

# PNRR: Un giorno qualunque all'Ispettorato del Lavoro

di Dario Messineo [\*]



Sono le otto del mattino nella sede dell'Ispettorato del lavoro. È un giorno qualunque. La luce del mattino entra dalle finestre e sovrasta, dirompente, i corridoi bui e silenziosi. Si sente solo il ticchettio delle mani sulle tastiere. Piano piano il personale entra in ufficio e nelle stanze polverose di carte. Il sapore è quello di 25 anni fa, quando cataste di libri e gazzette venivano accumulate sugli scaffali. Le pratiche di carta ci sono ancora, come sempre, ma i libri e le gazzette ora non li legge più nessuno. Siamo nell'era digitale, tutti cercano su Google. Il lockdown è appena finito, il ministro Brunetta vuole che tutti rientrino in Ufficio, perché così sono più produttivi. Occorre recuperare l'arretrato ed improvvisamente tutti scoprono che gli impiegati pubblici producono PIL e rendono più efficiente lo Stato. Ma solo perché mangiano fuori nella pausa pranzo e consumano benzina per recarsi lavoro. Bene, forse a qualcosa di buono gli impiegati pubblici servono. Tutti sono utili alla società nel momento del bisogno persino i "fannulloni". Meglio tardi che mai!

**Driinn...** «Chi è...?». «Sono Gaetano» (ndr: *Pivello* d'ora in poi).

«Buongiorno Gaetano, l'Ufficio è chiuso al pubblico, sono ancora le otto», risponde qualcuno da dietro la porta. «Sì, ma io sono il nuovo assunto, siamo colleghi, ho vinto il concorso da ispettore del lavoro e oggi devo prendere servizio».

Da dietro la porta: «Mannaggia, quindi il primo giorno di lavoro, e nessuno è pronto per l'accoglienza, cominciamo bene».

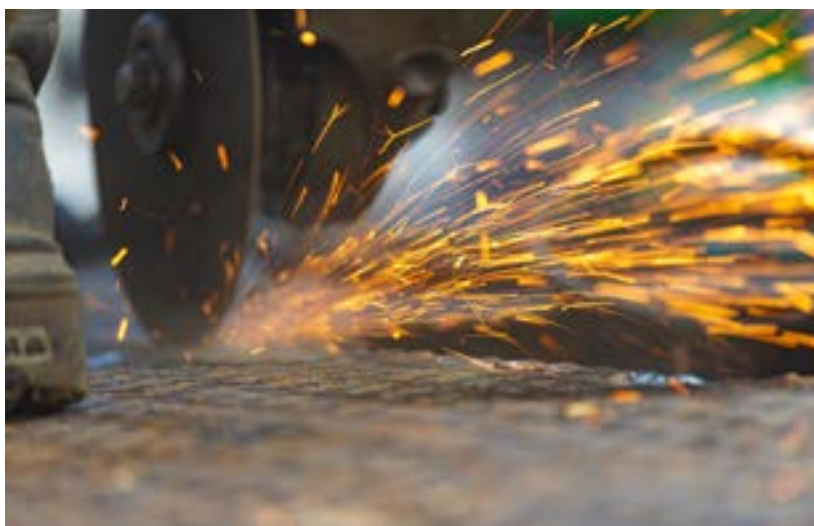
**Mimmo:** «Buongiorno, Gaetano, accomodati pure, è un piacere conoscerti e benvenuto nella nostra Agenzia. Scusa se nessuno ha fatto gli onori di casa, ma purtroppo siamo talmente oberati, che si approfitta delle prime ore del mattino per svolgere i lavori di *back office*. Sai, siamo rimasti in pochi, e ognuno deve lavorare per due.

Io sono Mimmo, sono un funzionario di questa sede. Noi siamo una grande famiglia e proveniamo da una costola del Ministero del lavoro. Come certamente saprai, siamo diventati Agenzia del Governo nel 2015 proprio per dare risposte efficaci agli utenti e intervenire incisivamente sul mercato del lavoro».

**Pivello:** «Sì, lo so... ho studiato tanto per superare il concorso. Sono siciliano, ho deciso di trasferirmi qui al nord, ma spero di

rientrare presto a casa per dare una mano alla mia terra martoriata. Sarei curioso di saperne di più per capire cosa mi aspetta. Ho fatto l'Avvocato per alcuni anni dopo l'abilitazione e adesso sono pronto a lasciare la "Toga" per questa nuova avventura. Volevo fare il magistrato, ma purtroppo non si può fare sempre quello che si sogna. Voglio rendermi utile alla collettività e dare una mano al mio paese per un mondo senza infortuni e senza lavoro nero. La mafia ci sguazza in queste cose! Il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori sono purtroppo una realtà quotidiana al sud e noi viviamo in uno stato di diritto che merita il rispetto delle regole».

**Mimmo:** «Bene Gaetano mi sembra che tu sia entrato con il piede giusto e porterai certamente una ventata di aria fresca in questa amministrazione un po' *paludata* e tutti ti saremo





grati per questo. Occorre avere pazienza, ci sono tante cose importanti da fare prima. Devi sapere che l'Ispettorato ha una lunga e gloriosa storia e si pone nel solco del controllo del lavoro in tutte le sue forme in ambito Europeo ed internazionale. Pensa che nella Guida Generale degli Archivi di Stato, c'è traccia già nel 1879, 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 tra il 1904 e il 1906 sono nati i primi circoli ispettivi, prodromo della istituzione, nel 1912, del Corpo di ispettori dell'industria e del lavoro alle dipendenze del Ministero dell'Industria e nel 1920 nasce il Ministero del lavoro alle cui dipendenze passa l'Ispettorato del lavoro...».

**Pivello:** «Che storia è mai questa?!... Tutto questo mi rende orgoglioso di far parte di questa gloriosa istituzione!... Però, venendo ai giorni nostri, so che il nuovo PNRR europeo fissa tra gli obiettivi anche quello della lotta al lavoro sommerso».

**Mimmo:** «Sì, hai ragione, e questo dimostra l'importanza strategica che viene attribuita dall'Europa, al lavoro in tutte le sue forme. In particolare il **PNRR** stabilisce degli obiettivi specifici in un processo di affinamento delle **tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso**, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti; l'introduzione di misure dirette e indirette per **trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare** in maniera che i benefici dell'economia regolare superino i costi del continuare a operare nel sommerso. Con misure che promuovono il lavoro regolare, tra cui anche il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni; Il lancio di una campagna informativa rivolta ai dato-

ri di lavoro e ai lavoratori per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso a ogni forma di lavoro irregolare. La creazione di **una struttura di governance che assicuri un'efficace implementazione delle azioni**. Per raggiungere questi obiettivi è necessario investire risorse su un elemento in particolare, ovvero l'aumento delle ispezioni sui luoghi di lavoro. È prevista nei prossimi mesi l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500. Il Piano prevede l'**incremento del numero di ispezioni entro la fine del 2024 del 20% rispetto alla media del triennio 2019-21**.

Il recente Consiglio dei Ministri (15 ottobre 2021) ha previsto un decreto che va in questa direzione prevedendo di intervenire con maggiore efficacia sulle imprese che non rispettano le misure di prevenzione o che utilizzano lavoratori in nero implementando i poteri dell'INL in tema di controlli sulla sicurezza, al pari delle ASL, ed inasprendo le sanzioni. L'obiettivo è quello di incentivare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro e creare un maggiore coordinamento dei soggetti competenti a presidiare il rispetto delle disposizioni per assicurare la prevenzione. Il provvedimento interviene, con modifiche al Decreto legislativo n. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e prevede di cambiare le condizioni necessarie per l'adozione del provvedimento cautelare della sospensione dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni: 10% e non più 20% del personale "in nero" presente sul luogo di lavoro.

Non è più richiesta alcuna "recidiva" ai fini dell'adozione del provvedimento che scatterà subito a fronte di gravi violazioni prevenzionistiche. Per poter riprendere l'attività produttiva è necessario non soltanto il ripristino delle regolari condizioni di lavoro, ma anche il pagamento di una somma aggiuntiva di importo variabile a seconda delle fattispecie di violazione. L'importo sarà raddoppiato se, nei cinque anni precedenti, la stessa impresa ha già avuto un provvedimento di sospensione.

Dovranno essere estese le competenze di coordinamento all'Ispettorato Nazionale del Lavoro negli ambiti della salute e sicurezza del lavoro.

Viene, inoltre, previsto un ulteriore aumento dell'organico (ulteriori 1.024 unità di personale) e un investimento in tecnologie di oltre 3,7 milioni di euro nel biennio 2022/2023 **per dotare il nuovo personale ispettivo della strumentazione informatica necessaria a svolgere l'attività di vigilanza**.

È previsto anche il rafforzamento della banca dati dell'INAIL, il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), per il quale si punta a una definitiva messa a regime e a una maggiore condivisione delle informazioni. Gli organi di vigilanza sono tenuti ad alimentare un'apposita sezione della banca dati, dedicata alle sanzioni applicate nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nei luoghi di lavoro».

**Pivello:** «Accidenti Mimmo, la previsione, quindi, è seria e il progetto ambizioso. Occorre adesso programmare azioni strategiche e prevedere in tempi rapidi concrete misure di contrasto al sommerso! Ma noi cosa stiamo facendo per raggiungere questi obiettivi».

**Mimmo:** «La dirigenza sta in queste ore progettando le strategie adeguate per poter centrare gli obiettivi nei tempi prestabiliti, che sono sicuro, si raggiungeranno, ma probabilmente occorrono delle modifiche normative sostanziali. Inoltre, con le risorse stanziare per il PNRR potremo **assumere nuove unità di personale** e addirittura **nominare dirigenti a contratto** per riuscire a portare a casa i risultati richiesti. Stavolta i soldi ce li dà l'Europa e lo sforzo dovrà essere massimo in tutte le direzioni, altrimenti sarà una sconfitta per tutti».

**Pivello:** «Boh, io spero sempre che non sia la solita favoletta della politica, che fa finta di mettere crocette su obiettivi raggiunti! L'inasprimento delle sanzioni viene sempre accolto favorevolmente dall'opinione pubblica, salvo poi (anche nel breve periodo!) sostenere che le sanzioni sono troppo severe e che le norme adottate sono sbagliate. Purtroppo, è accaduto troppe volte nella storia per non ipotizzare come potrebbe andare a finire! Ma dimmi di più sulle attività dell'ispettorato, sono curioso di capire come si lavora».

**Mimmo:** «Beh, in breve, posso dirti che gli ispettori sono la punta dell'iceberg del sistema anche se svolgono un ruolo importante, lo hanno anche gli amministrativi nei processi con l'utenza. Ad esempio, sono questi ultimi che si occupano delle lavoratrici madri, del lavoro a tempo parziale, lavoro a termine, conciliazioni, istruttorie per i permessi di soggiorno. Insomma, possiamo realistica-

mente dire che il 90 % dei servizi all'utenza viene svolto dal personale amministrativo negli uffici territoriali. Per esempio, dalla recente statistica emessa dall'ispettorato del lavoro<sup>[1]</sup> ricaviamo che nel 2020 sono stati emessi ben 42.377 provvedimenti relativi alla convalida delle dimissioni delle lavoratrici madri e lavoratori padri. Al di là di quello che questo dato, si tratta di atti di fondamentale rilievo per le aziende ed i lavoratori che non possono essere omessi o restare inevasi».

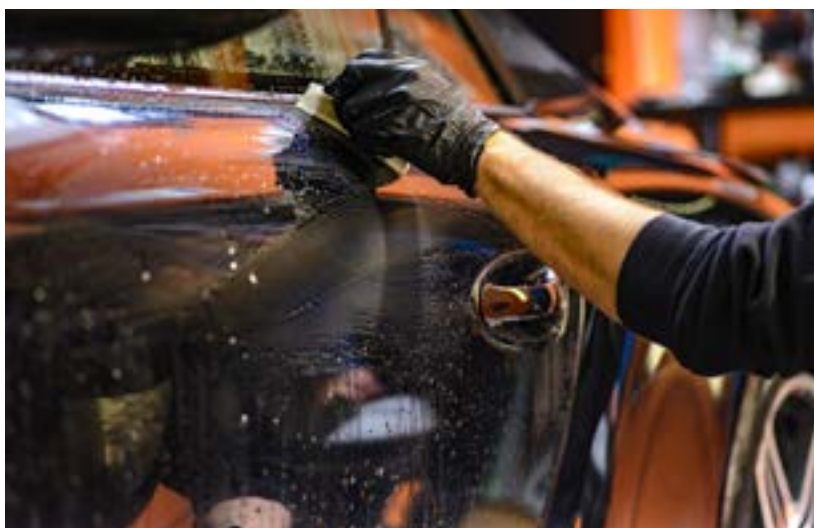
**Pivello:** «Ma oltre questo anche l'interdizione delle lavoratrici madri è gestita dall'ispettorato?».

**Mimmo:** «Certo che sì, anche se sussistono problematiche di vario tipo».

**Pivello:** «Per esempio?».

**Mimmo:** «Per esempio persiste il tema della risposta nei 7 gg. per **l'interdizione delle lavoratrici madri** non è stato superato ed è irrealizzabile soprattutto perché l'istruttoria è legata alla risposta dei datori di lavoro (accertamento ispettivo e che venga accertata l'impossibilità di spostamento ad altre mansioni). Ma il paradosso di questa interpretazione normativa (in quanto non prevista espressamente dalla legge) è che la lavoratrice suddetta dovrà mettersi in ferie dall'istanza sino a quando non viene emesso il provvedimento e lo stesso provvedimento non avrà carattere retroattivo. Pertanto nessuno restituirà il periodo di ferie e il datore paradossalmente può liberamente non fornire i dati all'ispettorato e far prolungare la data del provvedimento e quindi le ferie!».

**Pivello:** «Pazzesco che ancora a distanza di anni la questione non si sia stata risolta. Anche





perché, mi pare di capire, può essere risolta con un orientamento di natura amministrativa (interpello). La lavoratrice madre, quindi, non ha tutela di fatto. Sembra una sorta di vessazione a danno delle madri, priva di alcuna giustificazione».

**Mimmo:** «Ma tornando a noi, gli ispettori rivestono anch'essi un ruolo fondamentale che dovrebbe intervenire per *regolare efficacemente il mercato del lavoro*. Loro vanno in ispezione a seguito di istanze dei privati o delle istituzioni oppure in base a indicazione degli uffici e laddove riscontrino irregolarità, procedono con la classica contestazione di illecito amministrativo prevista dalla legge 689/1981, irrogando, per lo più, sanzioni amministrative, oppure emettendo la diffida accertativa, o sospendono l'attività imprenditoriale nel caso di irregolarità più gravi».

**Pivello:** «Parlami delle ispezioni: come si decidono, c'è a monte un'attività di *intelligence* per colpire le aziende irregolari?».

**Mimmo:** «Rispetto al passato abbiamo i dati relativi alle assunzioni ma non sono completi, perché non abbiamo il pieno accesso alle banche dati INPS ed INAIL se non parzialmente. Inoltre il libro unico del lavoro (LUL) (in poche parole i vecchi libri paga e matricola) che contiene il nominativo dei lavoratori, la qualifica la retribuzione l'anzianità di servizio, le posizioni assicurative, erogazioni di denaro o in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro (compresi i rimborsi spese), le giornate di presenza, per una scelta scellerata del legislatore, è stato reso digitale senza alcuna data certa e senza la possibilità di una verifica da remoto e quindi occorre chiedere all'azienda per visionarlo».

**Pivello:** «Ma perché non interviene nessuno, perché non si riesce ad adottare un sistema che possa unificare ad esempio il **LUL con l'UNIE-MENS dell'INPS** che permetterebbe di svolger-

re una attività di intelligence preventiva, senza dispendio di risorse per scovare il sommerso, incrociando i dati informatici dei lavoratori o anche i dati sulla produzione o sul consumo di energia elettrica, ecc. ecc.? Riflettendo meglio mi viene un dubbio: ma 'ste sanzioni amministrative vengono pagate dai trasgressori, o sono il solito *pizzino* inutile e tutto si conclude nel consueto cestino?».

**Mimmo:** «*Si è fatto sempre così*. I verbali di illecito amministrativo vengono classificati dalla dottrina e dalla giurisprudenza come "*atti interlocutori interni*" e quindi sono dei semplici "avvisi di pagamento con nessuna efficacia vincolante per i trasgressori". Dopo il verbale di illecito amministrativo, nel caso di mancato pagamento si fa rapporto al Direttore e successivamente **l'Ordinanza Ingiunzione**, che costituirà titolo esecutivo definitivo!».

**Pivello:** «Ah, quindi nel giro di pochi mesi queste somme vengono riscosse, immagino».

**Mimmo:** «Ehmmm... purtroppo non è così, il 70 % dei verbali vengono trasmessi al direttore perché non vengono pagati, non avendo alcun valore vincolante e occorre redigere le Ordinanze. La redazione delle ordinanze avviene *manualmente* attraverso un comunissimo *file word* (come con la *macchina da scrivere!*), senza alcuna assistenza informatica, con margini di errori elevatissimi. Non esiste un modello unico nazionale di ordinanza né un portale unico ove registrarle e catalogarle. Non esiste un registro informatico nazionale né un modo per verificare i rapporti al direttore e le ordinanze prodotte. E quindi in Italia vi sono Ordinanze diverse in relazione agli uffici, diversi registri e diverse modalità di catalogazione, diversi parametri di valutazione in relazione alla loro emissione e diversi incrementi delle sanzioni. *L'Italia è lunga ed ogni ufficio è come un tribunale!*

Si possono notificare gli atti entro i 5 anni, con varie tempistiche, in relazione ai carichi di lavoro delle singole sedi e in relazione al personale che si decide di mettere discrezionalmente a disposizione. Tuttavia, c'è una recente pronuncia della Corte Costituzionale (Sent. N. 151/2021 del 12 luglio 2021) che stabilisce che il legislatore deve cambiare orientamento, perché è illegittimo che un imprenditore rimanga "*tra coloro che son sospesi*" per 5 lunghi anni per poi magari scoprire che verrà emessa una ordinanza di archiviazione". La Corte afferma testualmente che: "*la previsione di un preciso*

*limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale. Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento, non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentirebbe all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantendo un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. e sarebbe coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost.*».

In più l'ordinanza, ad esempio sulla massima sanzione, dovrebbe incidere sul DURC aziendale (ai sensi del d.l. 12/2002, art. 3 c. 3 e 5, conv. dalla l. 73/2002) quindi la questione si dovrebbe affrontare con la massima urgenza».

**Pivello:** «Beh, alla fine i tempi cominciano a diventare stretti e l'errore nella compilazione e notifica di un "doppio originale" (Verbale prima e Ordinanza dopo!) su provvedimenti sostanzialmente analoghi è sempre dietro l'angolo. Però il trasgressore potrebbe impugnare il verbale di illecito amministrativo degli ispettori dinanzi ad un giudice in qualunque momento prima dell'ordinanza oppure chiedere una rateazione, quindi non vedo un problema di persistente incertezza».

**Mimmo:** «Mmmhhhh no... non è così purtroppo... Sia la **diffida preventiva** che il **verbale di illecito amministrativo non possono essere impugnati dinanzi ad un giudice**, trattandosi di atti interni, per questo è obbligatorio attendere l'Ordinanza Ingiunzione che costituirà titolo esecutivo e che finalmente potrà essere oggetto di eventuale impugnazione. Purtroppo, la **"rateazione"** può essere concessa per un massimo di 30 rate senza interessi. Con meccanismi di concessione alquanto incerti in quanto non viene richiesto neanche l'ISEE per la verifica delle condizioni economiche del richiedente. Se non ci sono i fondi i richiedenti dovranno rivolgersi all'Agenzia delle entrate riscossione previa emissione della cartella esattoria-

le. Con un aggravio pazzesco di spese commissioni e interessi».

**Pivello:** «Mi pare che così non funzioni il sistema. Per la rateazione occorre aspettare quindi l'iscrizione a ruolo e l'Agenzia Entrate Riscossione carichi sul credito i propri diritti. Come si fa a rateizzare sanzioni di 100 mila euro (o superiori) in 30 rate? Non sarebbe più opportuno cambiare la norma e concedere un numero maggiore di rate chiedendo in cambio delle commissioni per la gestione diretta della pratica di rateazione? Mi sembra che la Prefettura sia più efficiente, addirittura per le violazioni del codice della strada, che hanno importi nettamente inferiori, perché l'Ordinanza si deve redigere solo ed esclusivamente nel caso di contestazione del trasgressore».

**Mimmo:** «Sì, ma queste ispezioni sono più delicate e nel 1981 non esistevano sanzioni amministrative sul lavoro di 100 mila euro, il legislatore su questo magari interverrà...».

**Pivello:** «Sono d'accordo ma i tempi cambiano e le norme di legge possono cambiare. Mi ricordo quando si diceva che *"le sanzioni sul lavoro nero costavano meno che passare con il rosso"*, ma ne è passata acqua sotto i ponti. Il mondo è cambiato! Se non altro perché l'Agenzia deve garantire servizi reali e raggiungere obiettivi veri non solo di facciata. Non più semplici procedure burocratiche ma risultati reali! In un mondo nuovo il controllo del dirigente territoriale dovrebbe scattare solo nel caso di memorie difensive e il contenzioso dovrebbe limitarsi a casi controversi. Quanta attività amministrativa inutile e ripetitiva sarebbe esclusa? Quante migliaia di ordinanze non si dovrebbero più emettere, quante ore di lavoro verrebbero risparmiate? Quanti pezzi di carta





inutili sarebbero eliminati? So per certo che le “*Società fantasma*”, nate per truffare lo stato ed i lavoratori appaiono e dispaiono nel giro di due anni. E poi buonanotte ai suonatori!! Quanti anni ci vogliono per rendere esecutivo un verbale? Quanti anni occorrono per le procedure esecutive? Si aspetta solo che l'azienda chiuda e lasci i lavoratori senza stipendio e i contributi li paga l'INPS quando va bene?».

**Mimmo:** «Calma... calma... Pivello... Sei appena arrivato e vuoi già fare la rivoluzione!?!? Ci vuole il momento giusto e l'occasione giusta! Purtroppo, tra l'emissione del verbale e la trasmissione al direttore non ci sono tempi certi e i colleghi sono pochissimi ed oberati di lavoro, quindi alle volte i 5 anni ci stanno tutti. Ma *si è sempre fatto così* e nessuno ha mai detto nulla».

**Pivello:** «Beh, sicuramente “*sarà sempre stato così*”, ma i tempi cambiano. Mi sembra che il sistema non sia più né efficiente né efficace, a distanza di 40 anni è cambiato il mondo, le lancette del tempo girano inesorabilmente e mi pare che invece le prassi dell'apparato amministrativo siano rimaste “imbalsamate” per quanto attiene al sistema sanzionatorio del lavoro. Tutto è cambiato già nel 2011 con il *restyling* della l. n. 150, che ha eliminato l'art. 22 della l. 689 e ha stabilito discipline autonome e differenti per le violazioni relative al codice della strada (art. 8), quelle per gli stupefacenti (art. 9), la protezione dei dati personali (art. 10), controversie agrarie (art. 11), in materia di registro dei protesti (art. 12), riabilitazione debitore protestato (art. 13). Il tema del lavoro, invece, pur avendo ricevuto il riconoscimento di materia riservata alla competenza dei Tribunali e dopo la decisione di affidare la difesa tecnica ai funzionari anche in fase di appello nel 2017, non si è portata a termine alcuna altra riforma. Qui Brunetta ed i politici di professione ci sguazzano e purtroppo occorre recuperare rapidamente efficienza ed efficacia di azione. Come si fa a diminuire il sommerso se manca *l'effetto deterrente* e se non vi è “*certezza*

*della pena*”. Io ho imparato all'Università che il diritto sanzionatorio deve basarsi su pene che siano percepite come applicabili in concreto. Le sanzioni “mediatiche” o virtuali, per quanto si possano inasprire, non possono certo far parte di uno stato di diritto perché non assolvono ad una funzione punitiva e rieducativa della pena. La percezione collettiva che tutto sia lasciato al decorso inesorabile del tempo lascia “ampie voragini” ai furbetti di turno che sanno fare calcoli di convenienze economica e finanziaria, secondo la legge delle probabilità piuttosto che attenersi ai sani principi di legalità e correttezza”. Questo meccanismo distorce il mercato del lavoro, crea sacche di illegalità diffusa e serve solo ad incrementare il sommerso. Ciò dovrebbe essere l'esatto contrario dell'obiettivo prefissato dal PNRR!».

**Mimmo:** «In realtà è intervenuta una modifica dei servizi ispettivi nel 2004 (d.lgs. 124/2004) e una riforma nel 2015 (d.lgs. 149/2015) in occasione dell'istituzione della nostra Agenzia, senza intervenire su questi delicati aspetti. Purtroppo, l'interesse dell'opinione pubblica si ferma solo alla fase embrionale dell'ispezione, tutto l'iter amministrativo passa sempre in secondo piano e alcuni piccoli insignificanti dettagli possono sfuggire».

**Pivello:** «Io penso che non si tratti di “piccoli insignificanti dettagli”, ma di questioni determinanti ai fini della sopravvivenza dell'Agenzia, che minano irrimediabilmente la credibilità e la certezza dei controlli sul lavoro! Se non si interviene in questa stagione di riforme, in cui ci sono anche le risorse economiche, tutto rimarrà come sempre”. Penso che sarebbe interessante sapere che succede alle aziende che hanno centinaia di migliaia di euro di debiti. Noi, allo studio legale dove lavoravo, presentavamo immediatamente le istanze di fallimento, penso e spero che lo stesso avvenga nel pubblico, onde evitare che i trasgressori continuino a devastare sistematicamente il mercato del lavoro e saccheggiare le casse dello stato ed inoltre auspico che esistano dei monitoraggi a carattere nazionale per verificare coloro che perseverano in attività illecite».

**Mimmo:** «Ehmmm... purtroppo la *reingegnerizzazione*, di fatto, non è mai andata oltre il procedimento ispettivo, le risorse erano scarse, e quindi non esistono applicativi informatici di “nessun tipo”, non si possono monitorare fenomeni illegali dopo l'ispezione, non si monitorano le sentenze passate in giudicato a carico

delle aziende al fine di verificare l'esito positivo o negativo delle campagne ispettive effettuate, non si conoscono le decisioni dei Comitati Interregionali su scala nazionale, e quindi non esistono ancora meccanismi automatici che garantiscano un'azione nomofilattica seria dell'Agenzia. Ognuno sembra agire per compartimenti stagni. Pensa che non si sa neanche a chi si debbano attribuire i pagamenti delle spese di lite vinte e per questo, mediamente ogni settimana, il Centro dirama una mail, alla quale devono rispondere obbligatoriamente tutti gli Uffici per sapere a chi appartiene quel determinato pagamento delle spese».

**Pivello:** «Ma questa è follia!».

**Mimmo:** «Beh, se ti stupisci di questo ti dico che i pagamenti delle sanzioni (F23) non sono visionabili dagli uffici e pertanto molte volte gli ispettori fanno rapporto e il Direttore firma l'ordinanza salvo poi scoprire che le sanzioni sono state pagate addirittura in fase di contestazione di illecito amministrativo o peggio ancora in sede di diffida. Non è rara l'ipotesi che anche dopo l'iscrizione a ruolo (dai 5 ai 10 anni dopo!) le somme risultano pagate molto tempo prima e venga proposto ricorso avverso l'ordinanza o addirittura impugnata la cartella esattoriale in quanto il debitore ha assolto al proprio onere debitorio».

**Pivello:** «Quindi mi stai dicendo che a distanza, anche di 10 anni, in fase di esecuzione, si scopre che tutto il procedimento amministrativo è stato inutile... Ore e ore di lavoro buttate nella spazzatura solo perché non c'è l'accesso al cassetto fiscale, a cui accedono addirittura anche i consulenti del lavoro? Ma nessuno dice niente? Nessuno si lamenta? Nessuno fa manifestazioni in pubblica piazza? Qui altro che Green pass!».

**Mimmo:** «Mi sa che questa cosa la sanno in pochi e solo chi conosce l'iter amministrativo sino alla fine conosce questa triste realtà!».

**Pivello:** «Mi sembra di stare al tempo dei Borboni!».

**Mimmo:** «Calma Pivello... calma... Non è adesso il tempo di fare il "masaniello". Se proprio lo vuoi sapere ti dico anche che l'istanza di fallimento non può presentarla l'Ufficio e quindi occorre iscrive-

re nei ruoli esattoriali le somme richieste, poi Agenzia Entrate Riscossione sarà richiesta nei successivi 5 anni. Ma nessun ente impositore può richiedere all'Agenzia Entrate Riscossione, sul "come" e sul "quando" riscuotere le somme. Se è vero che gli avvocati dell'Agenzia (mai riconosciuti come tali dall'Agenzia!) possono stare in giudizio senza l'ausilio del l'avvocatura dello stato sia in primo grado che in appello, al momento non possono stare in giudizio nei giudizi fallimentari e neanche in giudizi per il recupero delle spese legali sostenute dall'Agenzia. Il risultato è sempre lo stesso. Purtroppo l'opinione pubblica vuole solo la notizia in prima pagina e tutto il resto non interessa!».

**Pivello:** «Mi sembra una *Agenzia a corrente alternata, forte con i deboli e debole con i furbi* e alla fine sembra ci sia una carenza di effettiva tutela dei lavoratori e poca certezza nell'applicazione delle sanzioni. Probabilmente l'opinione pubblica pretende che la macchina dello stato funzioni con reale efficacia e che si *faccia giustizia* nei confronti di persone che si fanno beffa delle norme di legge avvantaggiandosi illecitamente!».

Quindi riassumendo: quasi un anno se tutto va bene, per i rapporti al direttore, poi le ordinanze nei 5 anni, ulteriori 5 anni per Agenzia entrate riscossione. Insomma, *per riscuotere le somme ingiunte ci vuole oltre un decennio* e gli uffici subiscono limitazioni interne varie che rendono impossibile difendere validamente l'amministrazione e nel frattempo le sanzioni non si riscuotono ed i truffatori rimangono indisturbati a danno del mercato del lavoro e dei lavoratori tutti. Contestualmente chi paga potrebbe essere perseguito per 10 anni solo perché si è smarrita la copia del modello F23 pagato o non è stata consegnata l'originale dell'avvenuto pagamento!!!».





**Mimmo:** «Un cosa poi che succede assai di frequente, in questi ultimi tempi, è che Equitalia, (adesso “**Agenzia Entrate Riscossione**”) fa prescrivere i crediti nei successivi 5 anni dall’iscrizione nei ruoli esattoriali. E la “**beffa delle beffe**” è che nel caso di controversia giudiziaria instaurata dal trasgressore non solo viene annullato l’importo che si doveva escutere, ma viene condannato alle spese legali anche l’Ispettorato del lavoro in quanto Ente creditore della somma iscritta».

**Pivello:** «Ma che colpa ha l’ispettorato se la somma non viene riscossa nei termini da Agenzia Entrate riscossione?».

**Mimmo:** «Nessuna, ma la legge dice che sono entrambi responsabili pur non potendo in alcun modo sollecitare la riscossione con l’Agenzia Entrate Riscossione».

**Pivello:** «Non mi sembra, ad occhio, una situazione al passo con i tempi, che può perpetrarsi nel lungo periodo per una Amministrazione che dovrebbe muoversi secondo parametri aziendalistici. Se le aziende furbette sono sparite con il bottino (contributi dei lavoratori, tasse evase o premi non pagati) o sono fallite mi pare di capire che non importa perché *la burocrazia ha fatto il suo corso* e le carte hanno fatto il solito giro inutile. Bene che vada poi le sanzioni vengano annullate dopo l’iscrizione nei ruoli esattoriali. Nella sostanza “*tutti colpevoli e nessun colpevole*” e il trasgressore “*la fa sempre franca*”. Sarebbe importante sapere qual è il parere dei Vertici su queste *pratiche artigianali* e quali sono le strategie politiche messe in campo per evitare questo infinito ed insulso *profluvio di carte inutili*. Perché una cosa è lo spot pubblicitario, un’altra è l’effettivo e reale funzionamento di una macchina che deve garantire al Paese di incidere profondamente sui gangli del sistema.

Detto questo, mi incuriosisce conoscere quali siano le azioni che gli ispettori possono porre

in essere per fornire effettiva tutela al lavoro ed ai lavoratori».

**Mimmo:** «Beh ci sono degli strumenti innovativi che possono essere utilizzati come la “**diffida accertativa**” che è utile per tutelare i lavoratori quando non vengono retribuiti. Si tratta di una innovazione del 2014. L’ispettore emette una sorta di titolo esecutivo basato su un accertamento tecnico. Purtroppo però gli ispettori non dispongono di programmi validi per il calcolo della busta paga quindi si basano solo su buste paga già precompilate. Tale difficoltà permane dal 2004, data in cui la norma è nata ma si perpetua ogni giorno nella realtà concreta degli uffici».

**Pivello:** «Peccato che in concreto sia di difficile attuazione, e non si sia fatto in modo di farla funzionare a regime. Mi pare un’innovazione importante, in astratto, per la tutela del lavoratore, quindi, è sufficiente che un lavoratore vada dall’ispettore denunciando il mancato pagamento degli emolumenti senza la necessità di alcun decreto ingiuntivo».

**Mimmo:** «Eh... in linea di massima è così, anche se le prove del credito devono essere certe».

**Pivello:** «Ma quindi il lavoratore può far valere il credito nei confronti del datore di lavoro tramite un “precepto” ma se lo impugna il datore inadempiente?».

**Mimmo:** «Il problema è proprio questo, il lavoratore, dopo la convalida della diffida da parte del Direttore, viene lasciato solo al suo destino. Può scegliere di riscuotere il credito o meno, ma nel momento in cui decide di farlo nessuna tutela viene assicurata in un eventuale giudizio di opposizione all’esecuzione del datore di lavoro, perché in questa fase di giudizio di cognizione le prove del titolo esecutivo le possiede solo l’ispettorato, che tuttavia non partecipa al giudizio. Pertanto capita sovente che i giudici decidano, senza la controparte pubblica, che la legge non ha previsto essere un “**litisconsorte necessario**”. Le prove dunque non vengono allegare, e i giudici annullano sovente il titolo esecutivo».

**Pivello:** «Direi che questa storia può potenzialmente tradursi in una grossa presa in giro per il lavoratore».

**Mimmo:** «Purtroppo non c’è tempo per occuparsi di tutto e qualche piccolo particolare sfugge alla macchina amministrativa».



**Pivello:** «Io penso sinceramente che la fiducia dei cittadini vada conquistata con azioni concrete e non con la semplice messa a disposizione di strumenti che alla fine diano risultati pratico operativi mediocri. Forse adesso questa norma meriterebbe una qualche modifica!».

**Mimmo:** «Sono sicuro che il legislatore ci stia pensando, ma c'è anche tanto da fare al Centro!».

**Pivello:** «Ho sentito parlare di una **conciliazione monocratica** che fanno gli ispettori, ma puoi dirmi di che cosa si tratta?».

**Mimmo:** «Certo... In breve: nel 2004 si è deciso che gli ispettori prima di procedere all'ispezione vera e propria, se ricorrono determinati presupposti, il comportamento non risulta particolarmente grave e non costituisce un comportamento generalizzato, possono provare a trovare una conciliazione tra le parti».

**Pivello:** «Bene, mi sembra un'ottima cosa... Serve a smaltire velocemente molte richieste di intervento e quindi velocizza l'azione pubblica. Inoltre, in questo modo il lavoratore ottiene immediatamente un cambio di rotta del datore ed il corrispettivo economico che gli spetta. Il premio per il datore è la non sanzionabilità del comportamento in quanto il datore non sarà sottoposto ad alcuna ispezione».

**Mimmo:** «Sì, infatti tra l'altro non si può conciliare sui contributi (diritti indisponibili) quindi con la conciliazione la somma oggetto della mediazione può essere dalle somme che effettivamente si dovranno corrispondere. In teoria l'ispettore può decidere se conciliare o meno ma si tenta sempre di raggiungere un accordo evitando di assecondare *sic et simpliciter* il consenso delle parti».

**Pivello:** «Un dubbio mi assale: ma se la somma offerta dal datore risulta molto bassa e la prassi è quella di non pagare i lavoratori per poi trovare una conciliazione all'esito del rapporto (ad esempio lavoratori stagionali o a termine), il datore la fa sempre franca?».

**Mimmo:** «Purtroppo le aziende hanno scoperto come funziona il meccanismo e spesso e volentieri omettono il pagamento degli emo-

lumenti contrattuali stabiliti (straordinario, ferie, riposi, notturni, festivi, ore supplementari, TFR) per poi conciliare sotto costo e non ricevere le ispezioni».

**Pivello:** «Anche qui penso che sia arrivato il momento di cambiare una norma che probabilmente ha fatto il suo corso. Esentare *l'imprenditore scaltro* dal pagamento delle sanzioni forse è una *misura premiale eccessiva* ed è arrivato il momento di non rendere convenienti comportamenti sociali scorretti e pericolosi per l'ordinamento, che potrebbero sembrare persino incentivanti di comportamenti illegali. Forse sarebbe opportuno concedere semplicemente uno **sconto sulle sanzioni amministrative previste** (*ponti d'oro a chi si redime!!!*), ma certamente non più una esenzione totale!».

**Mimmo:** «Caro Gaetano, purtroppo sono tante le cose da fare nel mondo ma siamo ancora qui ed ora è giunto il momento di congedarci. Benvenuto all'INL!».

---

## Note

[1] Fonte: sintesi relazione convalide e risoluzioni consensuali anno 2020 Ministero Lavoro

---

[\*] Avvocato. Dottore di ricerca in diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Pavia. Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in servizio presso la Sede di Cuneo. Il presente scritto è frutto del libero pensiero dell'autore non è in alcun modo riconducibile alla volontà dell'amministrazione di appartenenza.

