

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-05097 Gribaudo: Stato di avanzamento della realizzazione della nuova struttura informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	158
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i>	162
5-05098 Costanzo: Rinnovo del contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei servizi in appalto di pulizia e sanificazione	158
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i>	164
5-05099 Rizzetto: Intervento definitivo per la salvaguardia dei cosiddetti lavoratori « esodati »	158
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i>	165
5-05100 Giaccone: Situazione occupazionale presso l'azienda Conbipel di Cocconato d'Asti .	159
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i>	166

INDAGINE CONOSCITIVA:

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 (<i>Esame e approvazione del documento conclusivo</i>)	159
<i>ALLEGATO 5 (Documento approvato dalla Commissione)</i>	168

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	161
---	-----

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti dell'Unione sindacale di base (USB), in merito alle prospettive industriali, occupazionali e ambientali degli stabilimenti ex ILVA attualmente gestiti in contratto di affitto da Arcelor Mittal InvestCo	161
Audizione di rappresentanti di FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL, in merito alle prospettive industriali, occupazionali e ambientali degli stabilimenti ex ILVA attualmente gestiti in contratto di affitto da Arcelor Mittal InvestCo	161

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Mercoledì 2 dicembre 2020. — Presidenza della presidente Debora SERRACCHIANI. —

Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Francesca Puglisi.

La seduta comincia alle 13.35.

Debora SERRACCHIANI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

5-05097 Gribaudo: Stato di avanzamento della realizzazione della nuova struttura informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL).

Chiara GRIBAUDO (PD) illustra la sua interrogazione, volta a sapere dal Governo quali iniziative intenda adottare nei confronti dei vertici dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), coinvolti nella vicenda giudiziaria da lei descritta, e qual è lo stato di avanzamento del processo di realizzazione della nuova struttura informatica dell'Ispettorato.

La sottosegretaria Francesca PUGLISI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Chiara GRIBAUDO (PD), ringraziando la sottosegretaria per la risposta puntuale, giudica importante la prospettiva del lavoro intrapreso. Sul versante giudiziario, confida nel lavoro della magistratura, mentre, sul versante amministrativo, auspica l'impegno del Governo a mantenere alta la vigilanza sul processo di informatizzazione dell'Ispettorato e sugli esiti dell'attività ispettiva. Preannuncia l'intenzione del suo gruppo politico di presentare ulteriori atti di sindacato ispettivo, allo scopo di verificare lo stato di avanzamento dei lavori.

5-05098 Costanzo: Rinnovo del contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei servizi in appalto di pulizia e sanificazione.

Jessica COSTANZO (M5S) illustra la sua interrogazione, riguardante gli addetti ai servizi in appalto di pulizia e sanificazione dei presidi sanitari, in larga maggioranza donne, che lamentano livelli stipendiali particolarmente bassi a fronte dei compiti gravosi che sono chiamati a svolgere, spesso esponendosi al rischio del contagio per la

carenza dei dispositivi di protezione individuali.

La sottosegretaria Francesca PUGLISI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*), assicurando il suo personale impegno per la promozione dell'accordo tra le parti sociali, che renda possibile il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. Tale risultato è importante, non solo per la tutela dei diritti dei lavoratori, ma anche perché il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha bisogno del parametro dei minimi salariali fissati dal contratto per poter procedere all'aggiornamento delle tariffe.

Jessica COSTANZO (M5S), pur ringraziando la sottosegretaria, si dichiara solo parzialmente soddisfatta della risposta, in quanto il problema dei ritardi nei rinnovi dei contratti collettivi riguarda diverse categorie di lavoratori, che, per questo, non sono tutelati e patiscono condizioni di lavoro non dignitose. Ricorda che la sua parte politica si è molto impegnata in Parlamento, ottenendo, tra l'altro, la previsione, nel disegno di legge di bilancio, della valorizzazione a fini pensionistici dei periodi non lavorati in caso di *part time* ciclico verticale e preannuncia l'intenzione di presentare proposte emendative che prevedano l'integrazione dell'indennità di CIG percepita dai lavoratori addetti alle pulizie nei mesi di giugno e luglio, il cui ammontare è stato di soli 100-200 euro mensili.

5-05099 Rizzetto: Intervento definitivo per la salvaguardia dei cosiddetti lavoratori « esodati ».

Walter RIZZETTO (FDI) illustra la sua interrogazione, volta a sapere dal Governo quali iniziative intenda adottare nei confronti dei circa seimila lavoratori « esodati », che non hanno avuto accesso ai provvedimenti di salvaguardia che si sono succeduti dal 2011 a oggi, auspicando di aver finalmente chiara l'intenzione dell'Esecutivo, dal momento che la risposta alla sua ultima interrogazione sull'argomento,

datata 22 luglio 2020, era stata estremamente vaga e generica.

La sottosegretaria Francesca PUGLISI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Walter RIZZETTO (FDI), pur ringraziandola, dichiara di sentirsi in imbarazzo per la sottosegretaria, costretta evidentemente a leggere una risposta ancora una volta priva di contenuto. Ritiene che il Governo dovrebbe manifestare chiaramente se abbia o meno l'intenzione di risolvere la questione degli « esodati », avendo anche la possibilità, a suo giudizio, di utilizzare avanzi di bilancio. È necessario porre fine a tale situazione determinata da quella che lui definisce una vera e propria « lotteria » delle salvaguardie, che non consente a lavoratori che hanno maturato i requisiti richiesti qualche giorno dopo il termine stabilito di accedere al pensionamento, anche se sono rimasti senza lavoro.

5-05100 Giaccone: Situazione occupazionale presso l'azienda Conbipel di Cocconato d'Asti.

Andrea GIACCONE (LEGA) illustra la sua interrogazione, volta a sapere dal Governo quali iniziative intenda adottare per la salvaguardia dei diritti dei lavoratori dello stabilimento Conbipel di Cocconato d'Asti e, più in generale, per assicurare il futuro occupazionale dei dipendenti dell'azienda, eventualmente coinvolgendo anche il Ministero dello sviluppo economico per valutare le possibilità di acquisto dell'azienda da parte di altri soggetti.

La sottosegretaria Francesca PUGLISI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Andrea GIACCONE (LEGA), ringraziando la sottosegretaria, sottolinea la rilevanza del problema segnalato, che riguarda l'intero territorio dell'astigiano, il quale fino a oggi, tra dipendenti dello stabilimento e dipendenti dell'indotto, ha potuto contare su un lavoro stabile in una zona che non offre sufficienti sbocchi occupazionali. Au-

spica, pertanto, che il Governo continui a impegnarsi per favorire una soluzione soddisfacente, non solo per i dipendenti dello stabilimento di Cocconato d'Asti, ma anche per tutti i lavoratori dell'azienda.

Debora SERRACCHIANI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.05.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 2 dicembre 2020. — Presidenza della presidente Debora SERRACCHIANI.

La seduta comincia alle 14.10.

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.

(Esame e approvazione del documento conclusivo).

Debora SERRACCHIANI, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Così rimane stabilito.

Debora SERRACCHIANI, *presidente*, comunica che è stata predisposta, a conclusione delle audizioni contemplate nel programma dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema di 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, una proposta di documento conclu-

sivo, che è già stata trasmessa ai componenti la Commissione (*vedi allegato 5*).

Chiede alla deputata Costanzo se intenda illustrare il contenuto della proposta di documento conclusivo.

Jessica COSTANZO (M5S) illustra la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 5*), che dà conto degli esiti dell'indagine conoscitiva, deliberata dalla Commissione per verificare lo stato di attuazione della riforma del sistema ispettivo del lavoro disposta dal decreto legislativo n. 149 del 2015. Grazie alle audizioni dei soggetti coinvolti, di esperti e della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, la Commissione ha potuto mettere in luce i principali profili critici che ostacolano la piena attuazione della riforma e che hanno causato il crollo del numero delle ispezioni e delle somme accertate. I problemi principali da risolvere, in base alle risultanze dell'indagine, sono identificabili nella necessità di superare il principio del « costo zero », aumentando gli organici del personale ispettivo, di omogenizzare il trattamento giuridico ed economico degli ispettori, di superare la previsione del ruolo ad esaurimento degli ispettori dell'INPS e dell'INAIL. Quanto all'unificazione delle banche dati, ritiene che il Parlamento abbia dato un contributo a rendere possibile la condivisione degli strumenti informatici, grazie alle previsioni contenute nel decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019.

Elena MURELLI (LEGA), intervenendo a nome del suo gruppo, che concorda con l'impianto complessivo della proposta di documento conclusivo, non condivide la necessità, illustrata nelle conclusioni della proposta medesima, di riconsiderare, in via alternativa, la previsione del ruolo a esaurimento, riportando in capo all'INPS e all'INAIL le competenze in materia di personale, sia pure in un quadro rafforzato della funzione di coordinamento dell'INL. A giudizio della sua parte politica, è necessario piuttosto favorire la sovrapposibilità delle funzioni degli ispettori di diversa provenienza, attraverso la formazione e l'uso di strumenti adeguati.

Antonio VISCOMI (PD), preannunciando il voto favorevole del gruppo Partito Democratico sulla proposta di documento conclusivo, ritiene che la parabola dell'INL sia emblematica delle difficoltà di passare dalle intenzioni del legislatore all'applicazione delle norme. L'indagine ha, infatti, dimostrato che i problemi organizzativi hanno avuto conseguenze pesanti sull'attività dell'INL, che non dovrebbe essere solo repressiva, ma anche proattiva e di affiancamento delle imprese. Tutti sono d'accordo sulla necessità di non abbassare la guardia e di implementare l'attività ispettiva, ma bisogna fare i conti con le difficoltà oggettive che impediscono di raggiungere i risultati prefissati. Non potendo, pertanto, ridimensionare le giuste aspettative, è necessario cercare una via alternativa, che superi l'effetto impeditivo del ruolo a esaurimento, che, oltretutto, ha anche l'effetto ulteriore di impedire lo svolgimento di concorsi da parte dell'INPS e dell'INAIL, che pure dispongono delle necessarie risorse finanziarie. Auspica, infine, che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, prendendo atto delle conclusioni dell'indagine conoscitiva, voglia farsi carico della necessità di intervenire.

Claudio COMINARDI (M5S) ringrazia la collega Costanzo per aver preso l'iniziativa di proporre l'indagine conoscitiva su un argomento che finisce per riguardare anche la tutela dei diritti dei lavoratori. Concorda con le conclusioni della proposta di documento, laddove il ruolo a esaurimento degli ispettori dell'INPS e dell'INAIL è identificato tra le cause che stanno ostacolando la piena attuazione della riforma introdotta dal decreto legislativo n. 149 del 2015. Sottolinea che le difficoltà nell'effettuazione delle ispezioni è stata tamponata dalla grande professionalità degli ispettori, che, tuttavia, hanno dovuto concentrarsi sulle aziende e sui settori che garantiscono maggiori volumi di contributi recuperati. Ma il pericolo da scongiurare è quello di perdere la professionalità e la specializzazione del personale ispettivo e, per questo, auspica il tempestivo intervento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 5*).

La seduta termina alle 14.25.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 2 dicembre 2020.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.25 alle 14.40.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 2 dicembre 2020.

Audizione di rappresentanti dell'Unione sindacale di base (USB), in merito alle prospettive industriali, occupazionali e ambientali degli stabilimenti ex ILVA attualmente gestiti in contratto di affitto da Arcelor Mittal InvestCo.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.40 alle 15.

Audizione di rappresentanti di FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL, in merito alle prospettive industriali, occupazionali e ambientali degli stabilimenti ex ILVA attualmente gestiti in contratto di affitto da Arcelor Mittal InvestCo.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.10 alle 15.40.

ALLEGATO 1

5-05097 Gribaudo: Stato di avanzamento della realizzazione della nuova struttura informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL).**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il presente atto parlamentare, l'Onorevole interrogante richiama l'attenzione sullo stato di avanzamento in ordine alla realizzazione della nuova struttura informatica dell'INL indispensabile per l'auspicata omogeneizzazione delle banche dati.

In via preliminare, con riferimento alle vicende giudiziarie che hanno interessato la Direzione centrale pianificazione, organizzazione, controllo e ICT, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, si deve osservare che trattasi di vicende giudiziarie tuttora al vaglio della Magistratura inquirente che, agli inizi dello scorso mese di ottobre, ha fatto notificare agli indagati il rituale avviso di chiusura delle indagini preliminari, rilasciando loro i termini per l'esercizio degli spettanti diritti difensivi.

La questione è quindi al momento al vaglio della magistratura che procederà secondo le forme e i tempi delineati dalle procedure codicistiche.

Per quanto invece attiene allo stato di avanzamento della realizzazione di una autonoma struttura informatica dell'INL, posso rappresentare, come riferito dallo stesso Ispettorato, che nella scelta delle soluzioni tecnologiche e organizzative adottate, l'innovazione tecnologica è stata interpretata come strumento non soltanto di essenziale supporto all'attività quotidiana ma anche di omogeneizzazione delle prassi operative nonché, non meno importante, come veicolo di immagine dell'organizzazione, sia all'interno che all'esterno della stessa.

All'interno dell'Ispettorato, pertanto, sono stati reingegnerizzati i sistemi in uso, raggiungendovi funzionalità, garantendone l'interfacciamento con nuovi sistemi esterni all'INL, aumentando la facilità d'uso e la leggibilità e implementando nuove tecnologie in sostituzione di quelle ormai obsolete precedentemente utilizzate.

Contemporaneamente, è stato dato avvio al processo di informatizzazione e digitalizzazione dei processi operativi che ancora non erano supportati da applicazioni informatiche.

La mappatura informatica di quasi tutti i processi operativi dell'Ispettorato nazionale del lavoro, permetterà, nel breve periodo, un efficace ed efficiente controllo di gestione.

L'INL ha rappresentato inoltre che è stato dato forte accento allo *smart working*, sviluppando tutti gli applicativi in modo da renderli utilizzabili con una qualsiasi connessione Internet.

Per quanto attiene l'ambito ispettivo, entro il prossimo mese di febbraio 2021, verranno rilasciati in produzione i moduli applicativi afferenti all'intero ciclo di vita delle denunce dei lavoratori e quello delle conciliazioni Monocratiche, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

Verranno, inoltre, rilasciati i moduli afferenti alla programmazione e consuntivazione delle attività ispettive. Sono in corso di completamento i moduli per la digitalizzazione dei verbali ispettivi, che saranno *on-line* nel prossimo mese di marzo.

Anche l'ambito della gestione del personale è stato completamente reingegnerizzato ed entro il mese di gennaio 2021 saranno disponibili i moduli applicativi per la gestione delle presenze e per l'informatizzazione dei processi di richiesta e autorizzazione di numerosi istituti contrattuali quali, ferie, permessi, aspettative.

In riferimento ad altri ambiti applicativi la piattaforma sarà comunque a regime entro il primo semestre 2021.

Voglio inoltre sottolineare che a seguito delle convenzioni con Ministero del lavoro e Unioncamere e degli accordi commerciali

con Infocamere, saranno disponibili entro la fine del mese di gennaio 2021 i dati relativi alle Comunicazioni Obbligatorie di cui al DI del 30 ottobre 2007 e le informazioni relative alle visure camerali dei datori di lavoro di interesse dell'Ispettorato.

Questi dati, oltre a essere resi disponibili per i dipendenti incaricati, verranno utilizzati per la costruzione di strumenti di *Business Intelligence* per la formazione di elenchi di soggetti a maggior rischio di evasione in materia di lavoro e legislazione sociale.

Nel prossimo biennio sono previste attività volte ad implementare le banche dati con le informazioni rese disponibili da AGEA, ACI, INAIL, INPS ed altri enti.

In particolare voglio sottolineare che, come riferito dall'INL, a breve, al termine dell'*iter* per l'acquisizione del parere dell'Autorità garante della protezione dei dati

personali, verrà emanato un Decreto Direttoriale relativo all'istituzione della « banca dati delle prestazioni agevolate », che consentirà la consultazione ed il trattamento dei dati INPS sul reddito di cittadinanza ed altri dati di natura previdenziale.

L'INL, prevede inoltre di avviare a breve, interlocuzioni con l'Agenzia delle entrate finalizzate alla stipula di una nuova convenzione per l'accesso ai dati fiscali di interesse per le attività istituzionali dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Mi sembra dunque di poter riferire che le attività inerenti la realizzazione della nuova struttura informatica dell'INL, a prescindere dai futuri esiti delle vicende giudiziarie in corso, stiano procedendo in modo soddisfacente, in vista dell'auspicata omogeneizzazione e condivisione delle banche dati a livello nazionale.

ALLEGATO 2

5-05098 Costanzo: Rinnovo del contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei servizi in appalto di pulizia e sanificazione.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Passo ad illustrare l'atto concernente il rinnovo del CCNL Multiservizi e più in generale la situazione dei lavoratori e delle lavoratrici dei servizi in appalto di pulizia e sanificazione che come ha sottolineato l'Onorevole interrogante svolgono un ruolo fondamentale e importantissimo per noi tutti in questo periodo emergenziale molto delicato. Tali lavoratori, infatti, si espongono in prima persona per garantire l'accessibilità in sicurezza ai luoghi di lavoro, che non sarebbe possibile senza una sanificazione e una pulizia adeguate.

L'emergenza sanitaria ha fatto emergere l'importanza del ruolo di questi lavoratori che rivendicano il riconoscimento del loro lavoro e maggiori diritti e tutele con il rinnovo del contratto nazionale.

Per quanto riguarda specificamente il quesito posto dagli Onorevoli interroganti, nell'evidenziare che non compete al Governo interferire nelle decisioni delle Parti sociali per addivenire ad accordi collettivi che rientrano nella loro esclusiva disponibilità, posso tuttavia rappresentare come in alcune recenti occasioni – a margine di incontri con le Parti sociali – proprio i rappresentanti di questo Ministero hanno sottolineato a queste ultime l'opportunità

di giungere rapidamente al rinnovo di tale contratto collettivo, ampiamente diffuso in molti settori.

A tal proposito, peraltro, va considerato che l'iniziativa sostenuta dal Ministro del lavoro di introdurre anche in Italia una specifica disciplina per il salario minimo, potrebbe avere l'effetto di porre rimedio a situazioni come quelle descritte dagli interroganti. Infatti, laddove fosse introdotto nell'ordinamento l'istituto del salario minimo non potrebbero più verificarsi simili distorsioni che comprimono i diritti dei lavoratori a ricevere una retribuzione equa e dignitosa e che consentono l'applicazione di contratti collettivi caratterizzati da periodi eccessivamente lunghi di ultrattività in assenza di rinnovo.

Concludo, sottolineando che il Ministero del lavoro insieme alla regione Piemonte monitorerà lo sviluppo della vicenda auspicando che il dialogo tra Organizzazioni Sindacali ed Associazioni imprenditoriali di categoria riprenda in tempi brevi e si riesca a trovare un punto di incontro relativamente al rinnovo contrattuale che fornisca risposte adeguate e concrete ai lavoratori.

ALLEGATO 3

5-05099 Rizzetto: Intervento definitivo per la salvaguardia dei cosiddetti lavoratori « esodati ».**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il presente atto parlamentare, l'Onorevole interrogante ripropone la delicata questione dei lavoratori « esodati » che, a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta legge Fornero, non hanno potuto accedere alla pensione e che, successivamente, sono rimasti esclusi dalle otto manovre correttive di salvaguardia.

Al riguardo, non posso che ribadire che il Governo ha prestato grande attenzione alla tutela dei lavoratori « esodati ».

Basta pensare alle otto procedure di salvaguardia che l'Amministrazione che rappresento ha realizzato con il massimo dell'impegno da parte di tutte le strutture ministeriali coinvolte.

Nel corso degli ultimi due anni, terminata la cosiddetta « ottava salvaguardia » più volte il Ministero del lavoro è stato chiamato a valutare tecnicamente proposte normative volte ad aprire la salvaguardia ad ulteriori platee di lavoratori esclusi dalle precedenti ed ha sempre fornito il proprio

apporto, con il sostegno delle strutture tecniche dell'INPS che hanno lavorato alle stime degli eventuali oneri connessi.

A questo proposito, voglio rappresentare che, nell'ambito della legge di bilancio per il 2021, sono state presentate proposte emendative finalizzate alla risoluzione della questione relativa ai lavoratori « esodati » ancora esclusi, che saranno vagliate dal Parlamento, e sulle quali il Ministero che rappresento si pone con un atteggiamento non oppositivo ma di valutazione tecnica aperta.

Dunque, in questo momento, è necessario attendere la conclusione dell'*iter* legislativo.

Pertanto, allo stato attuale, non posso che ribadire ancora una volta che l'Amministrazione che rappresento sta continuando a approfondire il massimo impegno per una definizione della delicata questione di cui trattiamo.

ALLEGATO 4

5-05100 Giaccone: Situazione occupazionale presso l'azienda Conbipel di Cocconato d'Asti.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Passo ad illustrare l'atto concernente Salvaguardia occupazionale dei lavoratori della società Conbipel.

Al riguardo, voglio da subito evidenziare che in data 26 maggio 2020, la Direzione Generale competente – in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 marzo 2020 e dalla circolare INPS n. 47 del 28 marzo 2020 – ha provveduto alla ratifica dell'accordo sottoscritto, in data 1° aprile 2020, dalla Società e dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori. Tale accordo ha previsto il ricorso da parte della Società – ai sensi dell'articolo 22 del decreto-legge n. 18 del 2020 – al trattamento della speciale cassa integrazione guadagni (CIG) introdotta per l'emergenza Covid, in favore dei 1755 lavoratori occupati presso i punti vendita dislocati sul territorio nazionale.

Nello specifico, l'accordo ha previsto l'erogazione, a decorrere dal 2 marzo 2020, del trattamento di CIG in deroga nei confronti dei lavoratori impiegati presso le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e dal 9 marzo 2020 nei confronti di quelli impiegati presso i punti vendita delle altre regioni.

Più nello specifico faccio presente, inoltre, che:

per sede aziendale sita in PIEVE A NIEVOLE – (PT) il trattamento di CIGS per solidarietà autorizzato con il decreto della Direzione ministeriale competente del 6 febbraio 2019 sospeso ai sensi del decreto-legge n. 18 del 2020 fino alla data del 28 dicembre 2020 riprenderà i suoi effetti dalla medesima data e fino al compimento dell'originaria richiesta alla data del 8 aprile 2021;

per sede aziendale sita in NOVARA – (NO) il trattamento di CIGS per solidarietà

autorizzato con il decreto della Direzione ministeriale competente del 1° ottobre 2018 sospeso ai sensi del decreto-legge n. 18 del 2020 tornerà ad avere efficacia a decorrere dal 7 dicembre 2020 e fino al 13 marzo 2021;

per la sede aziendale sita in PESCARA il trattamento di CIGS per solidarietà autorizzato con il decreto della Direzione ministeriale competente n. 104023 del 12 novembre 2019 sospeso ai sensi del decreto-legge n. 18 del 2020 tornerà ad avere efficacia a decorrere dal 28 dicembre 2020 e fino alla data del 16 giugno 2022;

per le diverse sedi site in CAMPANIA il trattamento di CIGS per solidarietà autorizzato con il decreto della Direzione ministeriale competente del 5 febbraio 2020 sospeso ai sensi del decreto-legge n. 18 del 2020 tornerà ad avere dal 28 dicembre 2020 e fino alla data del 27 maggio 2021;

per la sede aziendale sita in BASTIA UMBRA – (PG) il trattamento di CIGS per solidarietà autorizzato con il decreto della Direzione ministeriale competente del 12 marzo 2020 sospeso ai sensi del decreto-legge n. 18 del 2020 tornerà ad avere efficacia a decorrere dal 28 dicembre 2020 sino al 3 ottobre 2021;

per la sede aziendale sita in PESCARA il trattamento di CIGS per solidarietà autorizzato con il decreto della Direzione ministeriale competente del 12 novembre 2019 sospeso ai sensi del decreto-legge n. 18 del 2020 tornerà ad avere efficacia a decorrere dal 28 dicembre 2020 e fino alla data del 16 giugno 2022;

posso riferire infine che con Decreto della Direzione ministeriale competente del 27 maggio 2020, per il periodo dal 2 marzo

2020 al 31 agosto 2020, è stata autorizzata la corresponsione del trattamento di integrazione salariale in deroga in favore dei lavoratori dipendenti dalla società Conbipel per un massimo di 13 settimane per le unità site nelle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e di 9 settimane per le unità site in altre regioni.

Al di là di ciò in Piemonte, come reso noto dalla regione stessa esiste la possibilità di ottenere l'anticipo della cassa in deroga tramite il protocollo sottoscritto con la Banca Intesasanpaolo, cui possono accedere i lavoratori della stessa Conbipel.

Inoltre, sulla base delle informazioni acquisite dal Ministero dello sviluppo economico, il Tribunale di Torino ha dichiarato in data 25 novembre 2020 l'insolvenza della Conbipel, affidando la gestione d'impresa allo stesso organo amministrativo

della società, e nominando Commissario giudiziale che avrà a disposizione 30 giorni per la presentazione della relazione sulle cause che hanno determinato l'insolvenza, comprensiva di una valutazione motivata relativa alle sussistenze delle condizioni previste dalla legge per l'ammissione alla procedura.

Successivamente alla presentazione della menzionata relazione, il Ministero dello sviluppo economico dovrà esprimere il proprio parere di competenza circa l'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria.

In conclusione, vorrei rassicurare gli Onorevoli Interroganti in merito all'attenzione rivolta dal Governo e dal Ministero che rappresento, tenuto anche conto degli istituti di tutela dei lavoratori finora attivati.

ALLEGATO 5

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.

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Premessa

L'indagine conoscitiva ha preso le mosse dalla necessità di accertare se la riforma varata con il decreto legislativo n. 149 del 2015, per razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro, abbia centrato i suoi obiettivi.

Già il programma dell'indagine enucleava i più evidenti fattori di criticità sorti nei primi due anni di applicazione della riforma, il cui architrave è costituito dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), che riunisce tutte le funzioni ispettive prima esercitate dagli ispettori del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con riguardo al rispetto della legislazione in materia lavoristica, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con riguardo al rispetto della normativa previdenziale e assistenziale, nonché dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Per acquisire elementi utili all'indagine, la Commissione ha audito:

le associazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL, in data 20 febbraio 2019;

i giuristi Marco Esposito, professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Parthenope » di Napoli, Marco Novella, professore di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Genova, e l'avvocato Emilio Aschedemini, auditi il 27 febbraio 2019;

gli esperti della materia Giuseppe Buscema, consulente del lavoro, Marco Marrazza, professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Uni-

versitas Mercatorum » di Roma, e Calogero Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresa per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.), auditi il 28 maggio 2019;

i rappresentanti degli Ispettori del Lavoro Associati (ILA) e dell'Associazione nazionale funzionari ispettivi pubblici (ANIV), auditi il 19 giugno 2019;

l'esperto della materia Emanuele Massagli, presidente dell'Associazione per gli studi internazionali e comparativi in materia di lavoro (ADAPT), audito il 15 ottobre 2019;

i rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'INAIL, auditi il 5 novembre 2019;

i rappresentanti dell'INPS, auditi il 3 dicembre 2019;

la Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, audita il 19 dicembre 2019.

Dalle otto audizioni svolte, la Commissione ha avuto la conferma che i principali profili critici della riforma del sistema ispettivo possono essere identificati nei seguenti problemi: la concentrazione in un unico corpo ispettivo, in principio risultato di un mero affiancamento dei corpi esistenti, delle competenze esercitate dai diversi Istituti su materie non assimilabili tra loro, quanto a contenuti e conoscenze; le difficoltà di organizzare ispezioni efficaci a causa degli appesantimenti burocratici introdotti, motivati dalla necessità di ricondurre la competenza decisionale a un unico soggetto, la

Commissione regionale, che pianifichi e organizzi le ispezioni; la mancanza di strumenti informatici unici, in particolare dal punto di vista dei software utilizzati e delle banche dati, a disposizione di tutti gli ispettori; le disparità e differenze che permangono fra gli ispettori dei diversi istituti per quanto attiene al trattamento economico, alla formazione, nonché la mancanza di garanzie assicurative e tutela legale connesse all'attività ispettiva e l'assenza di una valutazione dei rischi e dello *stress* lavoro-correlato. Nel corso dell'indagine, inoltre, è emersa la richiesta, avanzata, in particolare, dai rappresentanti dell'INPS e dell'INAIL, di superare la previsione del ruolo a esaurimento degli ispettori, allo scopo di permettere di mantenere all'interno degli istituti la competenza nei rispettivi campi.

1. Soggetto unico per le ispezioni: stato di attuazione della riforma

Dalle audizioni è emersa una sostanziale condivisione del modello adottato dal decreto legislativo n. 149 del 2015, che sta scontando, tuttavia, difficoltà di avvio, in parte riconducibili alla mancanza di investimenti a supporto della riforma. Le più forti perplessità in merito alla riforma sono state espresse, al contrario, dai rappresentanti di INPS e INAIL, i quali hanno sottolineato che l'obiettivo di razionalizzazione delle attività ispettive, certamente condivisibile, avrebbe potuto essere centrato attraverso un coordinamento rafforzato tra gli enti coinvolti.

L'indagine conoscitiva, in primo luogo, ha inteso accertare la validità del modello proposto dalla riforma, che accentra in un unico soggetto la competenza ispettiva in tutti gli ambiti che interessano il mercato del lavoro, in relazione agli obiettivi di razionalizzazione e semplificazione dell'attività di vigilanza e di riduzione dei disagi a carico delle aziende, evitando la duplicazione di ispezioni aventi oggetti diversi e, per questo, condotte da soggetti diversi. Come già messo in luce nel programma dell'indagine, le limitazioni imposte dalla necessità di rispettare gli equilibri di bilan-

cio hanno obbligato il legislatore a varare una riforma « a costo zero », prevedendo la confluenza dei corpi ispettivi esistenti nell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), che, nel tempo, avrebbe provveduto al reclutamento dei nuovi ispettori, sulla base di un *turn over* fisiologico, e disponendo il cosiddetto ruolo a esaurimento degli ispettori di INPS e di INAIL, i quali, di conseguenza, non possono bandire procedure concorsuali per il reclutamento di nuovi ispettori. La lentezza con la quale la riforma sta andando a regime ha comportato per i due Istituti la necessità di continuare a esercitare la funzione ispettiva di competenza con ruoli sempre più impoveriti, a causa del massiccio pensionamento degli ispettori di ruolo.

Più in particolare, dalle audizioni è emerso che la previsione di un unico soggetto, a cui fanno capo le attività ispettive, è stata motivata dalle duplicazioni, dai costi ingiustificati e dalla farraginosità che ha caratterizzato in passato l'attività ispettiva. L'obiettivo, condiviso da tutti gli auditi, non è stato centrato, ma gli innegabili problemi vanno imputati non al modello, ma alle sue modalità di funzionamento, soprattutto alla mancata previsione di significativi investimenti che portino a compimento la riforma. Il settore che maggiormente beneficerebbe di tale nuovo approccio sarebbe quello delle risorse umane, chiaramente sottodimensionato rispetto al numero delle aziende da ispezionare. Inoltre, la destinazione di risorse finanziarie all'Ispettorato permetterebbe il superamento della diversità dei trattamenti economici e dello *status* giuridico degli ispettori, indicata dagli auditi come uno degli ostacoli alla piena realizzazione della riforma. D'altronde, ad avviso degli auditi, la creazione di un polo unico delle ispezioni garantisce uniformità di giudizio e di informazione nei confronti dei soggetti destinatari delle ispezioni e favorisce il consolidamento degli orientamenti interpretativi e applicativi della disciplina lavoristica.

È emersa, tuttavia, una diversa interpretazione della riforma da parte di taluni auditi, i quali, pur sottolineando l'opportunità di superare l'eccessiva frammenta-

zione di competenze in materia ispettiva, ritengono che sarebbe stato preferibile accentuare il ruolo di coordinamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, al quale i corpi ispettivi di INPS e INAIL avrebbero potuto fare riferimento, rimanendo la rispettiva competenza in capo ai singoli istituti, in ragione della specificità delle materie trattate, quella contributiva e quella assicurativa, posto che l'assetto pensato dal legislatore è ritenuto causa di depauperamento del *know how* accumulato in anni di esperienza e di depotenziamento degli istituti medesimi.

1.a) Le audizioni

I rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL hanno espresso il loro favore nei confronti di un modello imperniato su un unico soggetto che coordini i diversi attori preposti alla vigilanza sul lavoro, al fine di ottimizzare l'attività ispettiva. Il mancato raggiungimento dell'obiettivo, che si è sostanziato nel fallimento della riorganizzazione del sistema dei controlli e nell'assenza di coordinamento delle diverse banche dati, è da imputare, ad avviso di tali organizzazioni sindacali, alla mancanza di investimenti in infrastrutture materiali e, soprattutto, in risorse umane, a causa della clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica sulla quale poggia l'intero disegno di riforma. Il difficile coordinamento ha comportato una riduzione del numero di controlli, che consente alle aziende non virtuose di continuare nella condotta irregolare. Per i rappresentanti dell'UGL, il problema non è tanto il mancato accorpamento degli enti, quanto piuttosto la mancanza dei processi che dovevano seguire alla costituzione dell'INL.

Tra gli esperti auditi dalla Commissione, Marco Esposito, professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Parthenope » di Napoli, ha definito non più reversibile il modello di un soggetto unico delle ispezioni, alla luce dei problemi che caratterizzano il mercato del lavoro. Tuttavia, ha sottolineato che il decreto legislativo n. 149 del 2015 ha solo

abbozzato l'unificazione dei servizi esistenti, senza portarla a compimento e non raggiungendo, quindi, l'obiettivo della semplificazione dell'attività ispettiva. Lo dimostra il fatto che, nonostante l'organo ispettivo sia unico (INL), le modalità di verbalizzazione e, quindi, dei ricorsi degli interessati sono diverse, a seconda della provenienza dell'ispettore che ha effettuato l'ispezione. Ad avviso del professor Esposito, comunque, le difficoltà non sono riconducibili tanto all'aspetto strutturale, dal momento che il legislatore ha previsto un robusto piano di aumento dell'organico degli ispettori, quanto alla mancata partecipazione delle parti sociali, non solo in fase di indirizzo, ma anche nel governo del sistema delle ispezioni.

Marco Novella, professore di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Genova, ha dichiarato di condividere l'obiettivo del legislatore di dare vita a un unico soggetto di coordinamento dell'attività ispettiva, che dà maggiori garanzie di uniformità di giudizio e di informazione nei confronti dei soggetti destinatari delle ispezioni, nonché di maggiore consolidamento degli orientamenti interpretativi e applicativi della disciplina lavoristica, e ritiene che la riduzione del numero delle ispezioni non possa considerarsi la dimostrazione del fallimento degli obiettivi, prestandosi a essere letta anche come indice di una maggiore capacità di intelligence, che ha permesso ispezioni più mirate, riducendo il numero di quelle inutili. Ricordando che la nascita di un unico polo ispettivo è stata dettata anche dalla necessità di contenere la spesa pubblica per ispezioni, il professor Novella ha sottolineato che la valutazione del raggiungimento dell'obiettivo deve essere compiuta con riferimento ai costi della singola ispezione e non a quelli del complesso dell'attività ispettiva, che, se anche si riducono i costi singoli, può aumentare, perché aumenta il numero delle ispezioni. A suo giudizio, pertanto, gli innegabili profili critici vanno imputati non al modello, ma alle sue modalità di funzionamento. In particolare, è di ostacolo al funzionamento dell'INL la disomogeneità tra ispettori INPS e ispettori

INAIL, che, già evidenziatisi nel passato, non riguarda solo le competenze, ma anche le modalità di azione, le differenze culturali e di trattamento economico, anche per l'applicazione di CCNL diversi. Pertanto, a suo parere, la soluzione dei problemi non è il superamento del modello accentrato, ma l'intervento sui profili critici evidenziati.

Anche l'avvocato Emilio Aschedemini ha espresso un giudizio positivo sul disegno di un soggetto unico, che elimini la sovrapposizione dei ruoli, ma ha osservato che l'accentramento dei servizi ispettivi è un obiettivo da perseguire, trovandosi ancora la struttura dell'INL in una fase embrionale a causa del vizio principale, a suo avviso, della riforma, quello di averne preteso la realizzazione senza alcun concreto investimento economico. Le principali criticità da lui evidenziate sono la carenza del personale ispettivo, il cui numero è chiaramente sproporzionato rispetto al numero delle aziende, il tasso di burocraticità dei processi che regolano l'attività ispettiva, che non si è ridotto secondo il disegno del decreto legislativo n. 149 del 2015, l'insufficienza dell'infrastruttura digitale, rispetto alla quale ha messo in luce il mancato dialogo tra i data base, e il mancato accesso alla consultazione dei dati dell'INL da parte di tutti i soggetti.

Un giudizio estremamente positivo sulla scelta di accentrare in un unico ente le funzioni ispettive in materia di lavoro è stato espresso dal consulente del lavoro Giuseppe Buscema. A suo parere, infatti, il cambiamento del mercato del lavoro e il crescente sfruttamento della manodopera hanno dimostrato l'esigenza di uno strumento nuovo. I dati da lui citati dimostrerebbero la bontà della scelta del legislatore, con particolare riferimento all'attribuzione agli ispettori di provenienza INPS e INAIL delle funzioni di ufficiali di polizia giudiziaria.

Anche Marco Marrazza, professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma, ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo sul nuovo assetto delle funzioni ispettive, grazie soprattutto alla uniformità degli indirizzi assunti dal

personale ispettivo, e ha osservato che i problemi riscontrati, in ordine all'organico insufficiente degli ispettori, alla mancanza di tempestività delle ispezioni e alla impossibilità per l'Ispettorato di accedere alle banche dati di INPS e INAIL, non siano tali da mettere in discussione l'intero impianto della riforma, che necessiterebbe, semmai, di aggiustamenti mirati.

Calogero Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresa per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (NOI), ha proposto un approccio del tutto originale al problema, con un ripensamento dell'organizzazione del sistema ispettivo che si fondi sul presupposto che sia necessario passare da un sistema di tipo coercitivo per le imprese a un sistema di tutoraggio, che dovrebbe essere svolto dall'INL, all'inizio dell'attività imprenditoriale, attraverso una specifica attività di formazione, obbligatoria per l'imprenditore o ad adesione spontanea.

Anche il presidente nazionale degli Ispettori del lavoro associati (ILA), Gerardo Donato Lanza, si è detto contrario a un ritorno al passato, dal momento che l'Ispettorato nazionale del lavoro è stato pensato proprio per il superamento dei numerosi problemi che caratterizzano da sempre il mondo del lavoro e che, a suo giudizio, sono stati aggrediti con profitto dalla nuova realtà organizzativa, sulla base dei dati di cui ha dato conto alla Commissione. Il dottor Lanza ha messo in evidenza un aspetto poco approfondito nelle audizioni precedenti: la capacità di coordinamento dell'INL con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale, l'utilizzo del personale del nucleo di tutela del lavoro, nonché l'attività di collaborazione con la Guardia di Finanza, i carabinieri, i nuclei specialistici delle forze dell'ordine, previa sofisticata attività di intelligence. I medesimi dati dimostrerebbero, a suo parere, che l'azione dell'Ispettorato ha contribuito a migliorare la *performance* sia dell'INAIL sia dell'INPS nei rispettivi ambiti. Pertanto, piuttosto che un ritorno al passato, egli auspica la valorizzazione dell'attuale assetto. Giancarlo Sponchia, presidente del-

l'Associazione nazionale funzionari ispettivi pubblici (ANIV), ha dichiarato di ritenere preferibile, piuttosto che un ritorno al passato, l'adozione di misure che rendano più efficace l'attuale assetto dell'attività ispettiva, attraverso il ripensamento del ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che dovrebbe diventare un'Agenzia delle ispezioni, con rafforzate funzioni di coordinamento degli ispettori, i quali rimarrebbero incardinati negli enti di provenienza. L'associazione di cui è presidente propone, quindi, di non spingersi oltre nella costituzione di un organo che dovrebbe assorbire gli ispettori di INPS e di INAIL, perché ciò comporterebbe l'implementazione di una struttura estremamente burocratica e verticistica, senza alcun beneficio per l'attività ispettiva.

Anche Emanuele Massagli, presidente dell'Associazione per gli studi internazionali e comparativi in materia di lavoro (ADAPT), ha sottolineato la condivisibilità dell'obiettivo sotteso alla riforma del 2015, superando l'innegabile contraddizione della coesistenza di tre soggetti operanti nello stesso ambito, e ha osservato come la mancata realizzazione del coordinamento dell'azione ispettiva in un unico soggetto sia imputabile, più che a lacune di carattere legislativo, a problemi di natura organizzativa, che si potrebbero superare imponendo un coordinamento almeno territoriale dei soggetti coinvolti.

Il direttore generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, Leonardo Alestra, ha sottolineato di condividere pienamente l'impianto della riforma e ha sostenuto, sulla base dei dati da lui forniti, che essa abbia centrato gli obiettivi fissati dal legislatore, pur in presenza di scarse risorse e di crescenti difficoltà di gestione degli uffici. Non ha negato l'esistenza di problemi, il principale dei quali è il difficile inquadramento dell'INL, dal punto di vista istituzionale e dei profili ordinativi, riconducibili all'impianto del decreto legislativo n. 149 del 2015. Questo, pertanto, deve essere modificato per affrancare l'INL da tutti gli impedimenti e vincoli che, a suo parere, hanno reso l'Ispettorato un'agenzia sotto tutela, quasi commissariata, dai profili organizza-

tivi ibridi ed equivoci, non consentendole di esercitare appieno la sua funzione di *governance*.

Il direttore generale dell'INAIL, Giuseppe Lucibello, ha ribadito la contrarietà dell'Istituto al disegno unificatore voluto dal legislatore, alla cui attuazione, peraltro, non si è sottratto, prestando, anzi, la dovuta collaborazione. A suo giudizio, i dati dimostrano che sarebbe stato preferibile percorrere la strada del rafforzamento della funzione di coordinamento attraverso la condivisione delle informazioni e una programmazione dell'attività ispettiva efficace, condivisa e monitorata. Questo permetterebbe anche il mantenimento delle specificità delle funzioni ispettive che, nel caso dell'INAIL, sono particolarmente pronunciate e che non sembrano essere state sufficientemente tenute in considerazione dal legislatore. Anche il direttore centrale rapporto assicurativo dell'Istituto, Agatino Cariola, ha sottolineato l'alto contenuto tecnico del lavoro degli ispettori dell'INAIL, che impedisce, a suo giudizio, la creazione di un'unica figura, competente anche in materia di rischio assicurativo. Secondo Cariola, l'attività ispettiva in materia di rischio assicurativo richiede un corpo ispettivo adeguato, specificamente formato e aggiornato nel tempo, anche se all'interno di un'organizzazione più ampia.

Il presidente dell'INPS, Pasquale Tridico, si è fatto portavoce delle perplessità dell'Istituto sulla riforma del sistema dei controlli. Pur essendo condivisibile l'obiettivo di razionalizzare le ispezioni, evitando le sovrapposizioni a carico delle imprese, ritiene che questo sarebbe stato centrato semplicemente coordinando l'INPS, l'INAIL e l'INL, senza bisogno di depotenziare i primi due Istituti a favore dell'Ispettorato. Piuttosto, il depauperamento delle risorse dell'INPS, che soffre della previsione del ruolo a esaurimento degli ispettori, è dimostrato, secondo il professor Tridico, dai dati più recenti sul lavoro nero, che apparentemente darebbero conto di una riduzione del fenomeno, ma che, in realtà, indicano la riduzione del numero delle ispezioni e, quindi, la minore capacità dei servizi ispettivi di aggredire il feno-

meno, che, con ogni evidenza, continua ad avere dimensioni allarmanti.

Infine, la Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, sulla base dei dati più recenti in suo possesso, si è espressa sull'importanza di proseguire nella direzione intrapresa con il decreto legislativo n. 149 del 2015, in quanto la concentrazione della forza ispettiva permette la razionalizzazione degli interventi e la limitazione di onerose movimentazioni del personale su tutto il territorio nazionale. Nonostante i dati fotografino una situazione di progressivo miglioramento nel raggiungimento degli obiettivi dell'attività di vigilanza, la Ministra, tuttavia, ha riconosciuto che la riforma, così come introdotta nel 2015, ha bisogno di essere completata, in particolare implementando le modalità di raccordo tra gli *ex* ispettori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, gli ispettori dell'Ispettorato nazionale e gli ispettori dell'INPS e dell'INAIL, rafforzando la partecipazione delle parti sociali alla riforma del sistema di prevenzione, promuovendo l'interoperabilità delle banche dati dei diversi istituti.

2. Personale

Tutti i soggetti ascoltati in audizione hanno concordato nell'indicare, tra gli ostacoli che appaiono impedire la piena operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro e il pieno raggiungimento degli obiettivi posti dalla riforma del 2015, le problematiche legate alle risorse umane, non adeguatamente affrontate dal legislatore, che, anzi, ha introdotto la clausola di invarianza degli oneri, prevedendo una riforma « a costo zero ».

Più in particolare, gli auditi hanno posto l'accento sul numero insufficiente di ispettori, che deve essere corposamente rimpinguato attraverso un significativo programma di assunzioni, superando il principio del « costo zero ». Per le organizzazioni sindacali, inoltre, tali assunzioni devono riguardare pure le professionalità amministrative dell'INL, anch'esse in sofferenza. A fronte delle necessità che già ora l'Ispettorato è chiamato a fronteggiare, gli auditi hanno

evidenziato la diversità di formazione degli ispettori attualmente in servizio, che, a seconda dell'ente di provenienza, sono competenti nella legislazione lavoristica, nella materia contributiva o in quella del rischio assicurativo, e che difficilmente potrebbero, con altrettanta efficacia, essere utilizzati in ispezioni che considerino contemporaneamente tutti gli aspetti citati. A tale diversità di competenze si aggiunge la difformità del trattamento economico e dello status giuridico degli ispettori, a seconda degli enti di provenienza, che causa sperequazioni tra soggetti chiamati a svolgere la medesima funzione.

Pertanto, se tutti hanno dato un giudizio positivo sul programma di assunzioni di nuovi ispettori da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, altrettanta unanimità tra gli auditi si è registrata sulla necessità di svolgere un'intensa attività di formazione per il superamento di tale situazione, pur nella consapevolezza che essa potrà dare frutto solo a lungo termine, laddove, tuttavia, i fenomeni che si vogliono contrastare sono sempre attuali e diffusi. La formazione deve essere trasversale e deve interessare anche gli ispettori già in servizio, anche se la Ministra del lavoro e delle politiche sociali ha precisato che, sebbene gli ispettori, indipendentemente dalla provenienza, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS o dall'INAIL, siano oggi dotati dei medesimi poteri, non è mai stato richiesto loro di svolgere accertamenti al di fuori delle competenze acquisite. Ciò nonostante, la Ministra, pur riconoscendo che la permanenza di tali distinzioni all'interno dell'Ispettorato può costituire un valore aggiunto, in quanto consente sinergie destinate al raggiungimento di obiettivi comuni, ha ritenuto auspicabile un progressivo ampliamento delle professionalità, da realizzare attraverso percorsi formativi mirati di tutto il personale, per il miglioramento delle professionalità di ciascuno mediante l'acquisizione di un più ampio spettro di competenze, consentendo a tutto il personale ispettivo un'ottimale gestione dei diversi profili che possono assumere rilievo nel corso degli accertamenti.

Al contrario, il superamento del ruolo a esaurimento e la necessità di mantenere in capo ai diversi istituti la titolarità delle competenze in materia ispettiva sono stati argomentati dai rappresentanti dell'INPS e dell'INAIL, che hanno messo in luce gli effetti negativi del depotenziamento dell'attività di contrasto delle irregolarità e della perdita di competenza e di *know how*, che fanno degli istituti medesimi un'eccellenza nel campo.

2.a) Le audizioni

I rappresentanti di CGIL, CISL e UIL, richiamandosi al « Piano della *Performance* 2019-2022 » adottato dall'Ispettorato nazionale del lavoro, in cui vengono evidenziati come fattori interni di debolezza la carenza di personale e la non omogeneizzazione delle dotazioni strumentali informatiche del personale ispettivo, hanno sostenuto la necessità di aumentare considerevolmente l'organico dell'INL attraverso un piano straordinario di assunzioni che vada, però, ben oltre il *turn-over*, e ciò tanto più in ragione degli effetti della cosiddetta « Quota 100 » nella pubblica amministrazione. Il rafforzamento dell'organico risulterebbe indispensabile per fare fronte alle diverse tipologie di servizi svolti dall'INL, in precedenza svolti dalle Direzioni provinciali del lavoro, che esulano dall'attività ispettiva (ad esempio, servizio politiche del lavoro e conciliazioni), frequentemente svolti da personale ispettivo, distolto dai suoi compiti, per carenza di funzionari amministrativi. Per i rappresentanti di tali organizzazioni sindacali, pertanto, sarebbe essenziale, oltre a un ampliamento delle assunzioni previste per il personale ispettivo, anche una sostanziosa immissione di personale amministrativo. Anche la formazione del personale andrebbe potenziata rispetto alle novità legislative e rispetto ai nuovi compiti assegnati per i controlli in tema di Reddito di Cittadinanza. I rappresentanti della UGL, inoltre, hanno sottolineato la necessità di superare l'attuale situazione, che vede l'applicazione, agli ispettori appartenenti a enti diversi, di contratti collettivi nazionali di lavoro differenti, no-

nostante l'attività ispettiva sia la stessa, con la conseguente penalizzazione soprattutto degli ispettori di estrazione ministeriale. Un intervento in tal senso è diventato ancora più urgente, anche con riferimento al trattamento economico, dal momento che, proprio in seguito all'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, gli ispettori dell'INPS e dell'INAIL hanno acquisito la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria. Infine, i rappresentanti dell'UGL hanno richiamato l'opportunità di una sistematica attività di formazione, che, al contrario, non appare essere stata posta in essere.

Il professor Marco Esposito ha sottolineato la necessità di formare trasversalmente gli ispettori di diversa provenienza, in ragione delle peculiari competenze di ciascuno, in materia di legislazione lavoristica per gli ispettori di provenienza ministeriale, in materia contributiva e previdenziale, per gli ispettori provenienti dall'INPS, in materia di rischio assicurativo per quelli di provenienza INAIL. Il professor Esposito ha anche evidenziato che l'omogeneizzazione delle competenze porterebbe il sicuro vantaggio di ispezioni a spettro più ampio e potrebbe favorire la semplificazione dell'attuale sistema dei ricorsi.

Il professor Novella non ha ritenuto che si possa imputare alla riforma il sottodimensionamento dell'organico degli ispettori, trattandosi di una questione annosa e lamentata ben prima della sua entrata in vigore. Questione annosa è anche quella della mancanza di coordinamento tra ispettori, in ragione della diversità delle loro competenze e delle modalità di azione, cui si aggiungono anche differenze di tipo culturale e nel trattamento economico, essendo loro applicati CCNL diversi. L'avvocato Aschedemini ha messo in luce il chiaro sottodimensionamento dell'organico degli ispettori rispetto al numero delle aziende da ispezionare, rilevando la contraddizione di una riforma « a costo zero », che ha tralasciato di prevedere i necessari investimenti in materia di personale. Dopo aver valutato positivamente le successive autorizzazioni legislative di nuove assunzioni di

personale ispettivo, ha rimarcato la necessità di una intensa attività formativa.

Il professor Marco Marrazza ha sottolineato, in particolare, che il coordinamento delle attività ispettiva porterà a effetti positivi di controllo della spesa per le trasferte del personale e potrà contribuire a individuare un unico criterio di quantificazione della componente variabile della retribuzione degli ispettori di diversa provenienza.

Emanuele Massagli, presidente dell'Associazione per gli studi internazionali e comparativi in materia di lavoro (ADAPT), ha imputato le difficoltà della nuova struttura ai problemi organizzativi connessi anche alla differenza dei trattamenti salariali e ai diversi inquadramenti del personale degli enti che esercitano funzioni ispettive.

Nelle audizioni successive, la discussione in tema di personale si è focalizzata sulle problematiche legate al cosiddetto « costo zero » della riforma e alla previsione dei ruoli a esaurimento degli ispettori dell'INPS e dell'INAIL.

Il presidente nazionale degli Ispettori del lavoro associati (ILA), Gerardo Donato Lanza, ha osservato che la necessità di non prevedere ulteriori oneri a carico della finanza pubblica ha imposto al legislatore la via del « costo zero », con la conseguente previsione della permanenza degli ispettori INPS e INAIL nelle proprie strutture, in ruoli a esaurimento. Tuttavia, a suo giudizio, se è senz'altro necessario prevedere investimenti che consentano il decollo della riforma, è tuttavia auspicabile il mantenimento della previsione del ruolo a esaurimento, perché il suo superamento richiederebbe ulteriore tempo per l'assunzione di nuovo personale in INPS e INAIL e vanificherebbe l'attuale attività di formazione condotta dall'Ispettorato, che ha riguardato circa cinquecento ispettori.

Al contrario, per il presidente dell'Associazione nazionale funzionari ispettivi pubblici (ANIV), Giancarlo Sponchia, è necessario il superamento del ruolo a esaurimento, in quanto il definitivo passaggio degli ispettori in un unico soggetto si rifletterebbe negativamente sull'attività ispettiva.

Il direttore generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, Leonardo Alestra, ha sostenuto che attraverso un'adeguata attività formativa si possa risolvere l'innegabile problema della necessità di dotare l'ispettore INL delle competenze oggi riconducibili al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'INPS e all'INAIL. Al contrario, ha sottolineato come il permanere di una logica « proprietaria » che difende l'attuale incardinamento degli ispettori nei rispettivi enti comporti conseguenze negative in termini di efficienza e di efficacia dello strumento ispettivo. Pertanto, ha auspicato il superamento del cosiddetto « costo zero » e la decisione di investimenti mirati, che permettano, tra l'altro, le assunzioni di nuovo personale, in aggiunta a quelle già autorizzate, essendo gli organici attuali evidentemente sottodimensionati, e, soprattutto, la correzione delle sperequazioni di trattamento tra la componente di provenienza ministeriale e quelle di provenienza degli Istituti previdenziali e assicurativi, giungendo alla piena applicazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 149 del 2015, che prevede, in relazione ai risparmi di spesa derivanti dal progressivo esaurimento dei ruoli ispettivi di INPS e INAIL, l'incremento, con cadenza triennale, della dotazione organica dell'Ispettorato di un numero di posti corrispondente alle facoltà assunzionali previste dalle disposizioni in materia di *turn-over* del personale, con conseguente assegnazione delle relative risorse finanziarie da parte dell'INPS e dell'INAIL in relazione al contratto collettivo applicato dall'Ispettorato. Il ripristino dei ruoli ispettivi autonomi di INPS e INAIL condizionerebbe negativamente, a suo parere, il raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore, riassunti nella creazione di uno strumento unico di gestione delle funzioni ispettive.

I rappresentanti dell'INAIL hanno, in primo luogo, lamentato la riduzione costante, dal 2010 al 2019, del personale, compreso quello con funzioni ispettive, in contraddizione con il ruolo rivestito dall'istituto e, soprattutto, con la sua dotazione finanziaria, più volte utilizzata dal legislatore a copertura dei vari interventi norma-

tivi. In secondo luogo, essi hanno messo in luce la specificità delle funzioni degli ispettori dell'INAIL in materia di rischio assicurativo, difficilmente condivisibili con ispettori di diversa provenienza, mettendo, quindi, in dubbio la realizzabilità piena del progetto di unificazione nel senso voluto originariamente dal legislatore. Per i rappresentanti dell'INAIL, prioritario è il superamento del ruolo a esaurimento, pur in un contesto in cui l'INL rimarrebbe dotato di un forte potere di coordinamento. L'alternativa sarebbe quella di un massiccio investimento, di 40-50 milioni di euro, per colmare le differenze retributive tra gli ispettori provenienti dai diversi enti, nella consapevolezza, comunque, che la formazione darebbe risultati solo nell'arco di anni, mentre a fronteggiare le irregolarità rimarrebbero gli ispettori già in forze, il cui numero andrebbe progressivamente a diminuire, con riduzione dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività ispettiva.

Anche i rappresentanti dell'INPS hanno auspicato il superamento della previsione del ruolo a esaurimento, che ha determinato, a loro parere, una sempre minore incisività nella lotta all'evasione contributiva e alla simulazione dei rapporti di lavoro. Tale previsione, inoltre, starebbe minando, in una prospettiva a medio termine, l'autonomia giuridica e funzionale di ciascun ente nell'esercizio dell'attività ispettiva, causando anche la dispersione del patrimonio di conoscenze acquisite, relativo alle modalità operative e alle tecniche di indagine basate sulla capacità di gestire i dati provenienti dal sistema informatico. Un ulteriore effetto negativo del ruolo a esaurimento è individuato nella riduzione della capacità di programmazione degli investimenti. Secondo i rappresentanti dell'Istituto, pertanto, sarebbe più utile ripristinare, in capo all'INPS, la titolarità degli atti emanati in materia di vigilanza ispettiva, attualmente riconducibile all'Ispettorato nazionale del lavoro, pur permanendo all'interno di un contesto unitario coordinato. L'attività di formazione, per quanto accurata e approfondita, infatti, non sarebbe sufficiente, sia per i tempi, necessariamente lunghi, che impiegherebbe il personale a

essere autonomo e operativo, sia perché, in ogni caso, verrebbe a mancare il collegamento, ritenuto necessario, con la struttura organizzativa dell'istituto e con le conseguenti esperienze, alla base di un'efficiente ed efficace attività ispettiva. La Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, ha sottolineato che l'intensa attività di formazione, svolta nei confronti del personale ispettivo proveniente dai diversi enti, ha garantito una maggiore uniformità di competenze che, in prospettiva, consentirà una migliore fungibilità del personale di vigilanza impiegato con maggior efficacia verso obiettivi che, di volta in volta, costituiranno priorità di intervento. La Ministra, tuttavia, ha fatto presente che le diverse finalità degli accertamenti, lavoristico, previdenziale, assicurativo e prevenzionistico, sono rimaste in capo al personale ispettivo di diversa provenienza, in quanto dotato della specifica professionalità necessaria. In altri termini, sebbene gli ispettori, indipendentemente dalla provenienza, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS o dall'INAIL, siano oggi dotati dei medesimi poteri, non è mai stato richiesto loro di svolgere accertamenti al di fuori delle competenze acquisite. Al personale di provenienza ministeriale sono assegnati compiti di vigilanza lavoristica, così come al personale proveniente dall'INPS e dall'INAIL sono assegnati compiti di vigilanza specificamente previdenziale e assicurativa. Nell'ipotesi in cui siano necessari accertamenti di diversa natura, gli stessi sono effettuati da squadre miste, composte da personale ispettivo di diversa provenienza.

Tuttavia, ad avviso della Ministra, la permanenza di tali distinzioni all'interno dell'Ispettorato, se, da un lato, può costituire un valore aggiunto, in quanto consente sinergie destinate al raggiungimento di obiettivi comuni, dall'altro, suggerisce la necessità di un progressivo ampliamento delle professionalità, da realizzare attraverso percorsi formativi mirati di tutto il personale. L'obiettivo, in generale, è quello di migliorare le professionalità di ciascuno mediante l'acquisizione di un più ampio spettro di competenze e di consentire a

tutto il personale ispettivo un'ottimale gestione dei diversi profili che possono rinvenirsi nel corso degli accertamenti. Tale obiettivo, insieme a quello del rafforzamento dell'organico dell'INL attraverso nuove assunzioni già autorizzate, richiede significativi investimenti, con il superamento, di fatto, del cosiddetto « costo zero ».

3. L'aspetto operativo

Tra i profili critici emersi, vi è anche la perdita di incisività delle ispezioni, a causa, da un lato, dei numerosi passaggi burocratici necessari per giungere alla decisione di effettuare i sopralluoghi, dall'altro, della impossibilità per gli ispettori di fare fronte al ventaglio di irregolarità da accertare contemporaneamente, per i limiti imposti dalla loro formazione e dalla provenienza istituzionale. Ulteriori difficoltà sono emerse in relazione alla mobilità sul territorio, alla mancata chiarezza sull'imputabilità delle spese di missione, alla differente natura dei verbali di accertamento e alle diverse modalità di recupero dell'evaso.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma, la procedura di programmazione dell'attività ispettiva risulta imperniata sulla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, organismo di cui fanno parte i rappresentanti delle parti sociali, delle associazioni datoriali nonché i soggetti istituzionali coinvolti, e a cui è assegnato il compito di elaborare orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza, nonché di proporre gli indirizzi e obiettivi strategici e le priorità degli interventi ispettivi. Tale Commissione, tuttavia, non risulta essere stata convocata dal 2017 e specialmente i rappresentanti sindacali hanno evidenziato la necessità che essa riprenda a funzionare regolarmente.

A livello territoriale, la programmazione dell'attività ispettiva è effettuata dalle Commissioni regionali di programmazione, organismi in cui siedono dirigenti dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL e le cui procedure decisionali contemplano anche i casi di urgenza, consentendo, pertanto, l'effettuazione tempestiva di ispezioni non programmate.

Per facilitare il raccordo dell'attività ispettiva nelle singole materie di competenza, consentendo di organizzare la programmazione delle ispezioni a livello nazionale, l'INL nel 2017 ha stipulato specifici protocolli d'intesa, rispettivamente con l'INPS e con l'INAIL. Tali protocolli prevedono, tra l'altro, la costituzione di organismi in cui siedono rappresentanti dell'INL e, rispettivamente, dell'INPS e dell'INAIL, che, sulla base di una specifica attività di preparazione, predispongono apposite liste di evidenza delle aziende da ispezionare.

La Ministra Catalfo ha sottolineato la necessità di implementare gli strumenti di raccordo tra il personale ispettivo proveniente dai diversi enti, proprio a partire dai due protocolli sottoscritti dall'INL, rispettivamente, con l'INPS e l'INAIL, e ha rimarcato l'apporto positivo, in termini di programmazione dell'attività ispettiva e di eliminazione delle sovrapposizioni, recato dalle Commissioni territoriali di programmazione.

3.a) Le audizioni

I rappresentanti di CGIL, CISL e UIL hanno espresso apprezzamento per il rafforzamento, dimostrato dai dati in loro possesso, del lavoro di « *intelligence* preventiva », che ha già parzialmente velocizzato e ottimizzato sia la capacità, sia i tempi di intervento delle ispezioni, anche se, da un lato, restano difficoltà operative relativamente ad alcuni settori, dove è preferibile l'intervento da loro definito « a vista », che richiede ulteriore impiego di risorse umane, e, dall'altro, non risulta chiaro se siano stati superati i precedenti problemi di accesso e consultazione globale di tutte le banche dati esistenti, cosa che incide, ovviamente, sull'efficacia delle ispezioni. Sulle modalità di pianificazione delle ispezioni, i rappresentanti sindacali hanno chiesto la ripresa delle convocazioni periodiche della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, prevista dal decreto legislativo n. 149 del 2015, di cui fanno parte anche i rappresentanti delle parti sociali.

I rappresentanti dell'UGL hanno messo in luce gli effetti negativi, sull'efficacia delle

ispezioni, della mancata attuazione della previsione di un verbale unico di accertamento, che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto eliminare la duplicazione di documenti e di accertamenti, derivanti dalla diversa natura giuridica dei vari enti. Tale differenza minerebbe anche l'efficacia del lavoro della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nella quale sono presenti i rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL e delle associazioni datoriali nonché i soggetti istituzionali coinvolti.

Anche il professor Esposito ha sottolineato che, sebbene, teoricamente, l'organo ispettivo sia unico, le modalità di verbalizzazione e, quindi, dei ricorsi degli interessati rimangono diverse, a seconda della provenienza dell'ispettore che ha effettuato l'ispezione. Esposito mette, pertanto, in luce la necessità di semplificare anche la materia dei ricorsi, in particolare di quelli amministrativi, e delle tutele dei destinatari, superando la diversificazione tra i due tipi di ricorso, una ai comitati per i rapporti di lavoro e l'altra alla struttura territoriale dell'INL. In ogni caso, i protocolli finora siglati tra l'INL, da un lato, e l'INPS e l'INAIL dall'altro, prevedono la possibilità di condurre autonomamente l'attività ispettiva in talune ipotesi.

L'avvocato Aschedemini ha approfondito l'aumento dei gravami burocratici a carico delle procedure di programmazione dell'attività ispettiva, la cui articolazione, che coinvolge sia le commissioni regionali sia la commissione centrale, depotenzia l'efficacia delle ispezioni, private dell'effetto sorpresa.

Il professor Marrazza ha sottolineato che l'ordinamento già prevede procedure semplificate da adottare nel caso di ispezioni a sorpresa. Infatti, sono già state stipulate specifiche convenzioni tra l'INL, l'INPS e l'INAIL, che prevedono la possibilità di effettuare ispezioni ritenute urgenti senza bisogno di passare attraverso gli ordinari canali di decisione.

Il presidente di ADAPT, Emanuele Masaghi ha auspicato almeno un coordinamento territoriale tra i corpi ispettivi, at-

traverso l'istituzione di una specifica commissione.

I rappresentanti dell'INL hanno rilevato che l'istituzione delle Commissioni regionali di programmazione, organismi in cui siedono dirigenti dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL, ha consentito di superare l'annosa problematica della sovrapposizione degli interventi ispettivi, che costituiva uno degli obiettivi che il legislatore si era posto. Inoltre, le procedure decisionali delle Commissioni prevedono anche i casi di urgenza, consentendo, pertanto, l'effettuazione tempestiva di ispezioni non programmate. I medesimi auditi, tuttavia, hanno rimarcato che la necessità di ispezioni « a sorpresa » riguarda solo una parte degli ambiti soggetti a vigilanza, quelli cioè riguardanti l'impiego di lavoratori in nero o irregolari e quelli relativi al rispetto delle disposizioni sulla salute e sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda l'INAIL, tale Istituto, nel luglio 2017, ha stipulato con l'INL – come già detto – uno specifico protocollo d'intesa, che, con riferimento all'attività ispettiva in materia assicurativa, prevede che la programmazione annuale, sulla base degli obiettivi strategici e delle linee guida del Consiglio di indirizzo e vigilanza nonché della programmazione direzionale annuale dell'Istituto, sia parte integrante del piano proposto dall'INL alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza. Per lo sviluppo congiunto di modelli di studio e di analisi (la cosiddetta « *Business intelligence* »), nonché per l'organizzazione e la programmazione dell'attività ispettiva a livello nazionale, il protocollo prevede la costituzione di una Commissione nazionale di programmazione dell'attività ispettiva, che si occupa della predisposizione di apposite liste di evidenza delle aziende da ispezionare. L'effettuazione dell'attività ispettiva in ambito territoriale, nel rispetto della programmazione nazionale, è assicurata da Commissioni regionali, composte da rappresentanti dell'INL e dell'INAIL.

Anche il professor Tridico, presidente dell'INPS, ha fatto riferimento al protocollo d'intesa sottoscritto dal suo Istituto e dall'INL nel 2017, avente a oggetto la col-

laborazione istituzionale tra i due enti, finalizzata a un efficace svolgimento dell'attività di vigilanza ispettiva in materia di contribuzione obbligatoria. In particolare, il protocollo prevede lo sviluppo congiunto di modelli innovativi di analisi del rischio di inosservanza degli obblighi contributivi e di metodologie per l'individuazione dei fenomeni di evasione ed elusione contributiva. Il protocollo, inoltre, per la realizzazione dell'analisi del rischio e per la conseguente programmazione dell'attività di vigilanza, prevede la costituzione di una Commissione nazionale e di Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva sul territorio. Tali Commissioni, oltre alla mappatura dei rischi e alla programmazione dell'attività di vigilanza provvedono anche al relativo monitoraggio. Più nel dettaglio, gli elenchi degli accertamenti ispettivi in materia previdenziale, selezionati attraverso un'attività di *intelligence* sia centrale sia territoriale, sono concordati in sede di Commissione di programmazione e avviate senza necessità di ulteriori procedure di carattere autorizzatorio da parte dell'INL. Nei casi in cui, a seguito dell'attività di verifica amministrativa condotta dall'INPS, risulti la necessità di effettuare accertamenti ispettivi non programmati e urgenti, è prevista la possibilità per l'Istituto di incaricare i propri ispettori, comunicando l'attività alla competente sede territoriale dell'Ispettorato.

La Ministra Catalfo ha sottolineato la necessità di implementare gli strumenti di raccordo tra il personale ispettivo proveniente dai diversi enti, a partire dai due protocolli sottoscritti dall'INL, rispettivamente, con l'INPS e l'INAIL, e ha rimarcato l'apporto positivo, in termini di programmazione dell'attività ispettiva e di eliminazione delle sovrapposizioni, recato dalle Commissioni territoriali di programmazione. Più in particolare, ferma l'individuazione delle linee di intervento da parte della Commissione centrale di coordinamento della vigilanza, presieduta dal Ministro del lavoro, l'istituzione delle Commissioni regionali di coordinamento ha permesso di procedere a una selezione degli obiettivi di vigilanza più significativi, in

relazione ai fenomeni territorialmente più rilevanti, evitando così la sovrapposizione degli interventi ispettivi.

4. Le banche dati

Uno degli ostacoli alla realizzazione del modello ideato dal legislatore è stato indicato, da pressoché tutti gli auditi, nella mancata condivisione delle banche dati esistenti, per il raggiungimento della quale, tuttavia, non sembrano esservi ostacoli particolarmente significativi dal punto di vista tecnico.

Le ragioni delle difficoltà di condivisione riscontrate fino ad oggi non sono tanto imputabili a una mancanza di volontà da parte dei singoli enti, quanto piuttosto dalla necessità che tale condivisione sia accompagnata da più precise misure di trasparenza a tutela della *privacy* secondo quanto prescritto dal Garante per la protezione dei dati personali.

Il sistema disegnato dal legislatore, già con il decreto legislativo n. 124 del 2004, prevede l'istituzione di un'unica banca dati degli accertamenti, che, tuttavia, non risulta ancora attuata. È stata realizzata la Banca dati aziende ispezionate (BDAI), un sistema di raccolta di dati di sintesi relativi alle ispezioni effettuate dagli ispettori dell'INL, dell'INPS e dell'INAIL, alimentato in cooperazione applicativa dai tre enti, che fornisce numerose informazioni sulle ispezioni effettuate. Si tratta di uno strumento importante, ma non ancora sufficiente. È stata, inoltre, sottolineata, da parte di tutti i soggetti auditi, l'urgenza di garantire l'interoperabilità delle banche dati, consentendo, in particolare, l'accesso da parte dell'INL alle banche dati dell'INPS e dell'INAIL. Il problema dovrebbe essere stato risolto dalla previsione del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, che prevede l'accesso dell'Ispettorato a tali banche dati per tutti i controlli relativi alla legislazione sociale. Infine, è emerso dalle audizioni che l'INL ha varato un importante piano di investimenti per l'acquisizione di prodotti *hardware* e *software* avanzati, che consentiranno una gestione totalmente in-

formatizzata non soltanto dell'attività ispettiva, ma anche delle altre attività di competenza dell'Ispettorato.

4.a) Le audizioni

Tra i sindacati, l'UGL ha evidenziato che meno del 10 per cento dei *database* utilizzati è riconducibile al perimetro della 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 arriva. I rappresentanti dell'UGL, inoltre, hanno osservato che non risulta ancora disponibile la banca dati condivisa degli accertamenti, prevista dal decreto legislativo n. 124 del 2004.

Tra gli esperti auditi, hanno sottolineato la necessità di garantire l'interoperabilità delle banche dati il professor Novella, l'avvocato Aschedemini e il professor Marrazza, che, tuttavia, ha ricordato che il problema potrà essere superato dall'attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, che prevede l'accesso dell'ispettorato a tali banche dati per tutti i controlli relativi alla legislazione sociale.

Anche i rappresentanti dell'INL hanno auspicato la piena condivisione delle banche dati a disposizione, in particolare, dell'INPS e dell'INAIL, necessaria a consentire all'Ispettorato di svolgere pienamente la sua funzione. Il mancato raggiungimento di tale obiettivo, precisamente fissato dal legislatore nel decreto legislativo n. 149 del 2015, è stato imputato dai rappresentanti dell'INL ad alcune perplessità espresse dall'INPS, specie in relazione alle possibili valutazioni negative del Garante della *privacy*, superabili con l'effettiva applicazione dell'articolo 7, comma 15-ter, del decreto-legge n. 4 del 2019, che consentirà all'Ispettorato di avvantaggiarsi di tutte le informazioni a disposizione degli Istituti e, in particolare, dell'INPS. I rappresentanti dell'INL hanno anche dato conto dell'istituzione della Banca dati aziende ispezionate

(BDAI), ossia di un sistema di raccolta dei dati di sintesi relativi alle ispezioni effettuate dagli ispettori dell'INL, dell'INPS e dell'INAIL, alimentato in cooperazione applicativa dai tre enti al fine di fornire informazioni relative a: soggetti che effettuano l'ispezione, soggetto ispezionato, sedi ispezionate, tipo di accertamento, esito dell'ispezione. Infine, è stato segnalato l'ingente investimento effettuato dall'Ispettorato nazionale del lavoro al fine di dotarsi di prodotti *hardware* e *software* avanzati, che consentiranno una gestione totalmente informatizzata non soltanto dell'attività ispettiva, ma anche delle altre attività di competenza dell'Ispettorato, come quella, ad esempio, relativa al contenzioso.

I rappresentanti dell'INAIL, sottolineando l'importanza delle risorse di tipo informatico, hanno rilevato l'essenzialità di giungere alla definizione di un modello digitalizzato, alimentato da tutte le informazioni in possesso dell'INL, dell'INPS e dell'INAIL, per rendere compiuto il processo voluto dal legislatore, che, ad oggi, risulta, sul punto, in notevole ritardo, essendo insufficiente allo scopo la Banca dati ispettiva.

La Ministra Catalfo, infine, sottolineando l'urgenza di garantire l'interoperabilità delle banche dati dei vari istituti, ha ricordato l'istituzione della Banca dati delle aziende ispezionate, a cui si è aggiunto un investimento effettuato dall'Ispettorato nazionale del lavoro, finalizzato a dotare l'Ispettorato di strumenti avanzati, che consentiranno allo stesso di gestire ogni informazione messa a disposizione dagli istituti.

5. Conclusioni

Dalle audizioni svolte è emersa, in primo luogo, la necessità di agire con una serie di interventi mirati sulla riforma varata con il decreto legislativo n. 149 del 2015 e volta a razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro. Tali accorgimenti, in virtù dell'ormai piena operatività del nuovo sistema, non dovrebbero stravolgere l'impianto della riforma né ricondurre alla situazione pre-2015, quanto piuttosto tendere a dei correttivi definiti e mirati del testo.

Il decreto legislativo n. 149 del 14 settembre 2015, intitolato « Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale », ha istituito un'Agenzia unica per le ispezioni, denominata « Ispettorato Nazionale del Lavoro » (INL), che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

L'Ispettorato nazionale del lavoro è divenuto operativo a partire da gennaio 2017 e, nel mese successivo, ha sottoscritto con l'INPS e successivamente con l'INAIL il protocollo d'intesa per lo svolgimento della vigilanza ispettiva, che avrebbe dovuto assumere i caratteri di una specifica *intelligence* con l'utilizzo di metodologie di indagine telematiche e piattaforme informatiche finalizzate allo scambio dei dati. Ma qualcosa, a detta della quasi unanimità dei soggetti auditi, non ha funzionato a dovere. Gli interventi dei soggetti auditi, chiamati a relazionare sull'efficacia della riforma e sui suoi effetti a cinque anni dall'approvazione e a tre anni dall'effettiva entrata in funzione dell'INL, si sono uniformemente distribuiti nel denunciare tre macro-aree di problematiche da risolvere in tempi celeri. La confluenza dei corpi ispettivi preesistenti nell'ente unico dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), in primo luogo, avrebbe cronicizzato l'insufficienza di organico degli ispettori; in secondo luogo, essa avrebbe condotto a una mancanza di tempestività delle ispezioni; infine, è stata evidenziata l'impossibilità per l'Ispettorato stesso di accedere alle banche dati di INPS.

Per quanto concerne il primo aspetto, le cifre riportate dall'INPS e dall'INAIL, due delle tre « gambe » su cui si regge il nuovo Istituto di vigilanza, sono impietose e allarmanti. Basti pensare che attualmente l'INAIL può contare su 269 ispettori e il *trend* è costantemente decrescente. Erano 284 nel 2018, 299 nel 2017 e 350 del 2016. La riduzione degli ispettori dell'INPS è invece così rappresentata: 1.232 nel 2016, 1.193 nel 2017, 1.153 nel 2018 e 1083 nel 2019, con evidenti e costanti riduzioni rispetto all'anno precedente.

Gli auditi hanno dunque posto all'unanimità l'accento sul numero insufficiente di ispettori, che deve essere corposamente rimpinguato attraverso un significativo programma di assunzioni, superando il principio del « costo zero » con cui era stata approntata la riforma del 2015.

La stessa Presidenza dell'INPS ha fatto notare come le recenti assunzioni di 3.500 unità non abbiamo potuto impattare direttamente sul numero degli ispettori, così come le 1.869 unità assunte con autorizzazione del Ministro della pubblica amministrazione, per via del cosiddetto « ruolo ad esaurimento », su cui torneremo.

Dalle audizioni è poi emersa la perdita di incisività delle ispezioni causata, da un lato, dai numerosi passaggi burocratici necessari per giungere alla decisione di autorizzare ciascun intervento, data la titolarità della funzione ispettiva esclusivamente in capo all'Ispettorato (si vedano le Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva, ideate anche per tale finalità, in mancanza di soluzioni informatiche alternative messe in campo dall'INL, e convocate per la pianificazione degli interventi una volta al mese) e, dall'altro, dall'impossibilità per gli ispettori di far fronte al ventaglio di irregolarità da accertare contemporaneamente per i limiti imposti dalla loro formazione e dalla provenienza istituzionale, oltretutto per l'oggettiva vastità della materia, che richiede spesso una specifica professionalità. Né le soluzioni formative messe in campo per la creazione dell'ispettore unico si sono rilevate risolutive, tant'è che si è subito ritornati alla formazione specialistica. Ecco che, dunque, questo secondo aspetto si intreccia indissolubilmente con il primo. Si ritorna insomma alla necessità di avere più ispettori nei singoli corpi ispettivi, che gestiscano *database* e utilizzino gli applicativi mettendo a frutto la loro l'esperienza e la loro formazione.

Venendo ai numeri delle ispezioni, anche in questo caso si registrano dei drastici cali. Nel 2012 le aziende ispezionate erano 80.960, nel 2015 erano 39.548 e nel 2019 sono 14.860; nel 2012 le aziende accertate irregolari erano 59 mila, nel 2015 erano

31.840 e oggi sono 12.033. Il numero di lavoratori irregolari riscontrato nel 2012 era di 78 mila, nel 2015 era di 42.892, mentre oggi sono appena 25.836. Il numero di lavoratori totalmente in nero, nel 2012, era di 44 mila, mentre oggi risultano soltanto 9 mila.

La causa di questa drastica riduzione, così evidente confrontando i numeri, risiede nel fatto che gli ispettori, già in numero sempre minore, sono stati costretti a direzionare i propri interventi calibrando le ispezioni sulle imprese di maggior numero e di maggior fatturato, ma trascurando così il principio della capillarità degli interventi, una caratteristica fondamentale affinché l'INL svolga al meglio il suo ruolo di deterrenza. L'altro requisito, quello della tempestività e della sorpresa dell'ispezione, è venuto meno per le troppe lungaggini burocratiche e procedurali. Infine, se il recupero dei contributi evasi nel 2012 era di 1,124 miliardi di euro, oggi è di 873 milioni di euro. Questo è forse il dato più allarmante. Significa che c'è stata una riduzione, sulla quale ha agito, ancora una volta, la concatenazione dei due fenomeni: la diminuzione del numero di ispettori e la farraginosità delle nuove procedure di ispezione, oltre alla difficoltà formativa degli ispettori di far fronte alle varie competenze richieste.

A fronte delle necessità che già ora l'Ispettorato è chiamato a fronteggiare, gli auditi hanno infatti evidenziato la diversità di formazione degli ispettori attualmente in servizio, che, a seconda dell'ente di provenienza, sono competenti nella legislazione lavoristica, nella materia contributiva o in quella del rischio assicurativo, e che difficilmente potrebbero, con altrettanta efficacia, essere utilizzati in ispezioni che considerino contemporaneamente tutti gli aspetti citati. A tale diversità di competenze si aggiunge la difformità del trattamento economico, a seconda degli enti di provenienza, che causa sperequazioni tra soggetti chiamati a svolgere la medesima funzione.

Uno degli ostacoli alla realizzazione del modello ideato dal legislatore è stato indicato, da pressoché tutti gli auditi, inoltre,

nella mancata condivisione delle banche dati esistenti, oltreché in un diverso livello di informatizzazione dei servizi ispettivi dell'INPS e dell'INAIL, che, nel tempo, hanno investito sulle tecnologie rispetto all'Ispettorato. Per il raggiungimento della condivisione delle banche dati, tuttavia, non sembrano esservi ostacoli particolarmente significativi dal punto di vista tecnico. In questo senso, il problema dovrebbe essere stato risolto dalla previsione del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, che prevede l'accesso dell'Ispettorato a tali banche dati per tutti i controlli relativi alla legislazione sociale.

L'abrogazione del ruolo a esaurimento dei singoli corpi ispettivi è stata richiesta *in primis* e a più riprese dalla Presidenza INPS, che ne ha ribadito l'urgenza. Superare l'attuale previsione del ruolo a esaurimento degli ispettori avrebbe infatti la funzione di consentire il mantenimento all'interno degli istituti delle varie competenze nei rispettivi campi. Come conseguenza del ruolo a esaurimento, viceversa, vi è l'impossibilità di bandire nuove procedure concorsuali per il reclutamento di nuovi ispettori. Al contempo, però, è indubbio che il mantenimento del ruolo pone un punto di domanda sul perdurare della stessa funzione dell'INL.

La previsione del ruolo a esaurimento ha poi determinato, a detta dei rappresentanti INPS, una sempre minore incisività nella lotta all'evasione contributiva e alla simulazione dei rapporti di lavoro. Tale previsione, inoltre, starebbe minando, in una prospettiva a medio termine, l'autonomia giuridica e funzionale di ciascun ente nell'esercizio dell'attività ispettiva, causando anche la dispersione del patrimonio di conoscenze acquisite, relativo alle modalità operative e alle tecniche di indagine basate sulla capacità di gestire i dati provenienti dal sistema informatico. L'attività di futura formazione dei nuovi ispettori, per quanto accurata e approfondita, infatti, non sarebbe sufficiente, sia per i tempi, necessariamente lunghi, che impiegherebbe il personale a essere autonomo e operativo, sia perché, in ogni caso, verrebbe a man-

care il collegamento, ritenuto necessario, con le strutture organizzative e i processi gestionali dei singoli istituti, nei quali l'attività di recupero dei premi e contributi evasi costituisce l'altra faccia dell'assolvimento dello stesso obbligo previdenziale/assicurativo e delle conseguenti esperienze maturate, alla base di un'efficiente ed efficace attività ispettiva.

Un'azione strategica come quella ispettiva – finalizzata non solo alla repressione dei comportamenti in contrasto con il sistema legale, ma anche alla promozione di un sistema produttivo capace di competere sulla qualità del processo e del prodotto, piuttosto che sulla riduzione di fatto del costo del lavoro – impone di assumere provvedimenti immediati per assicurare la necessaria provvista di personale competente, anche mediante il rafforzamento dei percorsi di formazione, riqualificazione e aggiornamento professionale. Senza un'azione di tal fatta, lo stesso governo del mercato del lavoro, sia pure in funzione proattiva e non repressiva, rischia di risultare soltanto una lodevole intenzione.

Allo stato delle cose, peraltro, tale obiettivo risulta difficilmente raggiungibile in modo immediato per l'incrociarsi e il sovrapporsi dell'effetto impeditivo di nuove assunzioni derivante dal congelamento del ruolo ispettivo presso gli Istituti, da una parte, e dei notevoli ritardi nell'avvio di una compiuta capacità organizzativa e operativa dell'INL, imputabile ai vari fattori meglio esplicitati nelle pagine che precedono, dall'altra.

Ciò considerando, pare alla Commissione necessario ricercare una possibile via alternativa, che sia almeno in grado di assicurare un sollecito ampliamento, in estensione e intensità, dell'attività di controllo, in funzione proattiva e repressiva, mediante una riconsiderazione della previsione normativa del ruolo a esaurimento riportando in capo all'INPS e all'INAIL, in

un quadro rafforzato della funzione di coordinamento dell'INL, le competenze in materia di personale.

Peraltro, la Commissione ritiene doveroso intervenire, in tutte le forme possibili, per assicurare un adeguamento delle condizioni economiche e normative di tutti i soggetti impegnati nelle attività ispettive, assicurando in modo deciso parità di trattamento a parità di funzione. È di tutta evidenza che la disomogeneità economica e normativa e la mancata unificazione organizzativa e procedurale rappresentano un significativo *vulnus* per l'effettività dell'azione ispettiva.

La Commissione ritiene, infine, che sia necessario intervenire con immediatezza, anche con provvedimenti cogenti in capo a tutti gli enti interessati, al fine di assicurare non solo l'accesso reciproco, ma soprattutto l'assoluta interoperabilità delle diverse banche dati.

Infine, per ultimo ma non da ultimo, la Commissione ritiene necessario definire le condizioni economiche e normative che consentano di realizzare un piano strategico pluriennale al fine di assicurare che l'INL, l'INPS e l'INAIL, nelle materie di loro competenza e nelle funzioni ispettive a loro rispettivamente attribuite, siano in grado di affrontare i grandi processi di trasformazione dell'apparato produttivo del Paese, in chiave ecologica, dell'economia circolare e dell'innovazione digitale. A tale scopo, la Commissione auspica, per quanto riguarda il personale, il superamento deciso della *ratio* tipica del *turn-over*, orientata ad assicurare il mantenimento della provvista già esistente, a beneficio della diversa ottica dell'effettività delle funzioni da esercitare, orientata ad assicurare una prospettiva adeguata alle funzioni che dovranno essere esercitate nel nuovo contesto produttivo, anche al fine di assicurare maggiore efficacia del coordinamento tra attività di vigilanza e controlli.