

L'Ispettorato del lavoro e l'evoluzione degli assetti organizzativi

di Daniela Carlà

Nell'introduzione di Manin Carabba – che ringrazio per aver voluto questo utile approfondimento – e nelle relazioni che mi hanno preceduto è già stato evidenziato come una tra le criticità principali della PA risieda nell'eccesso di prevalenza culturale giuridico-formale che, permeandone i meccanismi di ingresso e le attività, si autoriproduce contrastando nei fatti la vocazione all'innovazione e l'individuazione degli strumenti utili per il cambiamento. Il predominio della sola cultura giuridico-formale non ha determinato solo la compressione dei «Corpi Tecnici», ma anche e soprattutto l'inadeguatezza culturale e operativa generale complessiva della PA. Piuttosto, la svalutazione dei Corpi Tecnici ne è un sintomo. Ha sottolineato Guido Melis nella relazione introduttiva che progressivamente, in tutte le amministrazioni, «la irresistibile *escalation* degli amministrativi è prevalsa sulla inutile resistenza dei tecnici». Il destino triste e la perdita di ruolo dei Corpi Tecnici costituiscono un aspetto rilevante della attuale inadeguatezza culturale della PA. Negli ultimi decenni, chiunque si sia confrontato con la crisi della PA ha riconosciuto il limite dell'approccio solo giuridico, sia nell'analisi sia nella individuazione dei rimedi. Mentre la diagnosi accomuna, le terapie potrebbero divergere. A mio parere, non sono auspicabili nuovi continui interventi generali che modifichino il quadro normativo di riferimento, né inserimenti tampone di provvedimenti ispirati dalle emergenze: eppure è ciò che è avvenuto. Occorre, piuttosto, il ripensamento complessivo, culturale, delle scelte di fondo che orientano i decisori. Non si equivochi, dunque: non un nuovo ed ennesimo grande ed epocale testo di riforma, ma un cambiamento di mentalità e di orientamenti, anche il capovolgimento dell'ordine delle priorità, qualche volta. Non è sufficiente assumere più tecnici garantendone e rafforzandone lo *status*, mantenendo contestualmente l'impostazione culturale preesistente, gravida di stagnazione. Non risolve aggiungere ai tanti giuristi, più o meno ben selezionati, quote – pure rilevanti – di statistici o economisti, o qualche

«spruzzata» in più rispetto alla situazione attuale di ingegneri o di informatici. Non si curano e neppure si alleviano le sofferenze della PA se si accompagna o si sostituisce in parte al formalismo giuridico una cultura economicista o tecnicista. Ma è quello che potrebbe avvenire se non si riflette sull'origine e sulla rilevanza della prevalenza della cultura amministrativa tradizionale, sulle conseguenze che ne derivano. Bisogna intervenire sui meccanismi e sui criteri di selezione, sullo sviluppo delle carriere sino ad ora coerenti con il trionfo del diritto amministrativo, promuovendo – ed è qui la soluzione – interdisciplinarietà e multidisciplinarietà, contaminazioni tra le discipline, confronti e assonanze tra le linee di pensiero e gli orientamenti. È tale ambiente culturale che renderebbe proficua l'assunzione di un maggior numero di ingegneri o di informatici o di chimici. Oggi la prevalenza della formazione giuridico-formale non comporta solo la compressione dei Corpi Tecnici, ma anche lo snaturamento dell'attività della PA e va a detrimento della qualità dell'agire pubblico. Tra i laureati in giurisprudenza poi, se prevale il formalismo giuridico, siamo sicuri di selezionare i migliori o di non favorire il nozionismo e le interpretazioni più convenzionali? Non credo, dunque, che il problema per la PA risieda nella cultura generalista del dirigente *manager*: i guasti e le parzialità derivano invece dal prevalere di una forma di tecnicismo, il formalismo giuridico. Questa è la realtà che conosco e che vedo inconsapevolmente riproporre quando si svolgono concorsi pubblici ispirati a tale logica che prevedono come requisito sempre la laurea in giurisprudenza, aggiungendo sbarramenti a secondo del tipo di laurea, e come anzi detto, magari contemplando tra i requisiti, oltre alla laurea in giurisprudenza quella in economia piuttosto che in statistica. Non è il rimedio adeguato. Anche le problematiche della digitalizzazione devono essere affrontate in modo decisivo. Non sarebbe sufficiente l'assunzione, pure indispensabile, di una maggiore quota di informatici. Vi è bisogno anche qui di esperti ma, soprattutto, di una crescita e di un adeguamento di tutta la PA, assumendo la cultura della società dell'informazione nel proprio operare e dotandosi delle necessarie competenze diffuse. Con ciò non intendo sostenere che non sia di attualità il tema «Corpi Tecnici della PA». Tuttavia deve essere preso in seria considerazione in tutti gli aspetti, non solo nelle trattative sindacali, ma anche nelle analisi e nella gestione delle trasformazioni della PA. È indispensabile intervenire sul disagio dei Corpi Tecnici, o degli ordini professionali, che genera inevitabili tensioni. La questione deve essere però collocata nel contesto più ampio dell'analisi della situazione della PA.

E, comunque, la tensione più forte alla quale rispondere domina sullo sfondo e condiziona tutte le relazioni, anche quella tra ruoli generali e Corpi Tecnici, ed è generata dalla dicotomia tra la realtà in movimento, attraversata da inquietudini e opportunità, e la difficoltà della PA nel seguirne il ritmo e interpretare i cambiamenti, nel sentirsene parte, intervenendo in modo coerente. Non è sufficiente l'innesto di maggiori quote e di un più incisivo ruolo dei Corpi Tecnici o dei ruoli professionali. Pensiamo concretamente al mestiere dell'ispettore del lavoro, a come sia cambiato nel tempo, a come si eserciti e alle problematiche aperte. Certo, anche oggi l'ispettore deve esercitare la propria funzione essenziale scovando le irregolarità e le illegittimità, sanzionandole, reprimendo i comportamenti contrastanti con le regole vigenti, deve fornire risposte tecnicamente adeguate alle situazioni. Ma, e soprattutto, deve comprendere il contesto economico e sociale, prevenire i conflitti, le irregolarità, le illegittimità, giocando d'anticipo. Si pensi al lavoro nero e al sommerso, ai legami con la criminalità, e si rifletta su come sia necessaria, accanto alla repressione, la prevenzione. Ciò imporrebbe anche il capovolgimento degli obiettivi e delle finalità dell'agire della PA: l'obiettivo prioritario non è solo la repressione dei comportamenti illeciti e l'irrogazione di sanzioni, ma anche il contrasto effettivo, attraverso la prevenzione. Ed è molto più difficile, richiede competenze interdisciplinari, capacità di leggere il lavoro, di comprenderne le dinamiche, di interpretare i mutamenti del tessuto economico e sociale, di coglierne positività e rischi, dotandosi così di strumenti necessari per ispezioni sempre più mirate e produttive. La prevenzione è centrale ed è l'obiettivo principale verso il quale convogliare l'attività degli ispettori, in coerenza con la missione istituzionale. Vi sono ricadute importanti anche sulla valutazione dell'attività, dei singoli ispettori e degli Uffici, aspetto non trascurabile per una allocazione delle risorse oculata ed efficace e per prestazioni soddisfacenti. Un esempio? Non è difficile definire la griglia utile per la valutazione dell'operato, sia individuale sia organizzativo degli Uffici, rispetto agli interventi repressivi, ma è evidente che è meno scontato orientarsi nel valutare l'attività preventiva delle irregolarità e delle illegittimità, considerando che, se tale esercizio funziona, i comportamenti irregolari e illeciti non si verificano. Ed è praticamente impossibile dimostrare invece che senza la prevenzione mirata sarebbero emersi. Ma chi viola le norme non deve fare affidamento sulla buona o sulla cattiva sorte che lo esponga o meno alle verifiche ispettive, ma deve invece avere la certezza che scambi di informazioni, comunicazioni tra banche dati, esperienze e competenza degli operatori non lo

sottrarranno ai controlli e alle sanzioni conseguenti. E deve sapere che non si tratterà di un'ispezione *spot* e isolata, ma che ci sarà un seguito, un accurato monitoraggio. Serve una politica di ispezione sempre più mirata, che richiede competenze specifiche, conoscenze e strumenti interdisciplinari, e formazione multidisciplinare, non solo meri aggiornamenti tecnici. Il problema del ruolo dei tecnici, dunque, si impone, ma come aspetto, pure centrale, nell'ambito di una problematica più ampia.

Per quanto riguarda l'Ispettorato del lavoro, ma anche in generale nella PA, non mi pare che si possa affrontare la problematica relativa al ruolo dei Corpi Tecnici suggerendo solo parziali correttivi, ridisegni di funzioni specifiche, innesti quantitativi. Vi è sicuramente bisogno di più tecnici, preparati e affidabili, ma nell'ambito di un approccio globale, direi quasi provocatoriamente di un «nuovo umanesimo», in cui l'amministrazione è amica autorevole, produce servizi e si rivolge ai cittadini e opera come un tutt'uno, parla un linguaggio accessibile, non gergale o tecnicistico.

Per una amministrazione pubblica di qualità l'aspetto prioritario, al momento, riguarda le assunzioni. Sento spesso ricorrere esempi che non mi convincono del tutto, quando si pensa che sarebbe necessario assumere esperti nella gestione di questo o quel settore per affrontare tematiche ed emergenze specifiche, quasi a voler rimediare alle carenze e ai ritardi negli interventi pubblici somministrando come cura attività di superesperti settoriali, già formati e addirittura in precedenza operativi in altri ambiti. Non credo che tale approccio sia corretto e utile, anzi spesso gli stessi esperti catapultati dall'esterno, nella complessità della PA, finiscono poi con il fornire risultati non sempre eccellenti.

Si dovrebbe sviluppare un grande piano di assunzioni di persone capaci, idonee, con formazione primaria di qualità, in grado di assumersi responsabilità, di acquisire nel tempo le competenze specifiche che l'evoluzione delle cose rende indispensabili (ma che cambiano continuamente), di adeguare la propria formazione in quanto in grado di utilizzare gli strumenti della propria preparazione di base, ampliandone i contenuti e gli ambiti.

Adriano Olivetti sosteneva che bisognava assumere contemporaneamente un ingegnere, un economista e un umanista, possibilmente un filosofo. Era vero per le aziende e lo è ancora di più oggi per le aziende e soprattutto per la PA.

Decisivo è conoscere la situazione attuale, come propone Guido Melis che, nel ripercorre la vicenda italiana, conclude sulla utilità di una mappatura analitica, che dovrebbe includere la ricognizione

dei fabbisogni e l'individuazione delle competenze professionali necessarie al funzionamento della PA. Tale mappatura, a mio parere, dovrebbe concernere le competenze richieste per le principali attività rispetto all'utenza. Occorre, soprattutto, una strategia di reclutamento di ampio respiro, sempre affidata alla Scuola Superiore e non gestita dalle singole amministrazioni o dagli Enti.

Sono personalmente favorevole al ruolo unico. Del resto, le attuali segmentazioni tra amministrazioni che si finisce con il registrare e il difendere, contestando il ruolo unico, non corrispondono, spesso, a peculiarità derivanti dai servizi resi agli utenti, ma a differenziazioni desuete e stratificate nel tempo volte a giustificare la divergenza tra i distinti trattamenti economici e giuridici per il personale. La compressione dei Corpi Tecnici, peraltro, non è stata prodotta dal governo platonico dei filosofi, o dall'amministrazione «generalista», ma da una amministrazione divisa, con trattamenti e retribuzioni inspiegabilmente differenti e i cui confini tra un'amministrazione e l'altra, tra un Ente e l'altro, sono incerti, a volte confusi, artificiosi, sovrapposti, sovente corrispondenti a desuete attribuzioni di competenze. È un'amministrazione pubblica frammentata la nostra, unita solo dal prevalere della cultura giuridico-formale. E ciò è verificabile non solo nelle amministrazioni centrali, ma anche nei vari livelli di governo territoriale.

In Italia non esiste la PA, ma realtà differenti e disomogenee nelle quali esaminare il ruolo dei Corpi Tecnici. Rispetto all'Ispektorato, il tema dei tecnici si declina in modo specifico.

Si pensi, ad esempio, ai rapporti particolari con il Nucleo dei Carabinieri che opera presso l'Ispektorato del lavoro.

Anche qui, risiede una problematica particolare. La coabitazione può generare potenziali dinamiche positive e arricchimenti reciproci, ma può anche essere fonte di dinamiche complicate e, perché no?, conflittuali. Tale specificità non è ascrivibile genericamente alla questione «Corpi Tecnici». È un esempio per sottolineare che occorre partire, nell'analisi, dalle attività che si è chiamati a svolgere e dai peculiari assetti organizzativi.

L'Ispektorato del lavoro oggi si trova a operare in una realtà che cambia in continuazione, tra un'economia sempre più frammentata ed esigenze opposte di universalizzazione di tutele e diritti, e in un contesto di sovrapposizione e confusione delle competenze nei rapporti tra amministrazioni centrali e articolati livelli di governo. L'Ispektorato deve intervenire sulle differenziazioni territoriali, anche in situazioni di nuovo degrado, contemporaneamente investendo in innovazione, e utilizzare tutti gli ausili disponibili per capire l'evo-

luzione del mercato del lavoro, diversificando interventi e soluzioni come una realtà – apparentemente omogenea ma in realtà densa contemporaneamente di contraddizioni e divergenze – richiede. Non è con soluzioni semplicistiche che si può essere all'altezza del complicato presente. La realtà va letta in modo intelligente, anche utilizzando strumenti tecnologici. Non si controlla più solo il lavoro tradizionale ma anche le nuove forme, che pongono interrogativi ineludibili. Si pensi a tutte le sollecitazioni poste dal lavoro su piattaforma, alle forme inedite di lavoro condiviso, allo svincolarsi di parte del mondo del lavoro da un luogo fisico (il luogo di lavoro, sulla cui definizione e circoscrizione ci si era fino ad ora esercitati). Si pensi anche a tutte le implicazioni derivanti dalla non coincidenza tra la platea alla quale è garantito l'accesso effettivo a talune prestazioni, rispetto alla portata generalizzata della tutela della salute, costituzionalmente garantita per tutti dall'art. 38 della Costituzione, che tutela espressamente il lavoro, in tutte le forme e articolazioni. Aumenta la domanda di sicurezza nel lavoro, si dilata nell'impatto ambientale, e di conseguenza cresce la domanda di controlli e di sanzioni pubbliche per le inottemperanze, ma crescono anche i rischi, che corrono lungo rivoli inesplorati e si moltiplicano, anche per la crisi e le implicazioni nelle competizioni globali. È in questo contesto che l'ispettore si deve immergere ed esercitare la propria funzione. D'altro canto, se il luogo di lavoro non è più reificato, sovente, più che essere una sede fisica, è luogo di sedimentazione di regole, a maggior ragione allora queste ultime acquistano una rilevanza crescente, connotano il mondo del lavoro, e impongono le risposte a domande nuove. La piattaforma è un datore di lavoro o un facilitatore? Come si allocano le responsabilità? Come identificare il luogo di lavoro non reificato? Non si può procedere sulla base dell'inerzia o dei saperi tradizionali, il mondo del lavoro va compreso e interpretato, anche rivedendo la concezione tradizionale della prestazione lavorativa e la abituale collocazione nel tempo e nello spazio. Le prospettive e i punti di vista sono più articolati rispetto al passato anche nella definizione delle relazioni collettive tra le parti, per le quali non è più sufficiente l'interpretazione schematica e alternativa tra visioni più o meno conflittuali o partecipative. Il diritto del lavoro e la protezione del lavoratore non costituiscono un *optional*, l'Ispettorato è uno strumento indispensabile e svolge una funzione necessaria: come adeguarsi? Servono tecnici, ma anche competenze trasversali per leggere la realtà, dominarla con strumenti adeguati. Centrale è la formazione, ma nella consapevolezza che la qualità dei mecca-

nismi di selezione è aspetto prioritario perché gli investimenti in formazione risultino produttivi.

Il tema dell'Ispettorato meriterebbe approfondimenti sistematici e soluzioni normative condivise, non provvisorie. Eppure negli ultimi decenni così non è stato. Non si pensi che il tema sia recente.

Le incertezze che caratterizzano le soluzioni normative vigenti non scaturiscono da recenti incursioni legislative, ma costituiscono un'eredità sedimentata, si ripropongono con cadenza periodica da decenni. L'incertezza e l'insoddisfazione per le soluzioni approntate del legislatore sono ormai strutturali, e il pendolo continua a oscillare tra accentramento e decentramento, tra coordinamento e vie di fuga. Vale nel rapporto tra Stato e Regioni, come anche nelle relazioni tra Stato ed Enti pubblici.

Le tensioni oggi non sono solo tra amministrazione generalista e funzioni e ruoli tecnici, ma piuttosto assumono rilievo le dinamiche tra centro e poteri territoriali, e nell'ambito dell'amministrazione statale, tra Ministeri ed Enti. Dunque, sicuramente occorre una maggiore valorizzazione dei tecnici ma altrettanto sicuramente non è tutto. Peraltro, giova accennare, non vi è alcun limite nell'Ispettorato del lavoro allo sviluppo interno di carriera per i tecnici, gli ingegneri possono assumere ruoli dirigenziali.

L'approfondimento sull'Ispettorato del lavoro è di grande importanza.

In generale, le amministrazioni pubbliche che si occupano di *welfare* e di condizioni a tutela del lavoro costituiscono un osservatorio privilegiato per comprendere dinamiche e conflitti dentro la PA e tra la PA e i contesti di riferimento, anche per testare rimedi e soluzioni. Sarebbe utile ripercorrere le vicende di queste amministrazioni nell'intreccio con la storia del Paese. La storia del Ministero del lavoro, dei grandi Enti pubblici che operano nel *welfare*, dell'Ispettorato del lavoro, è ancora in parte da scrivere, rintracciando il disegno e le relazioni con la società e la politica. Sarebbe un utilissimo esercizio nel quale impegnare studiosi e operatori, ed emergerebbe anche una caratterizzazione del Sud di sicuro interesse per la SVIMEZ. Mi limiterò qui a cenni, limitatamente all'Ispettorato del lavoro, su alcuni passaggi storici che lo riguardano direttamente senza la pretesa di una ricostruzione organica ed esauriente.

La centralità del tema deriva dallo stesso dettato costituzionale, che nell'art. 1 individua nel lavoro il valore fondante la nuova Repubblica. L'Ispettorato del lavoro in Italia ha però già più di 100 anni.

Ci si può muovere dalla Convenzione francese dei primi del secolo scorso, passando poi alla nascita dell'Ispettorato del 1912, alla Convenzione OIL, al ruolo svolto dall'UE, e alle ricadute di tutto ciò nella normativa nazionale, ai tanti interventi legislativi degli ultimi anni. La storia dell'Ispettorato è stata caratterizzata da continui ritorni sul tema ad opera dal legislatore, da un qualche «nervosismo» normativo. Il nervosismo legislativo conferma che la tensione non investe solo i ruoli tecnici, ma negli ultimi decenni le tensioni più forti sono state sicuramente tra Stato centrale e Regioni. E si è accentuata la conflittualità tra il Ministero del lavoro e l'INPS (molto di più che con gli ispettori dell'INAIL). È in questo quadro, turbolento e forse disorientante, che operano i tecnici.

Insomma, la materia è stata compressa tra l'irrinunciabilità della competenza e le difficoltà nel trovare soluzioni rispetto agli assetti e ai disegni organizzativi.

I pubblici poteri già a fine Ottocento erano intervenuti con le prime leggi di tutela del lavoro. Il corpo degli ispettori del lavoro nasce nei primi del Novecento perché la legislazione sociale e del lavoro, senza l'intervento pubblico in materia di vigilanza, rischia di non trovare applicazione. Assume rilievo la stipula a Roma della Convenzione italo-francese, avvenuta il 15 aprile 1904 per proteggere gli operai nazionali che lavoravano all'estero, che sancì per la prima volta il principio dell'organizzazione di un servizio nazionale di vigilanza nazionale statale che offrisse le stesse garanzie del servizio di ispezione francese.

Tuttavia, l'istituzione definitiva avviene con la legge n. 1361 del 22 dicembre 1912: in Italia l'Ispettorato nacque prima del Ministero del lavoro (nel 1920 con il Governo Nitti).

È vero che le prime competenze in materia di vigilanza risalgono al 1879. Il Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio si dotò di 2 ispettori e furono i primi ispettori del lavoro italiani a tempo pieno. La legge del 1886 stabilì i primi compiti degli ispettori, nel 1893 si parlò di corpo ispettori e ingegneri per miniere e cave e, poi il tutto si disperse sino alla già richiamata Convenzione tra Italia e Francia che impegnava all'istituzione del futuro Ispettorato del lavoro (legge 21 settembre 1904, n. 572).

Il Ministro dell'agricoltura Rava presentò alla Camera dei Deputati, nel 1905, il primo disegno di legge per istituire l'Ispettorato del lavoro, ma ci pensò il voto con scrutinio segreto a respingerlo, nonostante le formali condivisioni: che la materia non sia neutra lo si è visto dagli albori del secolo. Il Ministro Cocco Ortu riuscì

poi ad ottenere i fondi per la vigilanza sul lavoro, e con la legge n. 380 del 1906 istituì i primi tre circoli di ispezione di Torino, Milano e Brescia. Si dovrà attendere il 1912 (legge 22 dicembre, n. 1361) per l'istituzione dell'Ispettorato del lavoro; il successivo regolamento di applicazione (r.d. 27 aprile 1913, n. 431) attribuirà la funzione di «consulenza» agli ispettori con l'obbligo di fornire tutti i chiarimenti sull'attuazione delle leggi sul lavoro.

Nel 1929 divenne Ispettorato delle corporazioni, in coerenza con l'unificazione tra il Ministero del lavoro e dell'industria nel 1923. La Carta del lavoro fascista sancì l'obbligo per lo Stato di vigilare sull'assicurazione delle leggi e sulla prevenzione degli infortuni. L'istituzione dell'Ispettorato corporativo avvenne con r.d. n. 1684 del 1931, ampliando la funzione di vigilanza già legislativamente prevista. Con la soppressione dell'assetto corporativo, l'Ispettorato assunse la denominazione di Ispettorato dell'Industria e del lavoro. Successivamente alla separazione tra il Ministero dell'industria e del commercio dal Ministero del lavoro, anche le competenze dell'Ispettorato furono divise tra le due amministrazioni.

La storia dell'Ispettorato del lavoro è stata una «incompiuta», e anche ora la materia è disciplinata da un assetto solo parzialmente e forse temporaneamente condiviso, sebbene i principi costituzionali che ne orientano la disciplina siano chiari, a partire dall'art. 1 e dallo svolgimento del Titolo III.

L'Italia ha aderito alle convenzioni internazionali in materia. La convenzione OIL n. 81, sull'ispezione del lavoro, è del 1947, ed è entrata in vigore nel 1950, ratificata dall'Italia nel 1952. Riguarda l'industria e il commercio, ed è stata successivamente estesa all'agricoltura nel 1969, ratificata dall'Italia nel 1981. In base alla convenzione n. 81, ogni Stato membro dell'OIL deve mantenere un sistema di ispezione del lavoro negli stabilimenti industriali. È la convenzione di base, che ha ispirato le legislazioni nazionali.

È ancora attualissima, e se ne ha conferma ripercorrendone l'articolato, a partire dall'art. 1, che contiene l'obbligo di mantenere un sistema di ispezione del lavoro negli stabilimenti industriali. Come è noto tale obbligo è poi stato esteso dalle successive convenzioni agli altri settori dell'economia (mentre le trasformazioni della realtà ci impongono oggi di superare addirittura il riferimento agli stabilimenti e ai soli luoghi fisici in cui si svolge il lavoro). Restando al testo, sempre vivo, della Convenzione OIL, l'art. 3 si conclude in modo quasi profetico: «Qualsiasi altro compito che venga affidato agli ispettori del lavoro non dovrà ostacolare l'esercizio delle loro principali funzioni né pregiudicare, in qualsiasi

modo, l'autorità o l'imparzialità necessarie agli ispettori nelle loro relazioni con i datori di lavoro e i lavoratori».

L'art. 4 è importantissimo per gli aspetti organizzativi: per quanto compatibile con la politica amministrativa dello Stato membro, l'ispezione del lavoro dovrà essere posta sotto la sorveglianza e il controllo dell'autorità centrale (sia federale che statale).

L'art. 5 – rilevante per l'oggetto del nostro Seminario – pone in capo all'autorità competente l'assunzione delle misure per la cooperazione tra i servizi di ispezione con altri servizi che esercitino attività simili. Fondamentale poi è l'art. 6, secondo il quale il personale di ispezione dovrà essere «composto da funzionari pubblici la cui situazione giuridica e le cui condizioni di servizio garantiscano la stabilità del loro impegno e li rendano indipendenti da qualsiasi cambiamento di governo e da qualsiasi indebita influenza esterna». Leggiamolo e rileggiamolo.

L'art. 7 dispone che gli ispettori debbano essere «reclutati» unicamente in base all'attitudine del candidato di adempiere ai compiti che saranno affidati. L'autorità competente determinerà il modo per verificare queste attitudini. Ecco, altro che formalismo giuridico e tecnicismi! Il ragionamento sulle attitudini dovrebbe oggi costituire un mantra per gli accessi (e per la formazione, sulla quale pure l'art. 7 della convenzione è incentrato). L'art. 8, importantissimo, riguarda le donne, che «quanto gli uomini potranno essere designate quali membri del personale del servizio di ispezione». Decisivo per il nostro ragionamento poi è l'art. 9, che obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per «garantire la collaborazione di esperti e di tecnici debitamente qualificati, tra i quali tecnici in medicina, in meccanica, in elettronica e in chimica, al funzionamento della ispezione».

L'art. 10 concerne il numero degli ispettori, che dovrebbe essere sufficiente per «l'esercizio efficace delle funzioni». E poi di aspetti organizzativi e logistici si occupa l'art. 11, anche delle facilitazioni necessarie per il trasporto. È tutto l'articolato a essere ancora interessante e attuale. È contemplato anche l'obbligo del rapporto annuale, da inviare al BIT.

La legislazione sull'Ispettorato, negli ultimi decenni, come già accennato, ha registrato nel tempo numerosi interventi. Gli ultimi decenni sono stati dominati dalla tensione Stato/Regioni e dalla difficoltà di coordinamento da parte del Ministero del lavoro rispetto agli Enti competenti in materia, l'INPS in primo luogo. Una ricostruzione onesta rivela un sistema pieno di lacune, un disegno incompiuto, già prima dell'ultimo intervento legislativo. La solu-

zione si sarebbe definita a vantaggio dello Stato centrale se si fosse approvata la riforma Costituzionale (volta a modificare il Titolo V della seconda parte della Costituzione) votata dalla Camera dei Deputati il 18 aprile 2016, poi bocciata con il *referendum* del 4 dicembre. Tale riforma avrebbe inciso in modo netto, ridefinendo la potestà legislativa delle Regioni e dello Stato, includendo la tutela e la sicurezza del lavoro tra le materia di esclusiva competenza statale: se ne sarebbero tratte le conseguenze anche negli assetti organizzativi. Non si vogliono qui ripercorrere le ragioni a sostegno dell'una o dell'altra tesi, gli uni preoccupati dalla separatezza tra salute e sicurezza sul lavoro, gli altri dai problemi derivanti dell'attuale distinzione e, in particolare, dalle differenziazioni territoriali, questione che non ci lascia indifferenti. Sarebbe cambiato il sistema vigente, fin dalla riforma sancita del 1978, sistematizzata con il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che ha delineato una soluzione di precario equilibrio, reso ancora più precario da ritardi, per esempio, per quanto riguarda il SINP (Sistema Informativo Nazionale). Va comunque e onestamente riconosciuto che un eccesso di burocrazia e la necessità di sussidiarietà non si coniugano necessariamente con il peso spropositato dello Stato: l'esperienza delle Regioni dimostra che, anche le Regioni sono spesso portatrici di logiche eccessivamente burocratiche.

Alle dinamiche Stato-Regioni va aggiunto il peso determinante nell'UE della materia in esame. Infatti, nella legislazione sono decisive le sollecitazioni che provengono dall'Unione europea. La stessa adozione del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, è in buona parte dovuta alle conseguenze della condanna della Repubblica Italiana per il recepimento solo parziale (con il d.lgs. n. 626/1994) della Direttiva UE 1989/391, e alla necessità di adeguare la legislazione nazionale, anche se il campo di attuazione della legislazione Italiana è più ampio, tendendo già all'universalizzazione della tutela e della sicurezza sul lavoro, non più circoscritta al lavoro subordinato. È poi dentro l'amministrazione centrale che si annidano le tensioni oggi più rilevanti. Insomma, la dinamica più leggibile non è tra ispettori e dirigenza con funzione «generalista», ma tra tecnici e tecnici, soprattutto con riferimento agli ispettori INPS, organizzati anche in una associazione di riferimento piuttosto presente nelle vicende dell'Ispettorato, che tuttora non rappresenta tutti «i tecnici», ma solo gli ispettori degli Enti. Eppure, il riconoscimento dell'Ispettorato come ruolo è recente negli Enti pubblici.

Le competenze di INPS e INAIL non sono nuove in termini generale di controllo, ma il riconoscimento come esercizio di attività

tecniche di specifiche funzioni dotate di poteri risale al 1983. Il decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, nell'ambito delle misure urgenti in materia previdenziale, nell'art. 3 espressamente recita che ai funzionari dell'INPS, dell'INAIL sono conferiti specifici poteri nell'accesso ai locali delle aziende nell'acquisizione di informazioni nonché gli «altri poteri» spettanti in materia di previdenza e assistenza sociale agli ispettori del lavoro.

È sorprendente che dal 1983 al 2015 si siano susseguiti 12 provvedimenti normativi per cercare di rendere effettivo il coordinamento da parte dell'Ispettorato e del Ministero del lavoro degli ispettori INPS e INAIL: la questione, dunque, non è sorta con l'ultimo intervento del legislatore, che ha ereditato una tensione irrisolta e ha cercato di porvi rimedio. D'altro canto, che vi sia esigenza di un'unica attività statale, coordinata è palese; altrettanto palese è che occorre trarne le conseguenze sul piano organizzativo, almeno nell'ambito dell'amministrazione centrale. Sempre che si guardi con obiettività alla questione. Ora si è finalmente giunti alla istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che non ha esteso le proprie competenze (che restano dunque frastagliate, asimmetriche) rispetto ai pubblici poteri territoriali. Anche la soluzione nei confronti degli ispettori INPS e INAIL è di compromesso: la formula vigente contempla «l'avvalimento» da parte dell'INL degli ispettori INPS e INAIL che rimangono nei rispettivi Enti, pur rispondendo funzionalmente all'INL e costituiscono un ruolo ad esaurimento, istituto già conosciuto nell'ordinamento e che certo non costituisce una leva per la razionalizzazione e l'innovazione.

La soluzione di far rimanere in organico presso i rispettivi istituti, sia pure in un ruolo ad esaurimento, fino al pensionamento, gli ispettori INAIL e INPS testimonia della difficoltà di un disegno di razionalizzazione definitivo. L'agenzia nazionale denominata INL è stata istituita con d.lgs. n. 149/2015. L'avvio dell'INL ha avuto luogo con il Protocollo di Avvalimento del 14 settembre 2016 (riferito al Ministero del lavoro). È ovvio come da tale quadro normativo possa derivare una qualche complicazione organizzativa.

Ancora più complicati sono i rapporti tra Stato e Regioni, come già accennato.

Già con la riforma sanitaria del 1978 la materia sicurezza è affidata alle Regioni. Tuttavia, è ancora oggi dell'Ispettorato nazionale del lavoro la competenza in materia di cantieri e la vigilanza, successivamente riattribuita, in materia di radiazioni ionizzanti. Il decreto legislativo n. 81/2008 è il testo che costituisce il punto di riferimento normativo. Già l'art. 117 della Costituzione, nella

versione modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001, include la tutela e la sicurezza del lavoro tra le materia riservate alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Comunque si può scommettere che il nodo non sia sciolto definitivamente, permane la tensione tra Stato e pubblici poteri territoriali.

Vi è un disegno di legge di iniziativa parlamentare per ritornare alla situazione *ante* 1978, prevedendo il ritorno a competenze statali esclusive, e non mancano spinte in direzione opposta. In estrema sintesi, per comprenderne il livello di complicazione: la materia della vigilanza nella legislazione del lavoro e sulla salute e sicurezza nel lavoro è divisa nelle competenze dalla vigilanza sulla sicurezza che è di competenza regionale e tuttavia molte sono le eccezioni a tale divisione; gli ispettori dell'INAIL e dell'INPS costituiscono un ruolo a esaurimento. A ciò si aggiungono i ritardi nell'effettuazione di un disegno già di per sé abbastanza barocco. Gli ispettori del lavoro hanno una vita complicata, a quanto pare. Altre figure professionali specifiche sono sorte. Tante le problematiche insolute, tanti i problemi aperti, e gli aspetti da affrontare per una migliore funzionalità dell'ispezione sul lavoro. Nell'accezione comune si pensa all'ispezione in materia di legislazione del lavoro e di sicurezza come a un mezzo che rinvii a una funzione del Ministero del lavoro e, più recentemente, al ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ma la realtà è frazionata, le scelte corrispondono a logiche precise ma non sempre sono omogenee e configuranti un unico disegno nazionale. Tanti, dunque, gli aspetti suscettibili di potenziali dinamiche e complicazioni. Tante anche le questioni rilevanti sul piano degli assetti organizzativi e delle attività concrete, alcune anche apparentemente di dettaglio, in realtà molto rilevanti. Si pensi alla funzione dell'interpello, al concreto esercizio della funzione di consulenza, al tema della valutazione organizzativa, a quello della valutazione individuale, all'importanza dell'assumere come criterio quanto concretamente riscosso e non solo l'accertato, alla problematica della eventuale correzione del verbale abnorme in autotutela in via gerarchica, visto che – dall'istituzione del nuovo INL – gli ispettori INPS sono ufficiali di polizia giudiziaria ma che tale potere non è attribuito alla dirigenza. Si pensi anche all'utilizzo delle banche dati, che sarebbe presupposto necessario per una attività trasparente ed efficace dell'INL. Le soluzioni dovrebbero essere condivise, ma senza alibi, ritardi e rinvii.

E senza pressapochismi e semplificazioni. Un esempio? Nella Commissione Centrale di coordinamento non vi sono le Regioni.

Un precedente tentativo di inserirle è naufragato a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 384 del 2005 perché, in modo semplicistico, il legislatore aveva incluso nella Commissione una figura professionale con funzioni di coordinamento che nelle Regioni non era prevista. È ovvio che occorre affrontare con rigore il tema delle figure professionali e delle funzioni attribuite. Il tecnico della prevenzione è una figura disciplinata dal decreto ministeriale del gennaio 1997, n. 58; è prevista una specifica laurea, opera presso le ASL. Di contro, il coordinatore nazionale e regionale non è previsto e un poco accorto legislatore nazionale aveva operato una forzatura.

Le complicazioni non mancano, dunque. Eppure il mestiere dell'ispettore non diminuisce di importanza, piuttosto aumentano le difficoltà e le competenze richieste.

L'Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro, denominata «Ispettorato nazionale del lavoro» è stata istituita con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 149/2015 del 14 settembre, ma la nuova agenzia è operativa dal 1° gennaio 2017. Con l'obiettivo di accorpate le funzioni di vigilanza in materia di lavoro, di legislazione sociale di diritto previdenziale, non limitandosi più al solo coordinamento di INPS e INAIL. Il decreto istitutivo ha tra l'altro poi espressamente definito che la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria spetta pure ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL. L'INL ha una propria autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministero, che cura il monitoraggio sugli obiettivi e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie. L'Ispettorato opera con obiettivi qualitativi e quantitativi, sulla base delle direttive del Ministero del lavoro. Nel 2017 – come emerge dal rapporto annuale sull'attività –, sono state ispezionate meno aziende rispetto al 2016, ma non è questo il dato preoccupante: infatti, in compenso si è abbattuto il fenomeno della sovrapposizione degli interventi ispettivi, in quanto i contributi e i premi recuperati sono sostanzialmente in linea rispetto all'anno precedente. Il dato positivo è che il 44% dei lavoratori irregolari risulta in nero. Comunque, a fronte di letture incoraggianti nel raffronto con gli anni precedenti – restano alcuni dati allarmanti, primo tra tutti quello relativo agli infortuni e alle morti sul lavoro nel 2017: vi sono stati 682 infortuni mortali e 422.000 infortuni sul lavoro (dati ANMIL).

La complicata ripartizione di competenze, è un fatto, non ha ancora potuto portare ai risultati auspicabili, soprattutto contro le forme di aggressione e di sfruttamento e le irregolarità più macroscopiche nello sfruttamento sul lavoro. Per il 2018, settori prioritari

di intervento sono stati individuati nel lavoro nero, caporalato, logistica, trasporto, false cooperative, tirocini, distacco transnazionale.

I risultati dell'attività dell'INL sono accettabili, confermano grossomodo gli esiti degli anni precedenti. Ma non si può essere a lungo contenti di ciò perché la scelta è stata effettuata per conseguire maggiore efficienza ed efficacia. Occorre investire anche nella ricerca orientata, ad esempio impegnando le risorse già dell'ISPESL, ora INAIL.

In conclusione, mi piace riportare un passaggio della circolare istitutiva del 1906, firmata dal Ministro Cocco Ortu il 26 novembre 1906.

Se, come non dubito, i signori Incaricati si atterranno a tali norme e più ancora al criterio generale di imparzialità che deriva necessariamente dal carattere stesso delle loro funzioni, essi si guadagneranno la stima e la simpatia delle classi nelle quali deve svolgersi l'opera loro. Intanto, però, e fino a che non si siano determinati tali rapporti, desidero che gli ispettori non si pongano in troppo stretto contatto con le organizzazioni così di operai come di padroni, per evitare anche il più piccolo appiglio a sospetti di parzialità.

Ecco, questo invito all'imparzialità mi pare fondamentale a conferma della caratterizzazione degli ispettori del lavoro, funzionari della PA con elevate competenze tecniche.

