

AGENZIA DEL LAVORO, RIFORMA AUSPICATA PER UNA MODERNA ATTIVITA' ISPETTIVA *

PREMESSA

Nel 2003 il legislatore ha radicalmente innovato il mercato del lavoro, portando avanti l'opera di profonda trasformazione avviata negli anni '90, introducendo nuove forme contrattuali, disciplinandone alcune frutto dell'autonomia collettiva, ovvero regolamentando figure giuridiche sino ad allora problematiche, come le collaborazioni parasubordinate. Una riforma così radicale dell'apparato giuslavoristico non poteva non essere accompagnata altresì da un cambiamento dei servizi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza. Per tale ragione, il D.Lgs. 124/'04 ha introdotto un istituto quale la diffida obbligatoria ed ha esteso l'ambito di applicazione della prescrizione obbligatoria, al fine di invogliare i datori a regolarizzare le violazioni riscontrate dal personale ispettivo. Inoltre, per la prima volta è stato normativamente riconosciuto al Ministero del Lavoro il potere di coordinare le «iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»¹. Contestualmente, si è riconosciuta autonomia operativa ed istituzionale alla vigilanza ispettiva all'interno del Ministero del Lavoro, costituendo un'apposita Direzione Generale per l'Attività Ispettiva.

Allo scopo di evitare duplicazioni dell'attività ispettiva da parte dei soggetti coinvolti a vario titolo nella vigilanza sul lavoro si prevedeva l'obbligo di costituire comitati che, a vari livelli territoriali, avrebbero costituito una "cabina di regia" per il contrasto ai fenomeni di illegalità nel mercato del lavoro. La medesima *ratio* di efficienza e miglioramento dell'azione di vigilanza veniva perseguita dall'art. 10 del medesimo D. Lgs. 124/'04, tuttora rimasto inapplicato, che prevedeva l'obbligo per il Ministero del Lavoro di istituire una banca dati telematica contenente le informazioni relative ai datori di lavoro ispezionati. Anche il secondo comma della medesima norma, secondo cui le diverse amministrazioni interessate avrebbero dovuto reciprocamente comunicarsi i dati dei soggetti ispezionati, è rimasto sulla carta. Soltanto di recente, si sta provvedendo a rendere accessibili al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, le rispettive banche dati, contenenti le Comunicazioni Obbligatorie di inizio, trasformazione e cessazione di un rapporto di lavoro, ovvero relative ai versamenti contributivi, mentre manca tuttora una connessione con le banche dati dell'Agenzia delle Entrate o della Guardia di Finanza.

¹ Da notare come quest'ultima espressione ricalchi letteralmente il dettato costituzionale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m, quasi a volerne rafforzare la pregnanza.

1.

Com'è noto, il Governo oggi in carica ha posto fra le priorità della sua azione politica una nuova riforma globale del mercato del lavoro, che riguardi tanto le forme contrattuali che attualmente disciplinano i rapporti di lavoro, quanto le forme di sostegno al reddito, in una moderna ed efficiente prospettiva di *Welfare to Work*. Tuttavia, com'è già accaduto nel biennio 2003-2004, accanto alla riforma del mercato del lavoro, è altresì auspicabile un mutamento del sistema di vigilanza, per rendere quest'ultimo più efficace, efficiente ed economico, e per consentire di proseguire il disegno di progressivo avvicinamento fra le Istituzioni interessate, avviato in quegli anni grazie alla visione riformista del prof. Marco Biagi.

La situazione attuale presenta, difatti, forti diseconomie, con sovrapposizione ovvero duplicazione di controlli da parte di diversi soggetti istituzionali (DTL, INPS, INAIL, GDF), dotati ora di simili poteri. Difatti, l'art. 3, co. 3, del D.L. 12/02, conv. in L. 73/02, così come recentemente novellato dal "Collegato Lavoro" (L. 183/10), prevede che la c.d. maxi sanzione per l'impiego di lavoratori in nero possa essere irrogata da tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza. Tale norma, presupponendo la consapevolezza, da parte del legislatore, che le violazioni in materia di lavoro hanno contemporaneamente riflessi lavoristici, contributivi, assicurativi e fiscali, ha ridotto ancora di più la distanza fra i poteri dei vari Enti coinvolti nella vigilanza sul lavoro. Tuttavia, proprio la presenza di più soggetti e la persistente mancanza di interconnessione delle relative banche dati rende probabile che un datore di lavoro sia ispezionato più volte da diversi Enti in un breve lasso di tempo.

Per tali ragioni, sarebbe necessario un aggiornato sistema di ispezione sul lavoro, maggiormente efficiente ed efficace. Considerata l'enorme sproporzione tra le forze ispettive in campo e i possibili soggetti da ispezionare², si può ritenere realmente efficace un'attività di controllo solamente allorché le aziende percepiscano la possibilità di essere tutte ugualmente suscettibili di verifiche. Allo stato attuale, invece, è possibile che, a fronte di aziende oggetto di plurime ispezioni da parte di diversi Enti, altre non siano mai – o quasi mai – ispezionate.

Il primo passo necessario in tale direzione sarebbe, a parere di chi scrive, la creazione di un unico soggetto deputato alla vigilanza sul lavoro, in cui far confluire l'intero personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, così da unificare i controlli in materia giuslavoristica, contributiva ed assicurativa. In un'ulteriore prospettiva, è altresì auspicabile un accorpamento del personale ispettivo delle ASL, impegnato nella vigilanza su igiene e sicurezza sul lavoro, così da creare un unico soggetto istituzionale esclusivamente

² Questi, grosso modo, i numeri: a fronte di quasi cinque milioni di imprese attive sul territorio – dato ISTAT risalente al 2009, sicuramente più basso di quello attuale, anche alla luce degli ultimi studi della CGIA di Mestre, che contano oltre sei milioni di aziende in Italia – il personale ispettivo del Ministero del Lavoro è composto da poco meno di 3.000 unità (a cui vanno aggiunti circa 500 Carabinieri dei Nuclei Ispezione Lavoro, operanti presso le DTL); il personale ispettivo dell'INPS è costituito da pressappoco 1.200 unità, mentre l'INAIL può contare su quasi 380 ispettori.

dedicato alla vigilanza in materia di lavoro, in tutte le sue diverse implicazioni. Quest'ulteriore passaggio, peraltro, potendo richiedere una modifica costituzionale dell'art. 117, co. 3, nella parte in cui prevede potestà normativa concorrente fra Stato e Regioni in materia di "tutela e sicurezza del lavoro", presenta tempi lunghi e può porsi come previsione di medio - lungo termine.

La creazione di un unico Ente di vigilanza sul lavoro consentirebbe di raggiungere diversi risultati: in primo luogo, un'ispezione svolta contestualmente da più ispettori, ciascuno con una sua specifica competenza, consentirebbe all'azienda di ricevere un'unica ispezione del lavoro, completa negli aspetti verificati. Qualora l'ispezione non produca alcuna sanzione per l'azienda, essa sarà consapevole di non riceverne altre nell'immediatezza, fatte salve situazioni eccezionali (ad es. infortuni, denunce di lavoratori, segnalazioni di OO.SS.). Viceversa, nel caso l'ispezione si concluda con l'irrogazione di sanzioni da parte degli ispettori coinvolti, si andrebbe comunque ad evitare l'allungamento dei tempi attualmente prodotto dalla trasmissione per competenza dei verbali da un Ente all'altro – situazione spiacevole per gli Enti interessati, ma anche per l'azienda, soprattutto nel caso essa abbia già presentato ricorso avverso uno dei verbali. L'ispezione unica, inoltre, eviterebbe la duplicazione – o addirittura la moltiplicazione – di ispezioni da parte di Enti con compiti in buona parte sovrapponibili aumentando, al contrario, il numero delle ispezioni sul territorio e quindi amplificando la percezione, da parte delle aziende, di poter essere oggetto di verifiche; il coordinamento dell'attività ispettiva, infine, non avverrebbe più tra Istituzioni diverse, bensì sarebbe interno ad un unico soggetto pubblico, riducendo i relativi tempi.

Il processo di unificazione, comunque, non dovrebbe limitarsi, sempre a parere di chi scrive, al solo personale ispettivo degli Enti coinvolti, bensì estendersi al personale amministrativo, che potrebbe svolgere – come in parte già accade attualmente – funzioni di supporto agli ispettori, sgravandoli da incombenze prettamente burocratiche che ne rallentano l'efficienza. Difatti, sebbene sia vero che l'avvio del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione potrebbe ridurre la necessità di personale amministrativo al suo interno, ciò non è del tutto vero in riferimento a quei compiti che gravano direttamente ed esclusivamente sull'attività ispettiva, che possono definirsi di "segreteria" (a mero titolo di esempio: fotocopie di atti, invio di fax, trasmissione di verbali, ricerche anagrafiche dei trasgressori), per i quali si rende necessaria la presenza di personale che assista l'ispettore. Nel caso in cui il personale amministrativo esistente non sia numericamente sufficiente a tale scopo, si può altresì pensare a forme di mobilità di personale proveniente da altri comparti (ad es. Enti Locali). Il beneficio che ciò produrrebbe per l'attività ispettiva sarebbe di maggiore efficienza e celerità, aumentando la presenza del personale ispettivo sul territorio ed eliminando i tempi che vedono l'ispettore impegnato in attività non prettamente di sua competenza.

2.

Al fine di migliorare ulteriormente l'attività ispettiva sarebbe utile un ulteriore passo: dotare questo nuovo soggetto istituzionale di una struttura snella, in linea con i suoi compiti, che consenta ad esso di adattarsi in maniera veloce alle continue innovazioni del mercato del lavoro. La struttura che, allo stato attuale, si presenta come la più rispondente a quest'esigenza potrebbe essere l'Agenzia. Tali strutture – l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia del Demanio, l'Agenzia del Territorio –, com'è noto, sono state create nella seconda metà degli anni '90, proprio con lo scopo di svolgere determinati servizi – specificamente, quelli di natura fiscale – in modo efficiente e meno burocratizzato.

È dunque auspicabile la creazione di un'Agenzia del Lavoro, la cui disciplina potrebbe sostanzialmente ricalcare quella già prevista per le Agenzie fiscali e più precisamente per l'Agenzia delle Entrate (artt. 59 e ss., D.Lgs. 300/99). Perciò, come già accade per le Agenzie fiscali, e più precisamente in analogia a quanto previsto dall'art. 59 D.Lgs. 300/99, l'Agenzia del Lavoro stipulerebbe un'apposita convenzione con il proprio Ministro di riferimento, nella quale si andrebbero a fissare gli obiettivi specifici in materia di prevenzione, informazione e vigilanza sul lavoro, nonché le risorse disponibili per realizzarli, prevedendosi altresì le necessarie forme di controllo e verifica da parte del Ministero.

L'Agenzia del Lavoro dovrebbe essere un soggetto di diritto pubblico, dotato di propria autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. In particolare, essendo il frutto dell'accorpamento fra Inps, Inail e Ministero del Lavoro, essa garantirebbe l'erogazione dei servizi attualmente distribuiti dai tre Enti, potendo finanziarsi in parte con i proventi delle sanzioni irrogate nell'ambito dell'attività di vigilanza, ed in parte con i servizi forniti. Peraltro, in analogia con quanto previsto dall'art. 70, D.Lgs. 300/99, le entrate dell'Agenzia del Lavoro potrebbero altresì essere costituite da finanziamenti a carico dello Stato e dai corrispettivi per i servizi prestati ad altri soggetti per le prestazioni non in convenzione. Per quanto riguarda il rapporto di lavoro del personale dipendente di quest'Agenzia, tenendo presente quanto dispone l'art. 71, D.Lgs. 300/99, esso dovrebbe essere sottoposto alle norme del TU Pubblico Impiego. Infine, la presenza su tutto il territorio nazionale dei tre Enti interessati consentirebbe l'accorpamento di molte sedi attualmente occupate da ciascuno di essi, con un immediato risparmio di costi.

3.

La riforma dell'attività ispettiva del 2004 ha determinato l'immissione su tutto il territorio nazionale, dal 2006, di centinaia di nuovi ispettori del lavoro, perché potesse trovare concreta applicazione quanto sancito normativamente. Il nuovo personale ispettivo è in buona parte giovane, laureato e specializzato (ad

es., abilitato alla libera professione, ovvero con pregressa partecipazione a master e scuole di specializzazione). Tali caratteristiche ben si sposano con le finalità del D.Lgs. 124/04, che postula la presenza di personale ispettivo qualificato, pronto a cogliere le dinamiche evolutive del mercato del lavoro. Tuttavia, a questo proposito, non si può non rimarcare la “fuga” di tale personale che, migrando verso altre Amministrazioni, ritenute più rispondenti alla professionalità posseduta e capaci di dare maggiori soddisfazioni, anche economiche, ha determinato una vera e propria emorragia nei ranghi ispettivi e ha prodotto, specie nelle Regioni del centro-nord, una carenza di organico pari alla situazione ante 2006.

La nuova Agenzia del Lavoro, quindi, dovrebbe essere caratterizzata da personale ispettivo altamente specializzato. Per tale ragione, andrebbe evitata la riallocazione di personale amministrativo nel ruolo ispettivo, com'è accaduto più volte nel corso degli anni; tale metodo, infatti, non soltanto si pone in netto contrasto con principi meritocratici – spesso enunciati da più parti, ma mai realmente messi in pratica –, ma impedisce la reale formazione di un ruolo ispettivo qualificato, il cui accesso possa avvenire solo dall'esterno.

Ulteriore corollario del riconoscimento della professionalità del personale ispettivo è che essa venga sufficientemente remunerata. Si tenga presente che proprio una retribuzione insufficiente, nell'ambito di una simile attività, oltre a poter determinare il pericolo di fuga dall'Amministrazione appena descritto, espone maggiormente il controllore a possibili fenomeni di corruzione. In questa prospettiva, ad es., va considerato che, attualmente, il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, pur essendo ufficiale di polizia giudiziaria nell'esercizio delle sue funzioni, non gode di una relativa indennità, né tanto meno è prevista alcuna specifica indennità per il solo esercizio della funzione ispettiva (al momento, quest'ultima indennità è riconosciuta, dalla contrattazione collettiva integrativa, al solo personale ispettivo dell'Inps).

Riguardo alle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva sul territorio, essa viene ora garantita grazie alle auto di proprietà degli ispettori, che le mettono a disposizione del Ministero, ricevendo, per questo, un'indennità chilometrica irrisoria, che non copre le spese derivanti dall'usura del mezzo, e non ricevendo neppure una copertura assicurativa completa per gli eventuali danni subiti nel corso dell'attività ispettiva (ad es., attualmente non sono coperti i danni prodotti dalla grandine o, ancor peggio, quelli prodotti alla persona, se non producono lesioni permanenti). Sarebbe quindi auspicabile che il Ministero si doti di un proprio parco di autoveicoli da fornire agli ispettori, eliminando l'attuale indennità chilometrica e prevedendo, invece, un considerevole aumento dell'indennità oraria (al momento pari a € 0.86/h, ridotte a € 0.26/h per le missioni superiori alle otto ore).

Da ultimo, l'orario dell'attività ispettiva dovrebbe essere adeguato alla realtà contemporanea del mercato del lavoro: l'orario di lavoro seguito dal personale ispettivo non potrà essere quello di un comune funzionario d'ufficio, dovendo comprendere anche la possibilità di lavoro notturno o festivo, con le adeguate maggiorazioni del caso ed i relativi riposi compensativi. D'altro canto, l'implementazione

dell'informatizzazione dell'attività ispettiva potrebbe garantire un contestuale aumento del telelavoro, consentendo all'ispettore di lavorare anche da casa propria, qualora lo voglia, fermo restando l'obbligo di evadere un numero minimo di pratiche annue.

4.

Una simile riforma potrebbe altresì estendersi all'apparato sanzionatorio. Anzitutto, si potrebbe intervenire sulla formulazione della c.d. maxi sanzione. Com'è noto, essa è stata parzialmente riscritta dalla L. 183/10 (Collegato Lavoro), che ha introdotto un riferimento alla necessaria subordinazione dei lavoratori in nero. Tale precisazione, seppur mossa dall'intenzione di specificare il campo di applicazione della norma (ad es., escludendo i collaboratori familiari), rischia di aprire nuovamente quel contenzioso che la precedente riforma del 2006 aveva voluto chiudere. Così, si potrebbe pensare ad un'eliminazione dell'aggettivo "subordinati", prevedendo un regime sanzionatorio specifico e affievolito per i collaboratori familiari.

Questo allargamento del raggio di azione della maxi sanzione potrebbe accompagnarsi ad una parziale riforma dell'istituto della diffida obbligatoria, quand'essa risulti correlata all'impiego di lavoratori in nero. Più precisamente, nell'ipotesi in cui a seguito dell'accesso ispettivo si accerti l'impiego di lavoratori in nero, il datore di lavoro che risulti "incensurato", ossia non risulti avere a suo carico precedenti sanzioni per il medesimo fatto ovvero per fatti della medesima indole (ex art. 8, L. 689/81), regolarizzando i lavoratori rinvenuti in nero verrà ammesso, tramite diffida obbligatoria, al pagamento delle sole sanzioni collegate all'impiego di lavoro nero (ad es. comunicazione di assunzione, consegna del contratto, iscrizione sul Libro Unico del Lavoro), ad esclusione della c.d. maxi sanzione, che non gli verrà applicata. Qualora, a seguito di nuova ispezione, avvenuta entro cinque anni dalla precedente, il medesimo datore di lavoro risulti aver impiegato nuovamente lavoratori in nero, non potrà ricevere più alcun beneficio sanzionatorio: dovrà soggiacere all'applicazione in misura ridotta (ex art. 16, L. 689/81) di tutte le sanzioni concernenti l'impiego irregolare, mentre la maxi sanzione, anch'essa applicata direttamente in misura ridotta, dovrebbe essere di entità maggiore di quella attuale. Com'è noto, attualmente, l'importo della sanzione amministrativa per l'impiego di lavoratori in nero è compreso fra un minimo edittale € 1.500,00 ed un massimo € 12.000 per ciascun lavoratore coinvolto e di € 50,00 per ogni giornata di impiego irregolare che, nella misura ridotta attuale, significa irrogare una sanzione ridotta di € 3.000,00 per ogni lavoratore³. Considerato che, nell'ipotesi di modifica proposta, la maxi sanzione non sarebbe più diffidabile e verrebbe applicata esclusivamente in misura ridotta nei confronti di quei datori di lavoro che abbiano già occupato

³ Diverso è il caso del c.d. "nero pregresso", ossia di quei lavoratori che siano stati prima occupati irregolarmente e poi spontaneamente regolarizzati dal datore, prima di un'ispezione. In questo caso, a seguito del Collegato Lavoro, il legislatore ha correttamente ritenuto di prevedere una sanzione più bassa, compresa fra € 1.000,00 ed € 8.000,00 per lavoratore, cui viene aggiunta una sanzione di € 30,00 per ogni giornata di impiego irregolare.

irregolarmente lavoratori, si suggerisce di portare il minimo edittale ad € 2.000,00-2.500,00, così da avere un importo sanzionatorio di € 4.000,00-5.000,00 per lavoratore.

Il sistema sanzionatorio che risulterebbe da questa modifica, da un lato agevolerebbe i datori di lavoro che hanno occupato solo occasionalmente lavoratori in maniera irregolare e dall'altro, aumenterebbe la propria efficacia deterrente nei confronti di quelle aziende che ricorrono sistematicamente a tale pratica. Inoltre, l'applicazione diretta della misura ridotta nei confronti dei "recidivi" ridurrebbe i tempi dell'ispezione, non dovendosi attendere il decorso dei termini della diffida obbligatoria, ma solo quello delle scadenze indicate dal procedimento *ex lege* 689/'81.

Peraltro, al fine di poter individuare un'impresa "incensurata" da una "recidiva", e quindi al fine di poter differenziare il trattamento sanzionatorio, si rende indispensabile la creazione di una banca dati nazionale ed unitaria, che dovrebbe coinvolgere l'Agenzia del Lavoro e gli altri Enti coinvolti nella vigilanza sul lavoro. All'interno di questa banca dati dovrebbe essere contenuto l'elenco delle aziende ispezionate e delle specifiche risultanze dell'attività ispettiva svolta, facendo riferimento non soltanto alla ragione sociale del soggetto ispezionato, ma anche al responsabile aziendale, di diritto e/o di fatto, posto che molto di frequente accade che il titolare di un'azienda chiuda un'impresa per poi aprirne un'altra, al fine di proseguire la propria condotta illecita, ovvero ricorra ad un prestanome, per le medesime finalità.

Matteo Ariano

Funzionario ispettivo presso la DPL di Venezia

** Ai sensi della circolare del MLPS del 18 marzo 2004, le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*