

Lo “stato dell'arte” dell'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro” in relazione alle probabili competenze sulla salute e sicurezza dei lavoratori

di Massimo Peca [*]

La legge delega di riforma del lavoro (10 dicembre 2014, n. 183), presentata in Senato il 3 aprile 2014 e recentemente entrata in vigore, assegna al Governo, tra gli altri, il compito di istituire una “agenzia unica delle ispezioni del lavoro” o potenziare il coordinamento tra le DTL/DRL del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS, l'INAIL, i servizi ispettivi per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle ASL (SPSAL) e ARPA (SIA). Esattamente, il testo normativo del comma 7 e della lettera l) recita:

“7. Allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali:

...
l) razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale”.

Dalla lettura dei testi anzidetti, appare evidente che, mentre nel caso in cui venisse realizzata l'Agenzia, questa potrebbe interessare solo le funzioni ispettive dell'INPS e dell'INAIL, per quanto riguarda le attività ispettive descritte delle ASL e ARPA (circa 250 in tutto), la legge delega (e di conseguenza il decreto legislativo che ne deriverebbe) prevede solo delle “forme di coordinamento” e quindi tali funzioni non potrebbero essere ricomprese tra i compiti dell'agenzia, se verrà realizzata. Ciò a causa del vincolo posto dal Parlamento al Governo.

Lo stesso Governo Renzi ha presentato l'8 aprile 2014 al Senato, il disegno di legge costituzionale S1429 per la riforma del titolo V della Costituzione. Per quanto d'interesse in questa trattazione, la modifica dell'articolo 117 della Costituzione predisposta dal Governo prevedeva la seguente formulazione: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni: ... norme generali per la tutela ... e sicurezza del lavoro”. Il testo licenziato dal Senato ed ora in discussione alla Camera (C2613) è stato privato della parola “funzioni”, sebbene sia stato emendato nelle varie commissioni affari costituzionali.

Seppure il percorso della riforma costituzionale dell'articolo 117 non si sia ancora concluso, è importante rilevare dalla lettura del testo originario del Governo, che l'intenzione dello stesso parrebbe essere quella di creare i presupposti normativi costituzionali per riportare alla competenza esclusiva dello Stato non solo l'importantissima ed esclusiva potestà legislativa relativa alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ma anche quella delle “funzioni” ad essa connessa, cioè l'attività di vigilanza a parere di chi scrive. Ben più pregnante, impegnativa e profondamente riformatrice dell'apparato pubblico ad essa destinato: principalmente ASL e ARPA. Le date di trasmissione dei due disegni di legge sono sintomatiche.

Orbene, seppure la riforma dell'articolo 117 della Costituzione tornasse nella sua precedente formulazione, cioè ricomprendendo anche le “funzioni”, queste sarebbero impossibili da esercitare se non previa modifica sia della legge



delega appena approvata (183/2014) che del conseguente decreto legislativo, perché esulerebbero dai vincoli “imposti” dal Parlamento. O meglio, sarebbe più opportuno parlare di vincoli “votati” dal Parlamento.

Sarebbe importante che l'obiettivo della riforma legislativa in atto fosse quello di ricondurre alla gestione unitaria dell'Agenzia, tutte le competenze frazionate in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro già assegnate ai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dello sviluppo economico, della difesa per la parte di competenza sulle funzioni delle Capitanerie di porto in merito alla navigazione civile, al Servizio sanitario nazionale, alle ARPA, alle Regioni direttamente o alle Province e pertanto dovrebbero essere ricondotte all'Agenzia anche i compiti svolti da organismi regionali o statali relativi a:

- porti e navigazione delle navi mercantili e da pesca;
- ferrovie e aeroporti;
- industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee, torbiere;
- acque minerali e termali;
- radiazioni ionizzanti in ambito sanitario.

Si evidenzia come l'Agenzia così definita, esercitando i compiti già assegnati ad altri organi pubblici, statali o locali, riunirebbe in un unico soggetto una molteplicità di funzioni che attualmente sono sovrapponibili con quelle già presenti in alcune direzioni generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per tale ragione, il Ministero di riferimento non avrebbe più la necessità di contenere al suo interno la Direzione generale dell'attività ispettiva, le divisioni II e VI della Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro, similmente per gli altri Ministeri indicati. Questa ovvia razionalizzazione è prevista anche nel disegno di legge 1577, all'articolo 7, comma 1, lettera b): “eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle



autorità indipendenti”, presentato il 23 luglio 2014. In tale disegno di legge si riscontrano anche diverse altre norme che dovrebbero far propendere il Governo ad istituire l'Agenzia di cui si tratta, invece del coordinamento previsto nella legge delega 183/2014, e il Parlamento ad assegnare le funzioni di vigilanza allo Stato modificando opportunamente la Costituzione. In termini generali, i principali compiti specifici dell'Agenzia, relativamente agli aspetti della salute e sicurezza dei lavoratori, sarebbero ben delineati negli articoli 5, 6 e 7 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Questa sarebbe una vera riforma di una parte della pubblica amministrazione che consentirebbe di affrontare in modo decisivo ed organico i 2'282'000 tra malattie professionali e ad esse assimilate degli ultimi 12 mesi (di cui tra i 700 e 900 causano la morte - dato sottostimato) rispetto ai “soli” 714'000 infortuni dello stesso periodo, di cui 833 mortali (INAIL - ultimo rapporto). Nel nostro Paese, una stima prudenziale del 4% di tutte le morti per neoplasie, porterebbe a quantificare in 6'400 l'anno quelle di origine lavorativa (Ultimo Piano sanitario nazionale).

Se si considera che l'INAIL assicura solo i 2/3 della forza lavoro italiana, rispetto agli 8'000'000 non assicurati, tra cui si stimano 3'000'000 di lavoratori irregolari, si capisce come l'immenso e frammentato apparato pubblico di controllo si perda in molti rivoli e sia del tutto inadeguato ad affrontare la grave situazione, anche con riferimento alla peculiarità che ci contraddistingue rispetto al resto del mondo per le competenze ripartite tra i vari organi di controllo.

[*] *Ispettore tecnico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 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.*