sul lavoro, puntando solo sull'elemento tecnico operativo al dichiarato e forse unico obiettivo del *Jobs Act* su questo punto (semplificare a tutti i costi la vita delle aziende), potrebbe vanificare il parallelo impegno per creare continuità di processo e di lettura della tutela dei lavoratori a fronte dei rischi professionali: dal momento del nascere di essi a quelli di prevenzione individuale e sanitari e via via fino alle cure, all'indennizzo, al reinserimento sociale e professionale.

Rispetto alle prospettive della riforma, quindi, occorrono grande cautela e capacità di analisi e progettazione (recuperando così l'iniziale vuoto di analisi progettuale) per le quali si può confidare sulla solidità dei meccanismi di governo del cambiamento e sulla scelta del Direttore generale dell'Ispettorato, per la quale il Governo ha puntato - con la nomina di Paolo Pennisi - su una collaudata professionalità e capacità di gestione delle complessità.

In ogni caso, le critiche e perplessità - anche quelle accennate nelle pagine precedenti - devono confrontarsi, ripetiamo, con la constatazione che le esperienze passate, le soluzioni salvifiche animate da lodevoli intenti non hanno mai avuto il successo sperato pur in presenza di forte volontà politica e della grande capacità professionale degli addetti alla vigilanza nel realizzare lusinghieri successi, ciascuno nel proprio ambito e per le rispettive finalità istituzionali. Nessuna soluzione, insomma, ha finora funzionato alla prova dei fatti - e sembrano riconoscerlo un po' tutti i commentatori più avvertiti - nel creare con coordinamenti e sinergie preziosi valori aggiunti per la qualità delle condizioni di lavoro nelle imprese e correttezza delle gestioni aziendali. Nel creare le condizioni per una effettiva sinergia fra corpi professionali diversi per storia, esperienza e, soprattutto, per situazione contrattuale: uno dei punti chiave da affrontare con fermezza e realismo.

Hanno fallito tutte le soluzioni, a partire da quella del 2004, pur significativa per coerenza e disegno complessivo sicché non si può non apprezzare la prudenza non scevra di determinazione, della soluzione conclusivamente accolta nel decreto attuativo, che nel complesso appare:

- attenta alle critiche di maggior spessore politico e organizzativo rivolte alla prima bozza che, nell'ansia di liberare le aziende dalle vessazioni ispettive sembrava dimenticare la *mission* fin dall'800 affidata agli ispettori, ammucchiati in improbabili uffici territoriali;
- prudente nel lasciare spazio a future riflessioni e correzioni di tiro - l'obiettivo strategico, anzi, del comitato - e nel salvaguardare la tenuta del sistema comunque monitorabile con saldi meccanismi di controllo e conduzione sperimentale.

Sul piano generale, restano le perplessità per una manovra che, coerente con la filosofia del *Jobs Act* di cui è parte, è protesa a liberare le aziende da “vessazioni” considerate impedimento allo sviluppo del mercato ed alla sua ripresa (tant'è che alla fine il campo è ristretto a quei soggetti MdL, Inps e Inail che più di altri impattano sul mercato stesso). Protesa, al tempo stesso, a ridimensionare ruolo, costo e peso della P.A. anche attraverso operazioni di semplificazione di cui tassello importante è considerato l'unificazione per funzioni nei termini richiamati all'inizio.

Che poi il successo dell'operazione per lo spaccato specifico della “vigilanza” possa accelerare, come riteniamo, lo smottamento del *welfare* del '900, è un'altra storia da ricostruire nella interazione fra i vari livelli di *welfare* che vanno costruendosi al punto da delineare un sistema frutto del *mix* fra *welfare* di primo, secondo e terzo livello<sup>24</sup>.

## RIASSUNTO

All'indomani della pubblicazione del decreto istitutivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro alcuni hanno detto che “la montagna ha partorito un topolino” a riprova della delusione di chi sperava in un intervento più radicale di trasformazione, rivoluzione anzi del sistema di *welfare* per questo specifico aspetto. Certo, la tentazione di condividere il giudizio è forte a fronte di un testo che riduce di molto la portata eversiva della prima bozza di decreto che, peraltro, è

<sup>24</sup> Per il quale si veda su, <http://www.secondowelfare.it/> F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi. [ISBN 9788890941740]

stata subito sommersa di critiche spesso giustificate dall'approssimazione con la quale il tema era affrontato nei vari articoli. La successiva, travagliata gestazione del decreto ha corretto il tiro su molti punti; ha cercato, soprattutto, di coniugare effettività dell'avvio di un percorso riformatore e la massima attenzione a non rompere i meccanismi comunque essenziali dei processi di vigilanza in materia di lavoro. Sui vari punti il dibattito resta aperto - non a caso il testo prevede un periodo di sperimentazione di due anni - ed il giudizio resta sospeso in attesa, appunto, della prova dei fatti. L'A., peraltro, ritiene che l'aspetto più significativo sia costituito dal fatto che lungo tutto l' *iter* del provvedimento è mancato qualsiasi accenno di approccio progettuale, condotto secondo consuete metodologie: confermando come sia impossibile, al limite "difficile", consolidare riforme efficaci e durature fuori da detti canoni senza andare a tentoni, per approssimazioni successive e ricicli continui agevolati dalla alternanza di governi e ideologie. Per questo, conclude l'A, in assenza di detto approccio occorre comunque dare atto al Governo di aver avviato una trasformazione significativa a fronte del fatto che tutti i tentativi del passato per realizzare, con diversi meccanismi, l'obiettivo di coordinare, semplificare, alleggerire il peso del sistema sulle imprese sono sistematicamente falliti privando così gli oppositori dell'attuale scelta di efficaci motivi di contestazione. Resta comunque sullo sfondo, come conclusione di carattere generale del ragionamento dell'A., la possibilità che proprio dalla concreta realizzazione del modello ipotizzato possa derivare un'ulteriore spinta allo smottamento del sistema di Welfare consolidatosi nello scorso secolo.

## SUMMARY

Following publication of the decree establishing the National Labour Inspectorate some have said that "the mountain gave birth to a mouse" as evidence of the disappointment of those who hoped for a more radical transformation, rather a revolution of the welfare system for this specific aspect. Certainly, temptation to share the judgment is strong in the face of a text that greatly reduces the subversive scope of the first draft of the decree. This draft was however immediately inundated with criticism, often justified by the approximation with which the subject was addressed in the various articles. The next, difficult passage of the decree refocused on many points; above all it sought to combine the effectiveness of launching a reform path and utmost attention to not break the otherwise essential mechanisms of the supervisory processes regarding work. The debate remains open on various topics - not by chance, the text establishes a two-year experimentation period - and the judgment remains suspended, in fact, until there is proof of the facts. The Author, however, believes that the most significant aspect consists of the fact that the passage of the measure lacked any

hint of planning approach throughout, and was carried out according to the usual methods: confirming that it is impossible, or at least “difficult”, to consolidate effective and lasting reforms outside of these canons without blindly groping for successive approximation and continuous recycling facilitated by the alternation of governments and ideologies. This is why, the Author concludes, in absence of the that approach, we must however give credit to the Government for having launched a significant transformation in the face of the fact that all attempts in the past to create the objective of coordinating, simplifying and easing the burden of the system on companies through various mechanisms have systematically failed, thus depriving opponents of the current choice of effective grounds for dispute. As a general conclusion of the Author’s argument, the possibility that with just the concrete realisation of the hypothesised model we could derive a further boost to the landslide of the Welfare system consolidated in the past century remains at the background.