

COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO
RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANDREA GIACCONE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giaccone Andrea, <i>presidente</i>	3	Carraro Paolo, <i>funzionario del dipartimento lavoro, formazione e contrattazione della CISL</i>	5, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIORDINO DEL SISTEMA DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO, CONTRIBUZIONE E ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA A SEGUITO DELLE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2015, N. 149, NELLA PROSPETTIVA DI UNA MAGGIORE EFFICACIA DELLE AZIONI DI CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE E ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA		Conti Stefano, <i>segretario confederale dell'UGL</i>	6, 12
		Costanzo Jessica (M5S)	7
		Lepri Stefano (PD)	9
		Pirastu Antonella, <i>funzionaria della UIL</i> .	4, 11
		Rizzetto Walter (FdI)	8
		Scacchetti Tania, <i>segretaria nazionale della CGIL</i>	3, 10
		Viscomi Antonio (PD)	7
		ALLEGATI:	
Audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL:		<i>Allegato 1:</i> Documento unitario trasmesso da CGIL, CISL e UIL	13
Giaccone Andrea, <i>presidente</i>	3, 4, 5, 6, 7, 10, 12	<i>Allegato 2:</i> Documento trasmesso dalla UGL	17
Bucalo Carmela (FdI)	10		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto+Europa-Centro Democratico: Misto+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANDREA GIACCONE

La seduta comincia alle 9.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati, nonché la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, l'audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL.

Segnalo che sono presenti: per la CGIL, Tania Scacchetti, segretaria nazionale, Corrado Barachetti, area della contrattazione del mercato del lavoro, Giorgia D'Errico, coordinatrice della Segreteria Generale; per la CISL, Paolo Carraro del Dipartimento lavoro, formazione e contrattazione; per la UIL, Antonella Pirastu, funzionaria; per l'UGL, Stefano Conti, segretario confederale, Alessandro Di Stefano, segretario nazionale della funzione pubblica, Fiovo Bitti, dirigente confederale.

Nel ringraziare ancora una volta i nostri ospiti, do la parola a Tania Scacchetti.

TANIA SCACCHETTI, *segretaria nazionale della CGIL*. Presidente, la ringraziamo per l'audizione e ringraziamo gli onorevoli presenti. Noi abbiamo presentato una memoria unitaria come CGIL, CISL e UIL, di cui vi illustreremo insieme i contenuti principali.

Sottolineo nella premessa che siamo a quasi due anni dal riordino del sistema di vigilanza previsto dal decreto legislativo n. 149 del 2015 e da subito, unitariamente, abbiamo rilevato come il disegno del riordino del sistema della vigilanza fosse un'operazione ambiziosa, nata da un obiettivo che abbiamo ritenuto condivisibile, quello di giungere a una maggiore razionalizzazione e integrazione dei controlli in materia di lavoro, rafforzando il coordinamento fra gli ispettori del lavoro e gli ispettori degli istituti previdenziali.

Un'operazione ambiziosa e anche necessaria in un Paese in cui l'economia illegale vale un quarto del Prodotto interno lordo, in cui c'è un grosso problema di lavoro irregolare, in cui andrebbero rafforzate le vigilanze in materia di salute e di sicurezza sul lavoro, come dimostrano i dati preoccupanti su questo tema, in cui c'è un problema di grossissima evasione ed elusione contributiva, oltre che in termini di diritti sul lavoro, in una situazione che imporrebbe non solo un rafforzamento delle sanzioni e dei controlli, quindi dell'azione repressiva, ma anche un'efficace azione preventiva, che l'Ispettorato nazionale del lavoro può svolgere, per evitare di fare interventi solo nella fase patologica, come spesso ci capita di vedere.

Questo anche per rafforzare alcune pratiche positive che l'Ispettorato nazionale del lavoro ha attivato negli ultimi anni,

come l'istituzione degli Osservatori sulla cooperazione o il grande lavoro sul contrasto al caporalato, oltre che l'impegno (non ci siamo soffermati moltissimo nella memoria, ma è un tema su cui ci siamo spesso confrontati nei mesi scorsi con l'Ispettorato nazionale) a vigilare maggiormente sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative, quindi sul sistema della rappresentanza, facendo in questo modo un'attività molto forte di contrasto al sistema delle esternalizzazioni fittizie o delle cooperative spurie, che consideriamo uno dei campi sui quali c'è necessità di maggiore intervento.

Questa operazione ambiziosa non è riuscita dal nostro punto di vista, non ha portato, come conseguenza, alla riorganizzazione del sistema, che poi invece era il vero e proprio motivo dell'istituzione dell'Ispettorato nazionale, visto il problema di coordinamento delle banche dati in materia, anche delle attività strategiche che lo stesso Istituto può portare avanti.

C'è ancora oggi un importante problema di *governance* dei tre enti che costituiscono l'Istituto, c'è un grossissimo problema di scarsità di dotazioni organiche, di risorse umane e di formazione delle persone, e l'ultimo rapporto dell'Ispettorato nazionale, pubblicato nel 2017 e riferito al 2016 (non siamo ancora stati convocati su quello dell'anno scorso), evidenzia un fortissimo calo delle ispezioni, a fronte di un aumento molto forte delle irregolarità verificate nelle ispezioni stesse. Quindi, al termine della nostra memoria, dove elenchiamo una serie di dati ed evidenziamo come sarebbe importantissimo rafforzare l'Istituto nazionale per rafforzare il legame esistente fra legalità, sicurezza e qualità dello sviluppo del Paese, auspichiamo che, a partire da questa audizione che oggi abbiamo la possibilità di fare in questa Commissione, sia possibile rilanciare anche il coinvolgimento delle parti sociali nel miglioramento e nel rafforzamento dell'attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

PRESIDENTE. Grazie.

Do la parola ad Antonella Pirastu della UIL.

ANTONELLA PIRASTU, funzionaria della UIL. Mi ricollego a quanto detto nell'introduzione dalla collega Scacchetti. Qui parliamo di un sistema e di un organismo che avremmo sperato coordinasse in maniera più efficiente ed efficace i vari organi preposti all'ispezione, quindi Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma anche le forze dell'ordine, quindi Agenzia delle entrate e Carabinieri, ma anche polizia locale.

Riteniamo infatti che, pur essendoci una grande attenzione da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro a livello nazionale, diventa poi fondamentale il ruolo degli enti locali e degli attori presenti sul territorio, per rilanciare i patti di emersione a livello territoriale, per noi uno strumento fondamentale per contrastare meglio questo fenomeno.

Quella del decreto legislativo n. 149 del 2015 è stata una riforma a « costo zero » e ciò ha determinato una carenza su determinati aspetti che riteniamo salienti, tra i quali una carenza del personale, ma anche di infrastrutture materiali. Parliamo di dotazioni per i vari ispettori che si muovono sul territorio.

Abbiamo un fenomeno collegato al lavoro irregolare in nero, che è quello di una forte evasione contributiva e fiscale, che viene stimata (si tratta di stime, perché il lavoro sommerso, soprattutto quello nero, non è ufficializzato nelle banche dati della pubblica amministrazione, degli enti preposti a verificare la regolarità dei rapporti di lavoro) molto diffusa sul nostro territorio.

In una recente relazione presentata nel 2018 dal Governo al Parlamento sull'economia e sull'evasione fiscale e contributiva, con dati aggiornati al 2015, quindi non propriamente recenti, l'evasione contributiva ammonta a 11,6 miliardi di euro, con un aumento rispetto al 2012 molto consistente.

Questo fenomeno si riscontra in determinati settori, ed è importante analizzare da un punto di vista ispettivo quali settori siano maggiormente interessati dall'evasione. Nella relazione si segnala il settore dei servizi e si mette in evidenza il problema molto grave che riguarda il lavoro

domestico, perché, dal momento che gli ispettori non possono entrare nei domicili privati, nonostante i *voucher* o le prestazioni di lavoro occasionale che hanno sostituito i *voucher*, è complicato determinare una vera emersione in questo settore.

Qui facciamo una prima proposta, quella di una politica preventiva, che renda totalmente deducibile per il datore di lavoro il costo contributivo, il cui limite attuale è di 1.549,37 euro.

Altro problema è l'agricoltura. La collega parlava del caporalato, una piaga da sempre molto diffusa su tutto il territorio nazionale. Riteniamo necessaria una completa applicazione della legge n. 199 del 2016, per contrastare questo tipo di fenomeno attraverso un'intensificazione dei controlli, ma anche un sistema di premialità per le aziende virtuose che si sono registrate e certificate attraverso la Rete del lavoro agricolo di qualità.

Sempre nel settore dell'agricoltura c'è un altro problema che riguarda le false imprese cooperative senza terra, che fanno, in qualche modo, intermediazione illecita di manodopera. Questo è un altro problema rilevante, che dovrebbe e potrebbe essere superato anche a livello amministrativo e non solo legislativo.

Voglio riportare soltanto qualche dato per far capire come ci sia carenza di personale, una carenza che viene anche palese nel Piano di *performance* 2019-2020 dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), pubblicato di recente, il 31 gennaio. Se prendiamo i dati INPS, quindi i dati amministrativi reali, tra aziende private con dipendenti e aziende agricole con dipendenti, abbiamo circa 1,8 milioni di aziende presenti sul territorio e abbiamo una forza di ispettori in organico pari a 4.000 unità (ci può essere sfuggito qualche numero, però siamo intorno ai 4.000 ispettori).

Ciò significa che, facendo un rapporto molto semplice, ogni ispettore dovrebbe nell'anno controllare circa 456 aziende. La collega Scacchetti ha citato i dati riferiti al 2017, ma la pubblicazione del primo semestre 2018 basata sui dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro ci dice che sono state ispezionate 88.000 aziende, il che significa

che non c'è discontinuità rispetto alle ispezioni che si facevano prima dell'istituzione dell'Ispettorato. Ciò per ribadire l'importanza di più numerosi ispettori sul territorio, quindi non soltanto più personale amministrativo ma anche più personale sul territorio stesso.

Nella legge di bilancio 2019 sono state previste novecento trenta assunzioni di ispettori, che si aggiungono alle centocinquanta che erano già state previste, ma riteniamo che non siano sufficienti e che il numero di ispettori da assumere debba andare oltre il *turnover* per rimpiazzare il personale che accede al pensionamento, tenendo conto anche dell'introduzione del canale di accesso al pensionamento anticipato cosiddetto « quota 100 » che porterà molti ispettori a lasciare la loro mansione.

Mi fermerei, ringraziandovi, e passerei la parola al mio collega della CISL, Paolo Carraro.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Carraro della CISL.

PAOLO CARRARO, funzionario del dipartimento lavoro, formazione e contrattazione della CISL. Grazie, presidente, grazie a tutti i presenti. Il mio intervento si pone in piena continuità con quanto detto dai colleghi riguardo alle strutture che hanno il compito di sovrintendere alle azioni di vigilanza, con riferimento non solo ai dati appena citati, ma anche alle condizioni, prima di tutto ai percorsi formativi, che sono attesi da tempo immemore per adeguare ai nuovi strumenti il personale già in servizio e quello che deve arrivare, e poi proprio ai nuovi strumenti.

Fare prevenzione è indispensabile, perché probabilmente sarà impossibile avere un numero di ispettori tale da seguire un paio di aziende mensilmente, ma negli anni si sono visti i progressi, i miglioramenti e i risultati ottenuti proprio attraverso le operazioni di *intelligence* fatte. Fare operazioni di *intelligence* preventiva vuol dire avere la possibilità di avvalersi di tutti gli strumenti informatici e delle banche dati a disposizione, vuol dire non effettuare (prima era un errore frequente) le ispezioni o nella

stessa azienda per motivazioni diverse o in aziende che non sono realmente a rischio.

Faccio un esempio di un altro settore, quello dell'edilizia. Come sappiamo, l'edilizia ha uno strumento come il DURC, il Documento unico di regolarità contributiva, che è uno strumento importante anche per le attività ispettive, non *ex post* ma come azione preventiva. Vi faccio un esempio banale che può essere utile: se un'impresa edile, la Paolo Carraro Snc, produce uno o due DURC nel corso di un anno, è evidente che c'è qualcosa che non funziona, perché vorrebbe dire che quell'impresa ha soltanto uno o due cantieri, e questo è impossibile, dimostrando che il documento di regolarità contributiva viene utilizzato in maniera impropria e trasferito su diversi cantieri.

Queste operazioni di *intelligence* fanno sì che gli ispettori in azione siano inviati in maniera molto più mirata, evitando loro perdite di tempo eccessive. Perché questo avvenga c'è bisogno di una forte azione di coordinamento.

Per quanto riguarda il coordinamento siamo piuttosto dispiaciuti del fatto che la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza non venga convocata da tempo. Quell'organismo, che è stato istituito dalla legge stessa, la legge sul nuovo Ispettorato, aveva una funzione fondamentale per quanto riguarda la proposta di strumenti e azioni concertate anche sul territorio. Sono addirittura decenni che vengono messe in piedi *task force* con le forze dell'ordine per contrastare alcuni fenomeni anche sul territorio.

Nella Commissione centrale di coordinamento il contributo delle parti sociali, noi come organizzazioni dei lavoratori, ma anche quelle datoriali, che sono le prime interessate a non far riprodurre situazioni di *dumping* sul territorio, era un contributo molto importante, essendo presenti a quel tavolo tutte le parti interessate. Quindi, sono indispensabili per la prevenzione il sistema informatico, la Commissione centrale di coordinamento e gli altri strumenti che abbiamo citato.

Ultima cosa che ricordo è che già l'istituzione dell'Ispettorato senza costi ulte-

riori, anche con riferimento alle sue attività, mette ovviamente in discussione sia l'esistenza e l'attività attuale dell'Istituto, sia lo sviluppo futuro. Per questo vi suggeriamo di consultare direttamente le categorie interessate, perché c'è una questione che riguarda gli ispettori e tutto il personale dell'ente che va affrontata in maniera più dettagliata. Grazie.

PRESIDENTE. Do ora la parola a Stefano Conti, segretario dell'UGL.

STEFANO CONTI, *segretario confederale dell'UGL*. Buongiorno, presidente, buongiorno a tutti e grazie per la convocazione.

Come sappiamo, il riordino del sistema della vigilanza ha portato alla creazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), con l'intenzione del legislatore di unificare una serie di istituti di vigilanza sul lavoro e, dunque, evitare la duplicazione di interventi e di una serie di procedure, intenzione sicuramente condivisibile, anche se all'epoca, come UGL, ponemmo dubbi sull'effettiva possibilità di realizzazione di una macchina così complessa.

Ad oggi, la storia dell'INL ha prodotto, a nostro avviso, conseguenze che vanno nella direzione opposta rispetto a quella perseguita dal legislatore. Alcune criticità sono state già esaminate dai colleghi che mi hanno preceduto, come la carenza di formazione del personale, la difficoltà delle varie banche dati ad interfacciarsi e quindi aiutare nella semplificazione del lavoro.

Ci sono poi tempi di lavorazione delle pratiche diversi tra gli ex ispettori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e gli ispettori dell'INPS e dell'INAIL, perché frutto di regolamentazioni e norme che, nel caso dei primi, danno la possibilità di concludere le pratiche in tempi ragionevoli, mentre nel caso dei secondi fanno sì che le pratiche si possano concludere nell'arco di alcuni anni. Questo complica ulteriormente l'organizzazione del lavoro e le risposte degli organi di vigilanza.

Ci sono poi diverse condizioni contrattuali tra gli ispettori, nonostante oggi siano tutti riconosciuti come pubblici ufficiali, c'è una diversa dotazione di strumenti tra chi

proviene dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e chi dall'INPS e dell'INAIL, quindi c'è una serie di situazioni divergenti tra loro che meritano sicuramente di essere risolte.

La mia breve relazione sarà corredata da una documentazione più accurata e dettagliata che sarà trasmessa alla Commissione nei prossimi giorni.

C'è poi anche un problema relativo al verbale unico di accertamento, che avrebbe dovuto eliminare la duplicazione di documenti e di accertamenti, ma la diversa natura giuridica dei vari enti rende un unico verbale di accertamento quasi inutile, se non impossibile da formalizzare.

Vorrei fare un *focus* su un argomento che non è propriamente attinente al tema di oggi, ma che ci è stato sottoposto da più parti, relativo alla possibilità per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di accedere agli atti a seguito di un esposto.

Il Testo unico sulla sicurezza, di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008, prevede la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) di ricevere informazioni dai servizi di vigilanza, ma, nello stesso tempo, reca norme che negano la possibilità di accesso agli atti. Dunque, è un meccanismo che non funziona, perché il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza fa l'esposto all'organo di vigilanza e, nel caso in cui questo non rilevi alcuna violazione, il problema non si pone, ma nel caso in cui l'organo di vigilanza rilevi violazioni da parte del datore di lavoro, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza che ha fatto l'esposto non può venire a conoscenza di quali violazioni si tratti, per cui è un cerchio che non si chiude.

Questo non è direttamente riconducibile al tema di oggi, ma credo che abbia un senso parlarne e speriamo possa essere oggetto di discussione. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

JESSICA COSTANZO. Vorrei ringraziare la Commissione lavoro per aver condiviso la necessità di questa indagine co-

noscitiva, ringrazio le sigle sindacali oggi presenti e vorrei fare alcune domande in merito alle competenze richieste agli ispettori, che sembrano essere trasversali sia in tema di lavoro e di previdenza, sia in tema assicurativo.

Vorrei sapere se questo non venga considerato un sovraccarico delle competenze degli ispettori, a fronte del ruolo ad esaurimento che invece è previsto per gli ispettori dell'INPS, e soprattutto anche a fronte del fatto che ci sono delle differenze dal punto di vista retributivo tra gli ispettori in forza ai diversi Istituti, oltre alle criticità che avete già ravvisato sulla carenza di personale e sulla possibilità di ulteriori pensionamenti che ci potranno essere progressivamente nei prossimi mesi.

Un'altra questione riguarda la celerità dell'azione di vigilanza, perché è chiaro a tutti che è indispensabile che questa azione sia veloce e agile, però si faceva riferimento anche alla Commissione di coordinamento e alla previsione per gli ispettori di una sorta di coordinamento prima di iniziare un'ispezione. Tale previsione non può minare « l'effetto sorpresa », che in questo caso è fondamentale ?

Un'altra questione riguarda la differenza tra gli ispettori in capo all'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), che effettivamente svolgono ispezioni in azienda, e il personale che invece svolge ruoli amministrativi. Quindi vi chiedo se, viste le diverse mansioni espletate, non ravvisiate l'esigenza di un riconoscimento retributivo differente. Grazie.

ANTONIO VISCOMI. Ringrazio i rappresentanti delle organizzazioni sindacali. Poiché l'indagine conoscitiva che la Commissione ha avviato è dedicata al riordino del sistema di vigilanza, ma nella prospettiva di una maggiore efficacia dell'azione di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, li ringrazio per aver posto l'attenzione al contesto e non soltanto alla struttura dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), sulla quale mi riservo di fare due osservazioni.

Sarò molto sintetico per lasciare tempo alle domande dei colleghi e alle vostre risposte. Prima questione, la bilateralità. Il

mercato del lavoro, sia nella sua fisiologia, sia nella sua patologia, non può essere affidato semplicemente al governo dell'autorità amministrativa o del legislatore. È, infatti, necessario dirci chiaramente che il mercato del lavoro deve essere governato dalle parti sociali, in un quadro definito dal legislatore affiancato dall'autorità amministrativa.

Poiché il problema del *dumping* non è un problema soltanto del legislatore, ma è un problema anche del sistema delle imprese, non intendo la bilateralità nel senso tradizionale, ma dico: « Ritorniamo a contrattare nel mercato del lavoro e a ragionare insieme su queste questioni ». Mi pare che voi stessi l'abbiate affermato, nel momento in cui proponete una rivalorizzazione dei patti locali per l'emersione, per cercare di governare i mercati del lavoro, che sono disorganizzati e deboli.

Credo che sia veramente una prospettiva da assumere, coniugando i patti locali con tutto il sistema, non ancora pienamente organizzato e definito, di attività preventive (*white list*, DURC, reti di qualità del lavoro agricolo e non). Il governo del mercato del lavoro passa anche attraverso patti di emersione, secondo la logica delle vecchie cabine di regia, variamente denominate, sull'emersione del lavoro nero in sede locale.

Questo trasformerebbe anche la funzione dei controlli, che non sono dei meri controlli sanzionatori, ma di affiancamento alle imprese e di recupero alla legalità di sistemi imprenditoriali. C'è l'imprenditore che ricorre al lavoro nero e all'irregolarità perché pensa di stare sul mercato non innovando sulla qualità, ma riducendo i costi, ma c'è anche una fascia di imprese che ha difficoltà a stare nel sistema di legalità nel mercato del lavoro per una serie di motivi.

Terza osservazione, più ispettori, io direi più e migliori ispettori, nel senso che forse dovremmo pretendere una maggiore formazione, quindi maggiori risorse, perché le riforme non si fanno a costo zero, e questo vale in qualunque settore della pubblica amministrazione, perché sono trent'anni che facciamo riforme a costo

zero con la necessità ogni anno di rivedere il sistema normativo, credendo che sia un problema normativo, mentre personalmente credo che sia un problema organizzativo e, dunque, di formazione di chi deve esercitare funzioni di ispezione.

Questo vale anche per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), vale anche per la rappresentanza sindacale o dei lavoratori in materia di sicurezza e infortuni sul lavoro all'interno dell'azienda, ma si tratta, ovviamente, di un problema più complesso, che non può essere affrontato in questo momento.

Ultimo punto sul caporalato, su cui chiedo una vostra osservazione, anche perché sul tema la Commissione lavoro sta svolgendo, congiuntamente alla Commissione agricoltura, una indagine conoscitiva, in relazione alla quale ci dovremo rivedere con le organizzazioni sindacali in sede di audizione.

Chiedo velocemente una vostra valutazione, perché la legge n. 199 del 2016 è passata nell'immaginario collettivo come la « legge contro il caporalato », che è giusto fino ad un certo punto, perché la legge punisce due fattispecie diverse: l'impiego irregolare di manodopera, che è il caporalato, e lo sfruttamento, la condizione di sfruttamento del lavoratore, in relazione al quale introduce anche una serie di indici.

Da questo punto di vista vi chiederei, in base alla vostra esperienza sul campo, se questa legge sul caporalato, sotto i due diversi versanti, caporalato e sfruttamento, abbia trovato applicazione in concreto nei diversi ambiti del mercato del lavoro. Grazie.

WALTER RIZZETTO. Ringrazio coloro che sono intervenuti stamane. Riprendiamo in Commissione lavoro il tema dei controlli dell'Ispettorato nazionale del lavoro. È un tema che avevamo già trattato la scorsa legislatura e che, fortunatamente, riprendiamo anche in questa.

Presidente, parto da un presupposto per fare, alla fine, un'unica domanda. Penso che l'Ispettorato nazionale del lavoro non funzioni per nulla. Questo è il grosso punto di domanda ed è questa la cosa che, effettivamente, mi sento di dire. È stato un

provvedimento, all'epoca, completamente sbagliato e i dati, di fatto, lo certificano.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS e INAIL in questo momento stanno complicando gli accertamenti, in quanto ci sono sempre meno trasferimenti di personale all'Ispettorato del lavoro. C'è molta gente che se ne va, mi pare di aver capito. Ci sono ispettori del lavoro che vanno a fare le ispezioni in autobus, tanto per essere chiari, in quanto hanno anche poca disponibilità, se non nessuna disponibilità di mezzi.

Vengo alla mia proposta, che è anche la mia domanda: sareste d'accordo su un accorpamento dei servizi ispettivi di INPS ed INAIL? Lasciar stare l'INL e fare un accorpamento INPS e INAIL. Tra l'altro, mi pare che tale ipotesi sia stata anche oggetto di qualche annuncio nella scorsa campagna elettorale. In alternativa, far confluire l'Ispettorato in INPS, secondo me, potrebbe comportare risparmi, da una parte, e più efficacia di controlli, dall'altra, perché, inevitabilmente, con un ente non come quello che c'è adesso, ma riveduto e corretto, si potrebbero avere, ad esempio, possibilità in più in termini di *software* e in termini di incrocio di banche dati. L'azione dell'ente potrebbe essere, per come la vedo io, più efficace.

Mi sono permesso, presidente, di segnarmi soltanto alcuni dati sulle entrate derivanti dalle ispezioni. Nel 2014, tra premi e contributi evasi, gli incassi sono stati di 1,5 miliardi; nel 2013, 1,3 miliardi; nel 2017, 900 milioni. Soltanto nel 2016 sono state fatte trentamila ispezioni in meno. Non lo diciamo soltanto noi o non lo dico soltanto io. È la stessa Corte dei conti che ha certificato il fallimento dell'INL.

Dopodiché, servirebbe, presidente — quindi la domanda è unica — qualcosa di diverso rispetto all'INL. Cerchiamo di far confluire l'Ispettorato nazionale in INPS?

Tra l'altro, presidente, sono stato attento e ho ascoltato anche tutti gli interventi dei colleghi. Ricordo soltanto che l'ultima legge di bilancio, ad esempio ha disposto un taglio di 410 milioni di euro nel triennio 2019-2021 delle risorse strutturali dell'INAIL. Qui dentro possiamo dirci quello

che vogliamo. Ci sono stati e ci saranno tagli ad INAIL, mentre i morti sul lavoro aumentano e noi ogni volta in Aula, alla Camera, ci alziamo per batterci il petto sulle morti bianche, però, di fatto, ci sono 410 milioni in meno nel triennio disposti dall'ultima legge di bilancio a carico dell'INAIL.

Mi va bene, presidente, che ci sia una revisione delle tariffe e dei premi INAIL per quanto riguarda le aziende. Temo che, però, ci sia una conseguenza negativa che nessuno ha il coraggio di dire, ovvero che, alla revisione delle tariffe — quindi magari le imprese sono anche, tutto sommato, contente di pagare qualche euro in meno — corrisponderà necessariamente una revisione delle tutele. Queste sono cose che noi dobbiamo dirci, almeno qui in Commissione.

Volevo capire se può essere interessante un accorpamento dell'INL in INPS, fatto sicuramente meglio rispetto a quanto abbiamo già fatto. Dopodiché, servirà anche che questo Esecutivo si metta una mano sul cuore e una mano sul portafogli per capire che INAIL in questo momento è un ente da aiutare, non da penalizzare con tagli di risorse strutturali. Grazie.

STEFANO LEPRI. È stata molto utile questa audizione. Vorrei fare una domanda molto secca. Siccome avete già dato qualche buona indicazione su quali sono oggi le difficoltà nell'attività tesa a unificare l'attività ispettiva e a rendere efficiente il nuovo organismo, come previsto dalla legge, quali sono, ad oggi, nei fatti, secondo voi, i maggiori ostacoli al raggiungimento di tali obiettivi?

Vorremmo un ulteriore dettaglio, oltre a ciò che avete detto, su ciò che impedisce il realizzarsi di questa intuizione, che voi avete, mi pare in modo unanime, considerato positivamente. Un osservatore esterno, un cittadino può dire che è una cosa ragionevole, da tre attività ispettive che spesso si sovrappongono, farne una sola. Questo è stato il risultato del lavoro legislativo della scorsa legislatura. È evidente che quella volontà è stata con fatica finora — è un eufemismo — realizzata, però è evidente che dobbiamo procedere.

Mi attendo che questo sia, per il Governo, il periodo in cui, più che continuare nell'attività conoscitiva, finalmente si realizza concretamente questo lavoro di unificazione, di sintesi e di messa in efficienza di questa unificazione.

Quali sono, ad oggi, in concreto, i maggiori ostacoli da rimuovere affinché questa attività ispettiva unitaria si possa dispiegare pienamente? Grazie.

CARMELA BUCALO. Intervengo semplicemente per completare quanto già detto dal collega Rizzetto. A Palermo, neanche una settimana fa, è stata denunciata una carenza di organico: su una pianta organica di 50 ispettori del lavoro, ci sono solo quattro persone che svolgono il lavoro, con gravi conseguenze.

Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti delle sigle sindacali per la replica.

TANIA SCACCHETTI, *segretaria nazionale della CGIL*. Farò alcune valutazioni prendendo spunto da talune delle domande che ci sono state rivolte.

Noi non abbiamo mai pensato che l'unificazione dei tre enti ispettivi significasse creare le condizioni per un ispettore unico, riunendo cioè in un'unica persona competenze, anche elevate, che hanno loro specificità. L'aspetto che non ha funzionato fino ad oggi è la *governance* e il coordinamento strategico di queste competenze.

In realtà, mettere insieme funzioni differenti avrebbe potuto consentire un'analisi strategica dei dati e quindi la possibilità di fare ispezioni più mirate inviando in ispezione gli ispettori con le giuste competenze. Quello che le nostre categorie in particolare rilevano è che siamo di fronte ancora a enti che non hanno una *governance* unitaria e quindi, di fatto, si rischia una burocratizzazione maggiore, il passaggio di carte anziché l'efficientamento dei processi e quindi si rischia anche, come qualcuno di voi ha sottolineato, di far perdere la rapidità che nelle ispezioni è uno degli elementi essenziali per l'efficacia delle funzioni stesse.

Noi abbiamo sottolineato la possibilità che l'INL mettesse a valore un sistema forte dell'ispezione condivisa. È chiaro che oggi, a due anni dall'avvio di quel processo, ci sono state carenze tali nella costituzione di questo soggetto per cui gli esiti sono abbastanza sconcertanti. Per riprendere le cose che venivano sottolineate, la rigidità è di tutti e tre gli enti. Non c'è da parte di INPS e INAIL una facilità maggiore nella condivisione, bloccata magari dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

Ciò detto, sulla riorganizzazione e sulle modalità da adottare, credo che le nostre categorie dei lavoratori pubblici abbiano anche prodotto approfondimenti delle criticità riscontrate, con cui potremmo integrare la documentazione preparata per questa audizione. Rilevo quelle che sono note a tutti: il tema degli organici. Questa è una riforma fatta a costo zero e quindi, viste le ambizioni che aveva, non poteva funzionare. Ci sono poi il tema della formazione e quello delle dotazioni strumentali. Sono pochi gli ispettori, che spesso suppliscono alla carenza delle funzioni amministrative.

C'è, infatti, una commistione fra funzioni amministrative e funzioni di ispettorato. Peraltro, le funzioni amministrative non sono di poco conto. C'è il tema delle vertenze del lavoro, delle dimissioni *online*, ci sarebbe, anche con riferimento alle funzioni amministrative, la necessità di rinforzare moltissimo gli organici degli Ispettorati del lavoro: organici, formazione e investimento di risorse, per equiparare condizioni contrattuali che sono oggi molto differenti. Sono quindi necessari, per far diventare l'Istituto un Istituto funzionante, risorse, investimenti e, mi viene da dire, contrattazione.

Sull'altro capitolo, faccio solo un accenno al tema del caporalato, perché su quanto anche le parti sociali, su quanto anche, in modo particolare, il sistema imprenditoriale debba crescere nella valorizzazione del lavoro regolare abbiamo fatto tutti molte sollecitazioni e siamo d'accordo che il tema non è solo sanzionatorio, anche se l'assenza di sanzioni legittima e rende più facili i comportamenti non virtuosi.

Sul tema del caporalato abbiamo investito molto come organizzazioni sindacali. Quella legge credo sia anche il frutto di un lavoro molto forte delle organizzazioni sindacali nel nostro Paese. Funziona più la prima parte che non la seconda, quella relativa agli indici.

La preoccupazione che noi abbiamo è che si rischi di toccare la legislazione e non invece di valorizzare la parte che vede, che deve vedere, nel territorio più soggetti costruire reti di supporto. E, quindi, anche in questo caso, non bisogna pensare solo alla funzione repressiva, ma altresì alla costruzione di un sistema che agevoli il lavoro di qualità, sottolineando che la normativa sul caporalato, di cui si parla molto in relazione all'agricoltura, non è destinata esclusivamente all'agricoltura, come legislazione di supporto, ma anche ad altri settori.

ANTONELLA PIRASTU, *funzionaria della UIL*. Vorrei aggiungere solo una cosa. Quando all'inizio veniva posta la domanda di quali competenze vengono richieste agli ispettori, ricordiamoci che non ci sono soltanto le tante novità legislative che interessano il mercato del lavoro, ma c'è anche la questione del reddito di cittadinanza, in relazione al quale nel decreto-legge n. 4 del 2019 si prevede una specifica competenza dell'INL. Penso alla necessità di evitare che chi fa lavoro sommerso acceda al reddito di cittadinanza. Bisogna quindi vedere come accertare il lavoro nero e come gli ispettori dovranno contrastare situazioni di elusione della normativa.

PAOLO CARRARO, *funzionario del dipartimento lavoro, formazione e contrattazione della CISL*. Grazie per i quesiti posti, che sono utili anche per noi. Alcune domande rispetto ad alcune scelte fatte forse andrebbero poste più all'Ispettorato che non alle organizzazioni sindacali, ma è bene comunque che se ne discuta. È sempre utile.

Ad alcune domande si è già risposto, ma vorrei sottolineare alcuni aspetti. Parto dalla domanda dell'onorevole Rizzetto, che muove da una analisi economica anche di costi-benefici, che non è certo banale, anzi è

fondamentale. Però, rispetto alla domanda sulle analisi dei costi, bisogna fare attenzione. Per questo, ha un senso anche la convocazione della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza e con una certa continuità. È evidente a tutti che una delle ragioni del mancato decollo dell'attività dell'Ispettorato è, ovviamente, la carenza di organico. Non solo la carenza, ma le modalità con cui questo organico è messo in condizione di lavorare.

L'onorevole Bucalo, che è intervenuta in ultimo, poneva una questione che dimostra come sia necessario chiedersi se, oltre al costo zero di una manovra, non cominci a essere anche un problema di volontà, visti i numeri che si gestiscono, ciò che sarebbe una preoccupazione e un pericolo ancora più grande.

Al di là di un eventuale accorpamento degli Istituti, ogni cittadino può auspicare una semplificazione, in un certo qual modo, anche degli Istituti. Ci sono però delle realtà di cui è indispensabile tener conto per le diversità che abbiamo citato, per le diversità di intervento, perché questi aspetti formativi, di integrazione e di coordinamento vanno accompagnati da un'azione informativa e di *intelligence* preventiva costante. Negli anni si è comunque arrivati a una non riproposizione del passato. L'azienda x veniva ispezionata prima da chi si occupava di previdenza, poi da chi si occupava di sicurezza del lavoro ed altro. Questo è un aspetto dell'azione di coordinamento addirittura precedente rispetto alla legge che ha costituito l'Ispettorato, che è molto importante e che va rafforzata.

Per questo sottolineiamo che è mancata la *governance*, è mancato proprio il coordinamento e che questa, per rispondere alla domanda dell'onorevole Lepri, è la principale questione da affrontare. Perché questo si realizzi, però, non crediamo che sia opportuno, almeno in questa fase, un accorpamento degli Istituti. Vi invitiamo, come ho detto prima, alla fine del mio precedente intervento, e come ha sottolineato adesso anche Tania Scacchetti, a consultare le categorie, perché ci sono alcuni problemi del processo di accorpamento e

di coordinamento che vanno affrontati in maniera molto, molto più specifica.

In ultimo, sottolineo, e poi mi fermo, l'importanza degli strumenti a disposizione: la presenza di alcuni di voi fa sì che io, automaticamente, torni anche al settore delle costruzioni, quindi al DURC e ad altro. È indispensabile un'azione di unificazione, non tanto degli Istituti, quanto proprio delle banche dati e dei sistemi informativi, perché questi sistemi di rivelamento accelerano le procedure, anche rispetto a chi paventava il pericolo di mettere a rischio le ispezioni a sorpresa. Qui non si tratta tanto di andare a fare le ispezioni a sorpresa, che in alcuni settori è un inseguire un po' le nuvole, quanto di arrivare già edotti e informati sullo stato delle cose per andare — perdonatemi il termine — a colpo sicuro, sapendo che si va a cercare quella cosa in quel posto. Perché questo avvenga è indispensabile l'operazione preventiva di *intelligence*.

L'ispettore può avere una competenza specifica e non essere in grado di coprire tutto l'arco delle competenze, ma può avvalersi di una *task force* momentanea di accompagnamento, come è stato fatto in tanti casi, ma, soprattutto, non può andare in una specifica azienda pensando di cercare una specifica situazione e trovare invece una fase lavorativa che è completamente cambiata.

Grazie.

STEFANO CONTI, *segretario confederale dell'UGL*. Intervengo velocemente. Riteniamo che il problema non sia tanto quello di un accorpamento degli enti piuttosto quello che è derivato dalla costituzione dell'INL, in quanto i processi che dovevano seguire a questa costituzione non sono avvenuti. È un po' come quando si fa una legge. Se dopo non ci sono decreti attuativi, oppure ci sono solo circolari interpretative, per esempio, di una legge in materia di lavoro, per quanto riguarda gli enti preposti, ma non c'è chi la fa rispettare, la legge rimane una scatola vuota, così come è

successo con la costituzione dell'INL, nel senso che si sono messe insieme determinate situazioni e poi nessuno ha verificato nel tempo che si fosse almeno provato a farle funzionare, anche per mancanza di risorse, è evidente. Processi di questo tipo, fatti a costo zero, sono abbastanza utopistici.

Credo che il problema sia come governare nel tempo, passo dopo passo, e non lasciare a sé stesso l'Istituto in fase di formazione, senza andare nel particolare a vedere quali sono i problemi, come è stato ribadito ampiamente, credo da tutti, in questa audizione.

In merito al tema della formazione, credo che questo sia il primo argine rispetto a quello che è il tema principale della sicurezza sul lavoro e spesso, purtroppo, anche delle morti bianche. È evidente che la formazione degli ispettori è carente, è stato detto più volte. È altresì vero che la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) non può rimanere solo quella prevista per legge, quindi la formazione iniziale, ma deve essere, a nostro avviso, una formazione continua nel tempo.

Questo darebbe modo di avere una prevenzione probabilmente più efficace rispetto ad oggi e quindi porterebbe, secondo noi, anche ad eliminare determinate situazioni che poi spesso, purtroppo, sappiamo come vanno a finire.

PRESIDENTE. Ringraziamo i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, anche per la documentazione depositata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.40.

Licenziato per la stampa
il 19 marzo 2019

ALLEGATO 1



Audizione CGIL-CISL-UIL presso XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati, su “Indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n.149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all’evasione contributiva”.

Gentile Presidente, Onorevoli Deputati,

ringraziamo di questa audizione che ci permette di esprimere alcune riflessioni sul sistema della vigilanza.

E’ un tema questo che, purtroppo, per il nostro Paese continua a rappresentare un serio problema a partire dalla necessità di contrastare la molteplicità delle forme di lavoro irregolare, di rafforzare un’attenta vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, dalla necessità di accertamenti più puntuali in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, per la mancanza di un efficace attività preventiva, così come per un funzionale riconoscimento della rappresentanza ai fini delle legittimazioni contrattuali.

Abbiamo nel corso degli anni più volte sottolineato l’esigenza di un più efficiente ed efficace coordinamento tra i diversi soggetti preposti alla vigilanza sul lavoro, al fine di poter meglio ottimizzare l’attività ispettiva. Per il raggiungimento di tale obiettivo è stata istituita, con il D.lgs 149/2015, l’Agenzia Nazionale del Lavoro denominata Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Sosteniamo da molto tempo l’esigenza di creare un organismo che coordini i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell’Inps e dell’Inail e che si interfacci anche con le forze dell’ordine (Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza, Polizia Locale). Ad oggi questo coordinamento a nostro avviso non è del tutto compiuto, nonostante si sia a ben due anni di distanza della operatività dell’Ispettorato.

La riforma del sistema ispettivo realizzata a costo zero ha determinato una mancanza di investimenti in infrastrutture materiali e, soprattutto, di risorse umane per contrastare efficacemente l’annoso fenomeno del lavoro nero ed irregolare, che porta con sé una sacca enorme di evasione fiscale e contributiva.

Stando, infatti, ai dati dell’ultima relazione 2018 del Governo al Parlamento sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva, i contributi evasi nel 2015 ammontano a 11,6 miliardi di euro, in aumento del 10,5% rispetto al 2012 sotto la spinta della continua e progressiva espansione del lavoro irregolare. Un’evasione contributiva che si registra maggiormente nel settore dei servizi dove assorbe il 66,7% del totale dei contribuiti evasi.

Si pone, poi, il tema della difficoltà di accessi ispettivi in caso di prestazioni di lavoro svolte in domicili privati come nel caso del lavoro domestico, settore questo ove si nasconde un’altissima percentuale di lavoro

irregolare e nero. Proponiamo pertanto, in questo caso, un'azione preventiva innalzando l'attuale importo annuo deducibile dei contributi previdenziali ed assistenziali a carico dei datori di lavoro domestico, dagli attuali € 1.549,37 al costo integrale del lavoro.

Per quanto riguarda la lotta al caporalato in agricoltura riteniamo sia necessaria la completa applicazione della Legge 199/2016 per ridurre drasticamente questo fenomeno e restituire dignità alle tante persone che lavorano in condizioni di totale sfruttamento. In quest'ottica, consideriamo essenziale, oltre all'intensificazione dei controlli, prevedere un sistema di premialità per le aziende che si iscrivono alla Rete del Lavoro Agricolo di qualità. Quest'ultima rappresenta, infatti, l'unica alternativa valida al caporalato e va pertanto perfezionata. Riteniamo, inoltre, necessario un intervento di carattere amministrativo teso a stroncare le false imprese cooperative "senza terra" che rappresentano, oggi, il veicolo più utilizzato dai caporali.

Come pocanzi detto, servono investimenti sulle risorse umane poiché se prendiamo i dati Inps sulle aziende private ed agricole con dipendenti riferiti all'anno 2017 (circa 1,7 milioni aziende private non agricole e 122 mila agricole) e li mettiamo in rapporto ai 4 mila ispettori in organico (2,5 mila ispettori del lavoro, a cui si aggiungono 1,5 mila ispettori Inps e Inail), emerge che ogni ispettore dovrebbe controllare mediamente 456 aziende in un anno.

Più in generale continuiamo ad apprezzare il rafforzamento del lavoro di *'intelligence preventiva'* che ha già parzialmente velocizzato ed ottimizzato sia la capacità che i tempi di intervento, restano però da un lato le difficoltà operative relativamente ad alcuni settori dove ha ancora una forte incisività l'intervento *'a vista'* che richiede come più volte ribadito ulteriore impiego di risorse umane, dall'altro, non riusciamo ancora a capire se siano o meno stati superati i precedenti problemi di accesso e consultazione globale di tutte le banche dati esistenti.

E' del tutto evidente che c'è un forte sbilanciamento delle forze ispettive rispetto al fenomeno del lavoro irregolare che rende impossibile fare controlli a tappeto.

Le aziende meno "virtuose", pertanto, percepiscono la possibilità di ricorrere al lavoro irregolare in presenza di una percentuale di controlli molto bassa.

Infatti, stando all'ultimo monitoraggio dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sul numero di accessi ispettivi condotti nel I semestre 2018, abbiamo un totale di circa 88 mila aziende ispezionate, un numero molto, anzi, eccessivamente basso di verifiche che non mostra segnali di discontinuità quantitativa rispetto agli anni precedenti l'istituzione dell'Agenzia.

Il 31 gennaio dello scorso anno l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha adottato il "Piano della Performance 2019-2012" in cui vengono evidenziati come fattori interni di debolezza la carenza di personale e la non omogeneizzazione delle dotazioni strumentali informatiche del personale ispettivo.

Si tratta di due problematiche che vanno affrontate in maniera tempestiva se si vuole realmente costruire un sistema coordinato ed efficiente di vigilanza, che consentirebbe altresì un uso più efficiente delle forze ispettive in campo. Continuiamo a sostenere, come detto in premessa, che occorre aumentare considerevolmente l'organico dell'Agenzia attraverso un piano straordinario di assunzioni che vada, però, ben oltre il turn-over e ciò tanto più in ragione del provvedimento quota 100 nella P.A.. A tal fine riteniamo essere insufficienti, seppur un primo passo, le 930 assunzioni previste con l'ultima Legge di Bilancio, destinate prevalentemente al personale ispettivo, a cui si aggiungono ulteriori 150 ispettori già autorizzati.

C'è da considerare, infatti, che l'INL continua a svolgere una serie di servizi - in precedenza svolti dalle Direzioni Provinciali del Lavoro - che esulano dall'attività ispettiva (servizio politiche del lavoro e conciliazioni, ad es.), frequentemente svolte da personale ispettivo distolto dai suoi compiti, per carenza di funzionari amministrativi. Sarebbe, pertanto, essenziale oltre a un ampliamento delle assunzioni previste per il personale ispettivo, anche una sostanziosa immissione di personale amministrativo, così da liberare ulteriori "energie ispettive" già presenti. Non aiuta, però, la previsione del blocco delle assunzioni a livello centrale a tutto il mese di novembre di quest'anno.

Un'ulteriore problematica riguarda il tema della formazione del personale che va potenziata rispetto alle novità legislative e rispetto anche ai nuovi compiti assegnati per i controlli in tema di Reddito di Cittadinanza.

Nel nostro Paese le situazioni da contrastare sono molte e sempre più diffuse: caporalato, abuso e uso distorto di tipologie contrattuali, tirocini che nascondono rapporti di lavoro, fenomeni interpositori, cooperative spurie che generano dumping contrattuale, controlli sui percettori del Reddito di Cittadinanza e ultimo, ma non meno importante, il possibile rischio di abusi di false partite IVA dovuto all'introduzione della Flax Tax. Sono queste le principali irregolarità lavorative presenti e future, molto diffuse nel nostro territorio, su cui dovrebbe indirizzarsi l'attività ispettiva per contrastare anche il fenomeno della precarietà che non è soltanto riferita alle tipologie contrattuali applicate, ma spesso si cela proprio nel lavoro nero ed irregolare.

Serve più cultura della legalità nel nostro Paese, e per giungere a ciò occorre muoversi con un'efficace azione di vigilanza capillare aumentando considerevolmente il numero dei controlli che, solo con le necessarie risorse umane e finanziarie, è possibile ottenere.

Bene la maggiorazione degli importi sanzionatori per determinate violazioni tra cui il lavoro nero, aumento delle sanzioni previsto nella Legge di Bilancio, ma occorrerebbe destinare maggiori risorse derivanti da tali sanzioni, alla valorizzazione del personale ispettivo.

Ci piacerebbe discutere di questi temi con il Governo, ma purtroppo dall'insediamento dello stesso, oltre all'assenza di aperture di Tavoli di confronto su molte questioni e problematiche che riguardano il lavoro e la crescita, non vi è stata neanche la periodica convocazione della Commissione Centrale di Coordinamento dell'attività di vigilanza, prevista dalla Legge istitutiva dell'Ispettorato, della quale le parti sociali sono una delle componenti. Un organismo che fino al 2017 veniva convocato periodicamente e dove si discutevano i risultati conseguiti da tutti gli organi ispettivi e si delineavano con il contributo delle Parti le linee programmatiche su cui indirizzare le future ispezioni.

Infatti, la Legge assegna alla Commissione Centrale di coordinamento delle attività ispettive il compito di elaborare orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza, nonché cosa rilevante proporre indirizzi e obiettivi strategici priorità degli interventi ispettivi.

Questa è la sede che ci ha permesso negli anni passati di essere *stakeholders* propositivi attraverso il nostro apporto sia in termini di orientamento rispetto alle priorità da affrontare nell'ambito dell'attività ispettiva, sia nel sollevare agli organi ispettivi le problematiche e violazioni contingenti nel mercato del lavoro di cui le nostre strutture costantemente ci informano.

Chiediamo, quindi con forza il riavvio urgente di tale organismo per dare continuità ad un percorso di scelte condivise su una materia tanto delicata e su cui le parti sociali sono attori fondamentali per debellare il fenomeno.

L'assenza di interventi e politiche mirate a contrastare l'evasione contributiva e fiscale, che si annida anche dietro fenomeni di irregolarità lavorativa, è una delle tante ragioni che ci hanno portato a manifestare unitariamente il 9 febbraio scorso.

Il fenomeno dell'irregolarità lavorativa si combatte con più controlli e con maggiori sanzioni, ma è importante anche agire sugli aspetti legati alla prevenzione del fenomeno.

A nostro avviso vanno rilanciati i patti per l'emersione a livello territoriale con il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, sociali ed economici.

Auspichiamo, infine, che questa importante indagine conoscitiva promossa dalla Commissione, possa portare nel prossimo futuro i cambiamenti necessari per arginare un fenomeno che non conosce crisi e che anzi, in periodo di bassa crescita come quello attuale, si alimenta ulteriormente.

Roma, 20 febbraio 2019

ALLEGATO 2

**Nota dell'Unione Generale del Lavoro sull'Indagine conoscitiva in materia di servizi ispettivi**

L'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail, nasce per effetto del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, attuativo del Jobs act. L'Ispettorato ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministero del lavoro, cui riferisce, e al controllo della Corte dei conti.

Al personale ispettivo, compreso quello proveniente da Inps ed Inail, è attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'Ispettorato nazionale del lavoro esercita e coordina la vigilanza su lavoro, contribuzione, assicurazione sociale e legislazione sociale, compresa salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; emana circolari interpretative; propone obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche; cura formazione e aggiornamento del personale ispettivo; svolge attività di prevenzione e promozione della legalità e di contrasto al sommerso; esercita e coordina le attività di prevenzione sul trasporto su strada; gestisce le risorse assegnate; si coordina con le Aziende sanitarie locali e le Agenzie regionali per l'ambiente.

I suoi Organi sono: 1) il direttore; 2) il consiglio di amministrazione; 3) il collegio dei revisori.

Il direttore è scelto tra esperti o tra il personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale o altro personale; ha la rappresentanza legale. Il Consiglio di amministrazione è composto di quattro membri, di cui due nominati dal Ministero del lavoro ed uno ciascuno da Inps ed Inail, mentre il collegio dei revisori è formato da tre membri, di cui due nominati dal Ministero del lavoro ed uno dal Ministero dell'economia.

La norma attuativa prevede una dotazione organica non superiore a 6.357 unità, con due posizioni dirigenziali di livello dirigenziale generale e 88 posizioni dirigenziali di livello non generale. La stessa dotazione organica è incrementata a decorrere dal 1° gennaio 2017; un ulteriore incremento è stato disposto con la legge di bilancio 2019.

Il personale transitato nell'Ispettorato è inserito in un ruolo ad esaurimento con il mantenimento del trattamento economico e normativo in essere.

Le principali criticità osservate

La prima criticità che emerge è relativa alle banche dati; meno del 10% dei database utilizzati ha un posizionamento nel cosiddetto Servizio vigilanza ispettiva, con evidenti problematiche di



connessione, in particolare con l'Inps. Ciò limita fortemente l'attività ispettiva che necessita di un flusso costante di dati, ma anche di una costante attività di intelligence per decifrare la massa di informazioni che arrivano. Si osserva peraltro che la banca dati condivisa degli accertamenti, prevista dal decreto legislativo 124/2004, non è ancora disponibile.

In secondo luogo, si osserva una irrisolta distonia negli atti degli organi di vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Inps. Gli atti, infatti, si caratterizzano per una differente natura giuridica. Il verbale di accertamento dell'Inps si caratterizza per essere un provvedimento rivolto sempre ad una persona giuridica, immediatamente opponibile in giudizio davanti al Tribunale del lavoro, i cui effetti giuridici sono economici.

Viceversa, per il processo verbale di contestazione di un illecito da parte della sezione territoriale dell'Ispettorato del lavoro si parla di atto endoprocedimentale. L'esito di tale atto è una ordinanza di ingiunzione emessa dal direttore della sede territoriale dell'Ispettorato del lavoro, quindi da un soggetto terzo, diretto sempre ad una persona fisica. L'atto non è opponibile in giudizio. La giurisdizione spetta al Tribunale ordinario, con l'atto che può avere effetti giuridici di natura afflittiva e/o di ripristino delle condizioni di legalità violate.

Tale differenziazione si trascina da tempo ed è stata posta già in occasione della legge 183 del 2010.

Se non si supera questo aspetto, ha poco senso parlare di verbale unico; di fatto, si potrebbe affermare che il decreto legislativo 149/2015 si limita quasi ad una affermazione di principio — quella di unificare le funzioni ispettive del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail —, mentre ciò, allo stato dell'arte, non è possibile sotto il profilo giuridico.

Si ricorda inoltre che i verbali emessi dagli ispettori del lavoro ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali, osservano quanto dispone l'articolo 14 della legge 689/81, tempi quindi abbastanza stretti nella loro determinazione, mentre quelli emessi dagli Istituti previdenziali ed assistenziali consentono la loro notifica in tempi di lavorazione molto più ampi (anche cinque anni).

Una terza criticità è relativa agli obiettivi attesi dalla attività ispettiva. Su tale aspetto, si segnala una divergenza di modus operandi che si trascina irrisolto da tempo e che emerge nella sua evidenza in occasione della annuale riunione della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nella quale sono presenti i rappresentanti delle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil ed Ugl e delle associazioni datoriali nonché i soggetti istituzionali coinvolti. Il dibattito



di fondo verte su come impostare l'attività ispettiva a fronte delle due differenti esigenze, quella dell'Ispettorato nazionale del lavoro di contrasto al lavoro nero e di tutela del lavoro e quella di Inps ed Inail, volta principalmente al recupero dell'evasione contributiva ed assicurativa.

In quarto luogo, da una verifica effettuata sul territorio, si evidenzia la ridotta organizzazione dell'attività ispettiva. Sono marginali, infatti, le ispezioni programmate con l'impiego di ispettori dell'Ispettorato, dell'Inps e dell'Inail. Peraltro, il risultato operativo non è stato soddisfacente sia sul piano organizzativo/programmatico, che su quello lavorativo/procedurale, stante l'enorme differenza già di sola lavorazione della pratica per i tempi, come ricordato sopra.

In quinto luogo, vi è una carenza enorme in termini di sistemi operativi e di strumenti di lavoro che affligge principalmente gli ispettorati che provengono dal Ministero; meno gli ispettori Inps ed Inail, che possono contare su una dotazione strumentale migliore e più efficiente.

Sempre sul versante del personale, ed è questa una sesta criticità, continuano ad applicarsi contratti collettivi nazionali di lavoro differenti nonostante l'attività ispettiva sia la stessa. Ciò penalizza soprattutto gli ispettori di estrazione ministeriale. Peraltro, proprio in seguito all'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, anche gli ispettori di Inps ed Inail hanno acquisito la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, per cui si rende più stringente l'esigenza di unificare i trattamenti economici in essere.

La settima criticità è relativa alla formazione professionale; dopo una partenza iniziale, che si potrebbe definire unilaterale, in quanto diretta dal Ministero verso Inps ed Inail, non si segnala attività formativa in essere di particolare rilievo.

Si accoglie, viceversa, positivamente la previsione contenuta nella legge di bilancio sulle nuove assunzioni in seno all'Ispettorato, anche se permane una forte criticità in termini di personale dedicato alle ispezioni, sicuramente insufficiente rispetto alle reali esigenze.

In conclusione, si segnala una forte limitazione dei diritti dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, i quali, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 81/2008, hanno diritto di presentare istanze all'Autorità ispettiva, ricevendo informazioni in merito alle risultanze. Il decreto ministeriale 757/1994, però, limita l'informativa esclusivamente a dati generici e parziali, senza esplicitare le eventuali prescrizioni comminate. In questo modo, però, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza non può avere contezza della propria iniziativa.



18STC0051040