

**COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 MAGGIO 2019

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **DAVIDE TRIPIEDI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione di Giuseppe Buscema, consulente del lavoro, Marco Marazza, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma, e Calogero Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresae per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.):	
Tripiedi Davide, <i>presidente</i>	3	Tripiedi Davide, <i>presidente</i> ..	3, 5, 6, 8, 9, 10, 11
INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIORDINO DEL SISTEMA DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO, CONTRIBUZIONE E ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA A SEGUITO DELLE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2015, N. 149, NELLA PROSPETTIVA DI UNA MAGGIORE EFFICACIA DELLE AZIONI DI CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE E ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA.		Buscema Giuseppe, <i>consulente del lavoro</i>	3, 11
		Cantone Carla (PD)	8, 10
		Costanzo Jessica (M5S)	9
		Fatuzzo Carlo (FI)	10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Sogno Italia - 10 Volte Meglio: Misto-SI-10VM.

	PAG.		PAG.
Marazza Marco, <i>professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma</i>	5, 11	ALLEGATI:	
Restivo Calogero, <i>presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impreses per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.)</i>	6, 11	<i>Allegato 1: Documento depositato dal dott. Buscema, consulente del lavoro</i>	12
Viscomi Antonio (PD)	9	<i>Allegato 2: Documento depositato dal dott. Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impreses per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.)</i>	16

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DAVIDE TRIPIEDI

La seduta comincia alle 12.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Audizione di Giuseppe Buscema, consulente del lavoro, Marco Marazza, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma, e Calogero Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresa per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficienza delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, l'audizione di Giuseppe Buscema, consulente del lavoro, Marco Marazza, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma, e Calogero Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresa per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.).

Nel ringraziare i nostri ospiti, cedo la parola al dottor Giuseppe Buscema.

GIUSEPPE BUSCEMA, *consulente del lavoro*. Illustre presidente, onorevoli deputati, voglio ringraziarvi per l'audizione che mi dà l'opportunità di presentare il punto di vista di un consulente del lavoro.

I consulenti del lavoro assistono la maggior parte delle imprese, quindi sono i diretti interlocutori degli ispettori del lavoro. Sono un *feedback*, sia da un punto di vista tecnico, sia da un punto di vista operativo. Ho depositato agli atti della Commissione una sintetica memoria, che cercherò di illustrare nei pochi minuti che mi sono stati concessi.

L'indagine conoscitiva è relativa al sistema di vigilanza in materia di ispezioni sul lavoro, oggetto di una delle deleghe della legge n. 183 del 2014, attuata attraverso il decreto legislativo n. 149 del 2015.

Parto con una piccolissima premessa doverosa, che probabilmente è anche uno degli scopi per i quali è stata esercitata questa delega, cioè come è cambiato il lavoro negli ultimi tempi, soprattutto per quanto riguarda la diffusione di fenomeni di sfruttamento della manodopera attraverso le esternalizzazioni e il frequente ricorso all'esternalizzazione dei rapporti di lavoro.

Mi riferisco, quindi, ad appalti illeciti e, in particolare, a questa forma di appalti illeciti, ma anche alla somministrazione di lavoro e, negli ultimi anni, alla certificazione dei rapporti di lavoro — la certificazione dei rapporti di lavoro è un istituto previsto dalla legge Biagi e disciplinato dal decreto legislativo n. 276 del 2003 — attraverso soggetti che non sono adeguatamente qualificati, ma che certificano, attraverso un'apposita documentazione, una maggiore possibilità (abusiva, evidentemente) di utilizzo della esternalizzazione dei rapporti di lavoro.

Per contrastare questo fenomeno è intervenuto di recente anche il legislatore con il cosiddetto « decreto Dignità ». Il decreto-legge n. 87 del 2018, con una modifica approvata in sede di conversione con la legge n. 96 del 2018, ha reintrodotto il reato di somministrazione fraudolenta. Alla luce di questa reintroduzione, riferendoci solamente al 2019, sono diversi i documenti di prassi (circolari e note) emanati dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

Ne cito alcuni: la circolare n. 3 del 2019 sulla somministrazione fraudolenta, la n. 5 del 2019 in materia di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera, la nota n. 3861 del 19 aprile 2019 sulle iniziative di contrasto agli appalti illeciti e sulla certificazione dei relativi contratti e la circolare n. 7 del 6 maggio 2019 sui benefici normativi e contributivi rispetto alla contrattazione collettiva, perché esiste anche il *dumping* contrattuale ad opera di soggetti che, celandosi dietro la riconosciuta libertà sindacale, in mancanza di completa attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, hanno fatto proliferare contratti di scarsa rappresentatività con il prevalente ed esclusivo scopo di abbattere il costo del lavoro.

Di fronte a tali fenomeni, anche alla luce degli interventi legislativi, alcuni dei quali ho avuto modo di citare, diventa fondamentale l'azione ispettiva e anche la tempestività con cui l'azione ispettiva viene svolta.

Generalmente gli ispettori del lavoro in materia previdenziale, sia quelli dell'INPS sia quelli dell'INAIL, in passato non hanno concentrato significativamente la loro azione sul contrasto di questi fenomeni sia per il perimetro all'interno del quale svolgevano la loro attività, sia perché, diversamente dagli ispettori del lavoro, non erano ufficiali di Polizia giudiziaria. Attraverso il decreto legislativo n. 149 del 2015, invece, sono diventati, al pari degli ispettori del lavoro, ufficiali di Polizia giudiziaria.

Non si ritiene, quindi, consigliabile tornare ad attività ispettive separate in materia di lavoro e previdenza, anche alla luce del fatto che, in passato, non di rado, le ispezioni esclusivamente finalizzate al re-

cupero contributivo hanno prodotto rilevanti e annosi contenziosi, costosi e incerti nell'esito, con ricadute negative sull'effettiva pretesa.

Nel programma della indagine conoscitiva sono indicati dei dati su cui mi soffermerò brevemente fra poco. Per questo motivo ritengo che il dato riportato dal programma dell'indagine conoscitiva — ovvero che « prima della riforma, le ispezioni dell'INPS avevano portato in cassa 1,5 miliardi di euro di premi e contributi evasi » — sia da valutare con attenzione perché le somme da considerare non sono quelle che emergono direttamente dal primo accesso, al quale segue poi l'accertamento, ma solo quelle dovute effettivamente all'esito del contenzioso, perché, come dicevo prima, molto spesso i contribuenti sono poi costretti a opporsi in contenzioso.

Gli scopi della legge n. 183 del 2014 erano proprio quelli di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, ma anche introdurre un coordinamento, come dice sia la legge n. 183 del 2014 che il decreto legislativo di attuazione n. 149 del 2015. Tuttavia, gli effetti dell'azione dell'Agenzia unica per le ispezioni ovvero, per l'appunto, dell'Ispettorato nazionale del lavoro non sembrano confermare le preoccupazioni che emergono dal programma dell'indagine conoscitiva, anche perché, come riporta sempre tale programma, è solo dal 2017 che è entrato a regime l'Ispettorato nazionale.

È molto utile aggiornare, a mio avviso, quel programma dell'indagine conoscitiva, che risale al mese di gennaio, con i dati che sono stati diffusi di recente proprio dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Sono stati diffusi il 18 aprile scorso dal sottosegretario al lavoro e alle politiche sociali e dal Capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il Generale Alestra. Si fa riferimento, in particolare, alle attività di vigilanza del 2018.

Vengo ai dati che emergono da questa indagine. Nel 2018 il risultato è stato pari — parliamo sempre di accertamenti in materia contributiva, quindi oggetto dell'indagine conoscitiva — a 1.356.180,92 euro, superiore del 23 per cento rispetto al 2017.

Quella tendenza involutiva che veniva segnalata nel programma dell'indagine, in realtà, si è invertita, verosimilmente perché l'operato dell'Ispettorato nazionale del lavoro ha iniziato a produrre i propri effetti.

Oltretutto, questo risultato è stato ottenuto nonostante, come riporta sempre il programma dell'indagine, il numero degli ispettori sia sceso. Dal 2014 gli ispettori si sono ridotti di oltre il 20 per cento. Non è neanche condivisibile, a mio modesto avviso, il fatto che l'introduzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro possa minare l'effetto sorpresa, sia perché non è immaginabile che l'Ispettorato nazionale del lavoro operi per evitare l'effetto sorpresa, sia perché il dato delle irregolarità riscontrate in materia contributiva è stato addirittura maggiore di quello medio in materia di lavoro.

Va anche valorizzato il fatto che, in passato, la pluralità di soggetti che operavano in materia di vigilanza ha comportato sovrapposizione di interventi ispettivi. Proprio per questo motivo è stato voluto l'Ispettorato nazionale del lavoro. Si aggiungano anche le esigenze di una più diffusa prevenzione nel campo degli infortuni sul lavoro, si aggiungano anche le competenze previste dal recente decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, in materia di reddito di cittadinanza, che assegna ulteriori funzioni agli ispettori nazionali del lavoro proprio per valutare la legittimità dell'utilizzo dello strumento del reddito di cittadinanza.

Inoltre — e mi avvio alla conclusione — è fondamentale lo scopo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 149 del 2015, sia per quanto riguarda, come ho detto prima, il coordinamento, sia per l'ulteriore attività di emanazione di circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, sempre con parere conforme del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Questo indirizzo è fondamentale per un'azione di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, ma anche per la prevenzione dei contenziosi.

Con queste considerazioni, e scusandomi per aver sforato il tempo assegna-

to, vi ringrazio ancora per l'attenzione e per la possibilità che mi è stata concessa. Rimango, naturalmente, a disposizione per eventuali quesiti che dovessero essere ritenuti utili.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Buscema. Do la parola al dottor Marazza.

MARCO MARAZZA, *professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma.* Grazie, presidente. Vi offro il punto di vista universitario in questa indagine. Cercherò di seguire alcuni punti schematicamente evidenziati nel programma dell'indagine.

Innanzitutto, la mia sensazione complessiva è che la centralità del coordinamento delle attività ispettive è fondamentale dal punto di vista dell'orientamento del mercato. Chiaramente, l'accentramento del coordinamento è particolarmente sensibile dal punto di vista dell'uniformità delle posizioni assunte dagli ispettori. Pensate a una questione di qualificazione dei rapporti dei *rider* o, piuttosto, di identificazione del contratto collettivo *leader*.

È chiaro che una cabina di regia unitaria aiuta l'uniformità delle posizioni che vengono assunte in sede ispettiva e anche il coordinamento della priorità delle attività ispettive.

A un certo punto, se si assume come essenziale il fatto che si debba contrastare l'intermediazione di manodopera, è necessario che ci sia una cabina di regia unitaria che individui un preciso punto come punto centrale delle attività ispettive.

Scendendo nel merito del programma, viene evidenziato un rischio di dispersione delle competenze e il rischio che questa riforma non sia accompagnata da misure economiche di sostegno. Da questo punto di vista, è vero che il ruolo degli ispettori, sia dell'INPS sia dell'INAIL, è ad esaurimento e che, quindi, i pensionati non vengono sostituiti, però è anche vero che esiste una norma di legge, ossia l'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 149 del 2015, che prevede che l'organico dell'Ispettorato del lavoro si accresca di un numero pro-

porzionato ai pensionamenti in uscita dal ruolo.

È probabile che i neoassunti abbiano bisogno di un po' di tempo per maturare le competenze, ma se, da quello che sembra, l'Ispettorato specializzerà i neoassunti, immagino che non sia troppo difficile dotarli delle competenze previdenziali e assicurative necessarie per padroneggiare quegli aspetti.

L'altra questione che viene evidenziata è il fatto che questa riforma, in qualche modo, potrebbe incidere sulla tempestività delle attività ispettive. Banalmente, le attività ispettive accorpate prevedono una Commissione centrale di coordinamento, istituita per legge. Ci sono, poi, due convenzioni che riguardano l'Ispettorato nazionale, rispettivamente con l'INPS e con l'INAIL.

In queste due convenzioni è scritto molto chiaramente che esistono una Commissione nazionale di programmazione e una Commissione regionale di programmazione, che fissa le priorità dei controlli interregionali. Ho letto, però, espressamente in queste convenzioni che, se gli ispettori dell'INPS e dell'INAIL hanno urgenze di accesso non compatibili con i tempi della programmazione regionale, la convenzione li autorizza a svolgere queste attività di accesso. Il percorso procedurale della Commissione regionale, quindi, non è di ostacolo allo svolgimento di ispezioni mirate da parte degli ispettori, sia dell'INPS sia dell'INAIL.

Viene evidenziato un tema molto importante, quello delle banche dati. Si dice che l'Ispettorato nazionale non avrebbe accesso alle banche dati, il che mi sembra un tema di grande rilievo. Ho visto, però, che nel provvedimento sul reddito di cittadinanza è stata inserita una specifica previsione che estende l'utilizzo delle banche dati all'Ispettorato nazionale del lavoro, non solo per i controlli relativi al reddito di cittadinanza, ma anche per tutti i controlli relativi alla legislazione sociale, quindi tutti i controlli che rientrano nel perimetro delle ispezioni tipiche di questi corpi deputati allo svolgimento di attività ispettive.

Concludo evidenziando un aspetto. Ovviamente, l'indagine riguarda aspetti interni all'organizzazione, dove un occhio esterno, quale può essere il mio, ha possibilità di indagine necessariamente limitate. Segnalo che l'accorpamento, la centralizzazione dell'organizzazione delle attività ispettive può anche essere vista come un'opportunità in termini di omogeneizzazione delle modalità organizzative, ad esempio per quanto riguarda la gestione della mobilità degli ispettori sul territorio nello svolgimento delle attività ispettive e quindi, di conseguenza, per il controllo della spesa connessa alle trasferte del personale, che è un punto particolarmente significativo.

Dall'altro punto di vista, immagino che l'unificazione delle attività ispettive possa anche contribuire a individuare in maniera più focalizzata un unico criterio di quantificazione della componente variabile della retribuzione di questo importante corpo di collaboratori dello Stato. Ad oggi - questo mi sembra emerga dalle carte - gli ispettori dell'INPS, ad esempio, hanno una componente variabile legata al valore dell'accertato, che non è il valore del riscosso, mentre gli ispettori dell'Ispettorato hanno una componente variabile legata al numero degli accessi, piuttosto che al valore dell'accertato.

Anche da questo punto di vista, senza entrare nel merito di questi criteri, che ovviamente non spetta a me valutare, può essere significativo il contributo di un criterio di unificazione anche di queste componenti.

Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie, professor Marazza.

Do la parola al dottor Restivo.

CALOGERO RESTIVO, *presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresa per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.)*. Grazie, presidente e onorevoli, per l'opportunità.

Come Associazione nuova organizzazione d'impresa, rappresentativi del mondo datoriale - oltre a essere il presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'im-

prese, sono anche vicepresidente della Nazionale italiana sicurezza sul lavoro, composta anche da ispettori che hanno in comune la nostra esperienza - l'idea che ci siamo fatti sulla base del programma dell'indagine conoscitiva è quella, nell'ambito della revisione del ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, di ripensare l'impostazione che è stata data all'Ispettorato medesimo.

Dallo statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro si comprende chiaramente che è in grado di svolgere attività formativa e di aumentare le competenze, in questo caso rivolte agli ispettori. Guardando e ampliando la visione d'insieme, quindi non guardando solo al problema sottolineato dal programma dell'indagine conoscitiva, che pone un solo punto di vista e pone l'accento solo sull'Ispettorato nazionale del lavoro, quello che abbiamo cercato di fare è guardare al problema nella totalità dei fattori.

In campo ci sono due soggetti: l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e i datori di lavoro. I datori di lavoro subiscono l'attività ispettiva. Che tipo di esigenza c'è in campo in questo caso? Come esperienza datoriale, a livello di tessuto imprenditoriale, abbiamo per lo più micro aziende. Molte volte, in fase ispettiva, ciò che si sente spesso dire è: « Questo aspetto non mi è chiaro. Questo aspetto chi me lo doveva dire? ».

Proponiamo di rivalutare il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro da soggetto coercitivo, impositivo, a soggetto preventivo e auspichiamo l'introduzione di un ruolo di tutoraggio da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quindi di formazione (che sia obbligatoria o no, di questo si può discutere) e che in fase di avvio di una nuova esperienza imprenditoriale, quindi di una nuova realtà imprenditoriale, ci sia un momento obbligatorio per il datore di lavoro, un momento in cui il datore di lavoro, recandosi all'Ispettorato nazionale del lavoro, venga formato su quelli che sono gli obblighi generali. Questo si evince da tanti aspetti della normativa e cambierebbe il modo di vedere il tutto e i paradigmi, sostanzialmente, con cui ci si è sem-

pre approcciati. Cito la legge n. 123 del 2007, la legge delega madre, ad esempio, del decreto legislativo n. 81 del 2008, che recita: « Il datore di lavoro deve, perché sa, produrre sicurezza insieme a beni e servizi ». « Deve, perché sa » è un'ipotesi assolutamente irrealistica.

Nell'aderire a questa forma di tutoraggio da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quindi da parte degli ispettori, si verrebbe a creare una situazione assolutamente conciliante tra il soggetto che andrà a ispezionare e il soggetto ispezionato. Si creerebbe anche un'entrata economica, perché magari il datore di lavoro potrebbe effettuare un'adesione forfettaria a questa forma di tutoraggio fatto dall'Ispettorato nazionale del lavoro, se la si vuole rendere obbligatoria. Così come, se non la si vuole rendere obbligatoria, si potrebbe incentivare questa forma di tutoraggio attraverso sgravi, attraverso, sostanzialmente, soluzioni di tipo premiale. Si risolverebbe la questione dei dati e del censimento, perché si farebbe un censimento preventivo dei dati delle imprese italiane. Quindi, si creerebbe un database *ex novo* e, soprattutto, aggiornato.

Allo stesso modo, si risolverebbe anche un problema di *privacy*, necessario, nel senso che il datore di lavoro acconsentirebbe alla conoscenza da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro di determinate informazioni sulla propria azienda. Si passerebbe, quindi, da un paradigma di tipo coercitivo a un paradigma di tipo preventivo. Questa sarebbe una forma di controllo e di coesione, quindi di dialogo con il sistema imprenditoriale, non *ex post*, ma nella fase iniziale dell'azienda.

In conclusione, l'aspetto che ho approfondito nella memoria che chiediamo di depositare è quello di creare questo momento iniziale in cui sono conciliate tutte le esigenze espresse nel programma. Faccio un esempio. Nel programma si cita anche l'esigenza che gli ispettori abbiano una propria competenza secondo l'origine della propria appartenenza (INPS o INAIL). Una forma di tutoraggio congiunta permetterebbe in poco tempo di far acquisire e incrementare le competenze degli ispettori

sia in un versante che in un altro. Questa forma di tutoraggio preventivo, di formazione preventiva, risolverebbe il problema anche delle competenze degli ispettori.

Sostanzialmente, abbiamo una soluzione che potrebbe risolvere il problema del censimento delle aziende, quindi di tutti i dati necessari a creare il *database*, e acquisire un'entrata non *ex post*, ma preventiva, con un'adesione di tipo forfettario a questo tipo di tutoraggio da parte del datore di lavoro. Non sarebbe un peso per i datori di lavoro. Ne abbiamo discusso tra noi nuove organizzazioni di imprese. Non sarebbe un problema perché il fatto che ci sia un unico interlocutore per un datore di lavoro è un valore in termini di costo-opportunità. Per un datore di lavoro è un problema dialogare con tante figure ispettive. In termini di costo-opportunità, si tratta di avere a che fare con diversi soggetti. È importante conoscere in maniera precisa un unico soggetto, un unico interlocutore, con un risparmio anche a livello di tempo per noi datori di lavoro, e conoscere il nostro interlocutore già all'inizio della nostra esperienza imprenditoriale. Si tratta di sentirsi istruiti, accompagnati, con questa forma di tutoraggio che si vuole attuare. Soprattutto, in termini di costo-opportunità, si tratta di non avere delle perdite in termini di tempo, in termini di costi, in termini di impegno successivamente, in fase ispettiva.

In sintesi, credo che tutti i punti critici evidenziati nel programma con questa soluzione siano stati risolti. Ripeto: se non si vuole rendere obbligatoria questa forma di tutoraggio, è possibile anche introdurre un sistema premiale che incentivi l'adesione.

Con questo concludo e ringrazio.

PRESIDENTE. Autorizzo la pubblicazione della documentazione depositata, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

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

CARLA CANTONE. Ringrazio gli auditi. Non finiremo mai di dire che la lotta al

lavoro irregolare, all'evasione contributiva è fondamentale sia per i lavoratori che per le imprese. Lo sappiamo. Produce concorrenza sleale - l'avete detto tutti - e soprattutto riduce molto i diritti dei lavoratori. Saranno cinquant'anni che discutiamo di questa cosa, se non di più.

Certo, qualche passo avanti è stato fatto, però rimane sempre il grande problema. Se non interveniamo tempestivamente, per forza di cose la situazione si aggraverà, anche perché il mondo del lavoro è cambiato profondamente. Al di là degli organici, penso ci sia davvero bisogno anche di formazione, che anche lei, dottor Restivo, propone. Altrimenti, non riusciamo a fare un lavoro utile in questo mondo che sta cambiando.

Proprio per questo motivo penso che guardare al solo perimetro contributivo e previdenziale non risolva il grande problema dell'evasione di tipo generale. Dentro la parola « generale » c'è tutto quello che noi sappiamo. Penso al rispetto dei contratti e dei diritti e anche al rispetto delle norme di sicurezza, che passano attraverso, non solo l'evasione contributiva, ma anche l'evasione delle regole. Il non rispetto delle regole spesso ha un costo. Non c'è rispetto. Anche quella è evasione. L'evasione è un grande problema quando parliamo di lavoro e bisogna affrontarlo. Non dobbiamo dividerci su questo. Serve davvero a tutti: al sistema delle imprese, agli enti preposti, all'Ispettorato nazionale del lavoro e, ovviamente, ai lavoratori e alle lavoratrici.

Quello degli organici degli ispettori comunque è un problema. Non possono essere depotenziati per l'effetto dei pensionamenti favoriti dalla cosiddetta « Quota 100 », per esempio. È cambiato il mondo del lavoro ed è diminuito il numero delle grandi imprese. C'è frantumazione e più precarietà. Al di là della programmazione regionale, che può avere un senso, certamente, dobbiamo metterci in testa una cosa. Proprio perché il modello sociale è cambiato (non solo il modello del lavoro, ma anche il modello produttivo, il modello delle imprese), noi dovremmo riuscire ad avere una programmazione territoriale e

dare più potere al territorio, anche ai nuclei dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in particolare in agricoltura.

Penso alla programmazione regionale, a dei compiti precisi e anche a una forte autonomia nel territorio. Se pensiamo all'agricoltura, al commercio e ai molti lavori (tralascio gli edili, perché la questione è conosciuta), davvero dobbiamo pensare a come rafforzare il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro nel territorio. Questo vale pensando a quando abbiamo discusso con l'INPS, a quando abbiamo audito il presidente Tridico, il quale ci ha spiegato come vuole rafforzare, per esempio, la presenza dell'INPS nel territorio. Penso a un ruolo forte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, di ispettori che sappiano cosa fanno e sappiano cosa vanno a controllare.

Chiudo dicendo che tra le leggi che possono aiutare a fare una battaglia contro l'evasione, che produce danni terribili, non solo economici, ma anche nella vita delle persone, c'è anche la legge sugli appalti, per esempio. Non è un caso che questa mattina, qui davanti a Montecitorio, ci sia una manifestazione delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL di tante categorie che soffrono gli effetti di una disciplina degli appalti che non prevede un ruolo fondamentale dei controlli da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Se sugli appalti non si fa vigilanza, così come è previsto, è del tutto evidente che possiamo rafforzare gli organici dell'Ispettorato nazionale del lavoro finché vogliamo, ma in alcuni cantieri, in alcuni posti di lavoro non si potrà entrare. Tanto non serve andare a verificare se ci sono tutte le condizioni previste dai vari regolamenti. Quindi, è fondamentale.

Vi ringrazio per come avete esposto il tema e per quello che avete detto. Dobbiamo tenerne veramente conto. La questione è di fondamentale importanza per voi e anche per noi che svolgiamo un lavoro in Parlamento, soprattutto nella Commissione lavoro che, come si sa, è molto attenta ai problemi del lavoro e alle condizioni di lavoro degli addetti, come gli ispettori, alle imprese e ai lavoratori.

PRESIDENTE. Avviso tutti i presenti che abbiamo poco tempo. Facciamo, quindi, domande brevi.

JESSICA COSTANZO. Ringrazio anch'io gli auditi per il contributo che è stato portato.

In particolare, ho una domanda da porre. Nel complesso, è stato chiarito che questa riforma attuata con il decreto legislativo n. 149 del 2015 fundamentalmente ha avuto effetti piuttosto positivi dal punto di vista della vigilanza. In particolare, l'aspetto su cui ci si focalizzava, se ho capito bene, non riguarda solo il numero di ispezioni, ma anche il recupero del sanzionato riscosso, fondamentale per poter quantificare l'utilità della vigilanza.

Mi ponevo una domanda sul calo che c'è stato del numero di ispezioni dell'INPS fatte nel 2018, anno in cui si sono fermate a 144.000 imprese, mentre nel 2017 i controlli erano stati fatti su 160.000 imprese. Sono numeri molto lontani rispetto al 2012, quando, su 243.000 imprese controllate, sono poi risultati 295.000 lavoratori irregolari.

Certo, fare il confronto con annualità differenti significa anche confrontarsi con contesti economici differenti, però bisogna anche riconoscere che non sempre il calo dei lavori irregolari significa che ci sia più legalità all'interno del mercato del lavoro. Mi chiedo, quindi, come questo possa essere giustificato con il fatto che il coordinamento introdotto da questa nuova normativa abbia portato a una riduzione degli accertamenti delle irregolarità.

PRESIDENTE. Onorevole Viscomi, la prego di sintetizzare la domanda. Allo stesso tempo, chiedo anche a voi di cercare di sintetizzare le risposte. Al massimo, diamo una risposta al volo. Se volete integrare le risposte che darete, potete mandarci una nota, di cui prenderemo atto.

ANTONIO VISCOMI. Sarò brevissimo. Ringrazio gli auditi.

Credo che l'audizione di questa mattina sia stata veramente importante per cercare di superare una logica binaria, di dare e

avere, o ragionieristica, quando parliamo di questi argomenti, perché tutti e tre gli auditi hanno posto l'attenzione sulla necessità di correlare testo e contesto, come si usa dire in molti casi. Il contesto, in questo caso, è dato dal mercato, dalle condizioni del mercato, spesso dalla scarsa maturità organizzativa del mercato, come ricordava la collega Cantone. Il contesto è dato da una normativa giuslavoristica estremamente friabile, per alcuni versi, quando confrontata con l'innovazione tecnologica, con nuove modalità erogative, e così via.

Non è possibile continuare a ragionare di attività ispettiva se non focalizziamo anche questi altri due elementi: le condizioni del mercato e le condizioni delle prestazioni di lavoro. Mercato e prestazioni sono legati dall'organizzazione, per usare un'espressione cara al professor Marazza.

La seconda questione che vorrei sottolineare riguarda il « contesto-testo ». Mi pare che le audizioni di questa mattina ci stiano dicendo con molta chiarezza che i presupposti da cui è partita l'indagine conoscitiva probabilmente non sono così linearmente precisi. Mi pare di aver sentito questa mattina che l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro sia stato un elemento importante in chiave di uniformità e di priorità (uso le parole del professore Marazza): di uniformità di valutazione in un sistema complesso per le condizioni del testo normativo e di priorità dell'azione. Quindi, è una cosa estremamente importante. I problemi di organico trovano, in realtà, nel sistema stesso, nell'ordinamento stesso una possibilità di aggiustamento *in itinere*. Quindi, va solo utilizzato e vanno investite risorse finanziarie su queste questioni.

Allo stesso modo, mi pare di aver capito dall'intervento del consulente del lavoro, del dottor Buscema, che gli esiti ispettivi sono positivi, allo stato. Il rapporto annuale dell'Ispettorato nazionale del lavoro sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale relativo al 2018 inizia dicendo che i positivi risultati complessivamente conseguiti sono indice di un avanzamento del processo di armonizzazione.

Credo che noi dovremmo tenere conto di questi due elementi nel prosieguo della

nostra attività. Stiamo osservando un processo di armonizzazione in atto, sia per quanto riguarda le competenze professionali sia per quanto riguarda gli assetti organizzativi. Dobbiamo, però, essere in grado di legare il testo dell'attività ispettiva al contesto in cui questa opera, sia sul piano del mercato sia sul piano della normazione giuslavoristica.

CARLO FATUZZO. Ricordo che parlo quale rappresentante del Partito Pensionati eletto nelle liste di Forza Italia, Berlusconi Presidente.

Questo è un tema importantissimo. Venendo qua e riflettendo su cosa chiedere, mi è venuta in mente una domanda molto semplice. Vorrei sapere se siete d'accordo con me. Su che cosa? Primo: l'evasione si contrasta - sicuramente lo sapete; ve ne hanno parlato tutti - anche con la riduzione del costo dei contributi INPS e INAIL. Voi sapete sicuramente che in Italia si paga il 34 per cento della retribuzione lorda, il massimo in tutto il mondo. Secondo: l'evasione si contrasta anche cancellando quella situazione - ditemi se siete d'accordo - per cui chi non ha versato alcun contributo prende anche più di chi ha versato 20-25-30 anni di contributi.

Aspetto la risposta.

CARLA CANTONE. Ho ascoltato il collega Fatuzzo, che in genere mi fa arrabbiare. Questa volta, invece, no. Abbiamo votato un ordine del giorno alla Camera sulla questione della riduzione della contribuzione in edilizia, chiedendo di poter utilizzare i fondi esistenti.

PRESIDENTE. Nella cassa edile.

CARLA CANTONE. Presidente, si può cercare il modo di riprendere quell'ordine del giorno e farlo approvare come emendamento?

PRESIDENTE. Sarò un suo alleato in questa battaglia, onorevole Cantone.

A voi la parola per una risposta breve. Se non sarete soddisfatti della risposta che darete ai deputati, ci invierete una risposta

più dettagliata. Abbiamo veramente un minuto a testa. Procediamo nell'ordine con cui abbiamo iniziato le audizioni.

GIUSEPPE BUSCEMA, *consulente del lavoro*. Per quanto riguarda il numero delle aziende ispezionate, non mi soffermerei molto sul numero delle aziende, che peraltro può rischiare di fuorviare le conclusioni di ognuno di noi. Il riferimento nel programma dell'indagine conoscitiva è del 2016, ma l'Ispettorato nazionale del lavoro - come dicevamo - ha iniziato, in realtà, ad operare dal 2017. I numeri dettagliati sono presenti sul sito dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Io ho fornito qualche indicazione all'interno della memoria che ho depositato, in cui ci sono tutti i dati di riferimento. Comunque, le aziende ispezionate complessivamente sono 144.163, quindi un numero molto rilevante. Quello che incide, a mio avviso, è la massa di recupero, che - come accennavo prima - è aumentata del 23 per cento.

Il secondo aspetto riguardava l'evasione e la riduzione del costo dei contributi. Se io non facessi il consulente del lavoro, direi subito: chi non può essere d'accordo con l'abbattimento del cuneo fiscale? Dobbiamo sempre ricordare, però, che della retribuzione di ognuno di noi, il 33 per cento confluisce nel montante contributivo, cioè ci torna indietro in termini di pensione. Incidere su quel 33 per cento significa dover trovare la modalità alternativa con cui finanziare la prestazione pensionistica. E con questo rispondo anche all'altra considerazione che faceva l'onorevole Fattuzzo.

MARCO MARAZZA, *professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi « Universitas Mercatorum » di Roma*. Sulla questione dell'andamento dei dati, sui quali sinceramente non voglio entrare più di tanto, per me è fondamentale che sia chiaro qual è il parametro di valutazione. Il numero di accessi, l'entità del-

l'accertato o l'effettivo riscosso sono parametri completamente diversi e i primi due possono essere fuorvianti.

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, ovviamente non posso che condividere il fatto che la riduzione del cuneo fiscale può essere uno strumento valido, però mi preme anche sottolineare che un contrasto efficace deriva anche dalla chiarezza delle regole applicabili, e in questo l'attività ispettiva ha certamente un ruolo fondamentale.

CALOGERO RESTIVO, *presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'impresa per lo sviluppo dell'imprenditoria italiana (N.O.I.)*. Sarò velocissimo. La nostra proposta riguardava proprio questo aspetto. Al di là dei numeri delle ispezioni, la nostra intenzione era proprio quella di ridurlo. Per questo motivo abbiamo proposto un'attività di tipo preventivo. Allo stesso modo, non possiamo non essere d'accordo con l'idea di rivedere il cuneo fiscale per quanto riguarda la lotta all'evasione, sicuramente. Non posso non essere d'accordo su questo aspetto. Come imprenditore, per me sarebbe un grande toccasana per poter muovere, assumere, essere invogliato a fare lavoro imprenditoriale in maniera ancora più attiva.

Potremo discuterne in maniera più dettagliata, però ciò che ci preme dire è questo: lavoriamo nell'ambito preventivo, non nella parte coercitiva. Facciamo un lavoro insieme, datore di lavoro e Ispettorato nazionale del lavoro. Noi siamo pronti.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi. Se volete mandare una *e-mail* con risposte più dettagliate, siamo a disposizione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.20.

*Licenziato per la stampa
il 1° luglio 2019*

XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)
CAMERA DEI DEPUTATI

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

Audizione informale dott. Giuseppe Buscema, consulente del lavoro - 28 maggio 2019

SINTETICA MEMORIA SCRITTA

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

rivolgo innanzitutto il ringraziamento per l'invito all'audizione, che costituisce un'importante opportunità per illustrare il punto di vista del consulente del lavoro ai fini dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare ed all'evasione contributiva.

A tale scopo, è utile tenere conto, preliminarmente, che negli ultimi anni si sono diffusi nel nostro Paese fenomeni di sfruttamento della manodopera mediante l'utilizzo di forme illecite di esternalizzazione del lavoro.

Il ricorso ad appalti non genuini, somministrazione irregolare e fraudolenta, certificazione di contratti di lavoro ai sensi del D. Lgs. n. 276 del 2003 da parte di soggetti non qualificati, costituiscono una pratica sempre più ricorrente e preoccupante.

Per contrastare tale fenomeno, il legislatore è intervenuto di recente anche col cd. *Decreto Dignità* che all'articolo 2, come modificato in sede di conversione del D.L. 12 luglio 2018, n. 87 dalla legge 9 agosto 2018 n. 96, ha inserito l'art. 38-bis al D. Lgs. n. 81 del 2015, reintroducendo il reato di somministrazione fraudolenta.

Anche il cd. *dumping* contrattuale ad opera di soggetti che, celandosi dietro la giusta e costituzionalmente riconosciuta libertà sindacale, in assenza della piena applicazione dell'art. 39 della Costituzione, ha fatto proliferare contratti di scarsa rappresentatività, il più delle volte finalizzati al mero abbattimento del costo del lavoro.

Su tali aspetti si è concentrata, anche di recente, l'attenzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che ha diffuso diversi documenti di prassi (cfr. circolari n. 3/2019 sulla somministrazione fraudolenta, n. 5/2019 in materia di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera e le più recenti nota 19 aprile 2019, n. 3861 sulle iniziative di contrasto agli appalti illeciti – certificazione dei relativi contratti e circolare n. 7 del 6 maggio 2019 su benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva).

Di fronte a tali fenomeni, alla luce anche degli interventi legislativi in materia, diventa dunque fondamentale l'azione ispettiva e la tempestività con cui viene svolta.

Generalmente gli ispettori dell'INPS e dell'INAIL in passato non hanno concentrato la loro attività al contrasto di tali fenomeni; peraltro, la loro azione repressiva è stata limitata anche a causa del fatto che prima del D. Lgs. n. 149 del 2015 non erano, diversamente dagli ispettori del lavoro, ufficiali di polizia giudiziaria.

Non si ritiene quindi consigliabile tornare ad attività ispettive separate in materia di lavoro e previdenza, anche alla luce del fatto che in passato, non di rado, le ispezioni esclusivamente finalizzate al recupero contributivo hanno prodotto rilevanti e annosi contenziosi, costosi ed incerti nell'esito, con ricadute sulla pretesa effettivamente dovuta.

Per questo motivo, il dato risultante dal programma dell'indagine conoscitiva, laddove si da evidenza che “ *Nel 2014, prima della riforma, le ispezioni dell'INPS avevano portato in cassa 1,5 miliardi di euro di premi e contributi evasi* “, sia da valutare con attenzione, posto che le somme da considerare si ritiene debbano essere quelle che diventano effettivamente dovute in via definitiva, ovvero all'esito del contenzioso e non quelle che emergono dai verbali di accertamento ispettivo.

Gli scopi della Legge n. 183 del 2014, attuati col D. Lgs. n. 149 del 2015, erano quelli di una *razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione [...] di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.*”.

Gli effetti dopo l'istituzione dell'agenzia unica per le ispezioni, analizzando gli ultimi dati diffusi dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, non sembrano confermare le preoccupazioni che emergono dal programma dell'indagine conoscitiva, anche perché occorre tenere conto che solo dal 1° gennaio 2017 l'Ispettorato nazionale del lavoro è diventato effettivamente operativo.

Analizzando l'ultimo rapporto sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale dell'anno 2018 pubblicato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro¹ il 18 aprile scorso, infatti, emerge che l'ammontare dei contributi e premi evasi complessivamente recuperati all'esito degli accertamenti svolti nel 2018, è risultato pari ad € 1.356.180.092 (pag. 4 del rapporto), superiore del 23% rispetto al dato rilevato nell'anno precedente 2017, pari a € 1.100.099.932 (pag. 5 del rapporto).

¹ <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Pagine/Rapporto-annuale-dell-attivita-di-vigilanza-17042019.aspx>

Dunque, si è tornati a dati allineati con quelli del 2016.

Oltremodo, il risultato è stato ottenuto nonostante – come emerge sempre dal programma dell’indagine – il minor numero di ispettori vigilanza sceso, dal 2014, di oltre il 20%.

Non pare neanche condivisibile che l’autorizzazione necessaria agli ispettori INPS possa minare l’effetto *sorpresa*, in quanto non si può immaginare che l’Ispettorato Nazionale del Lavoro agisca per evitarlo e, comunque, i risultati non suffragano tale preoccupazione.

Citando sempre i dati contenuti nell’ultimo rapporto sull’attività di vigilanza, infatti, la percentuale dell’indice di irregolarità riscontrato è stato del 70% (pag. 5 del rapporto).

Inoltre, se il 70% è il tasso medio di irregolarità rilevato, quello della vigilanza previdenziale è stato maggiore: 81%; quello della vigilanza assicurativa dell’89%.

Quindi l’effetto *sorpresa* pare non sia stato minato e comunque non ha avuto gli effetti paventati.

Non si condivide altresì la preoccupazione di eccessiva farraginosità delle nuove procedure derivante dall’allocazione centrale dell’attività ispettiva in capo all’Ispettorato nazionale del lavoro nel quale è confluita, ai fini del coordinamento, l’attività degli ispettori dell’INPS e dell’INAIL.

Infatti, questo è uno degli scopi voluto dal legislatore della legge n. 183 del 2014, attuato col D. Lgs. n. 149 del 2015.

Non va a tal fine sottovalutato che la pluralità di organi di vigilanza in materia di lavoro ha in passato determinato sovrapposizioni di interventi ispettivi da parte dei diversi soggetti preposti.

In conclusione, si può affermare che le azioni di contrasto, in particolare ai fenomeni di appalto illecito ed altre forme di esternalizzazione irregolare del lavoro sono quelle prioritarie.

Come conferma il rapporto annuale dell’attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale per l’anno 2018 diffuso il 18 aprile scorso, i lavoratori tutelati per esternalizzazioni fittizie sono stati 10.877 (pag. 16 del rapporto), con un aumento del 10% rispetto all’anno precedente².

Si avverte sempre più, pertanto, l’esigenza di una sempre maggiore concentrazione dell’attività ispettiva finalizzata a contrastare i fenomeni di evasione di grande rilevanza sociale segnalati, per le conseguenze che riverberano sui lavoratori interessati, nonché per l’impatto che producono anche sul piano della fiducia degli altri datori di lavoro ai quali vengono proposte simili pratiche e che invece non vi ricorrono.

I datori di lavoro, infatti, a causa del tecnicismo ontologicamente derivante dalla disciplina che regola tali forme di lavoro e quindi delle difficoltà di avere tangibilità delle conseguenze e dunque piena consapevolezza degli abusi, cadono nella rete dei soggetti che propongono il ricorso a tali forme

² [https://www.ispettorato.gov.it/it-in-evidenza/Documents/RAPPORTO%20ANNUALE%20SLIDES%20\(portale\).pdf](https://www.ispettorato.gov.it/it-in-evidenza/Documents/RAPPORTO%20ANNUALE%20SLIDES%20(portale).pdf)

di esternalizzazione del lavoro, con devastanti effetti anche sul piano della concorrenza con gli altri datori di lavoro che invece operano regolarmente.

Tornare ad un'attività ispettiva con lo sguardo rivolto al ristretto perimetro contributivo o previdenziale, dal solo angolo visuale dell'istituto all'interno del quale si andrebbero a collocare gli ispettori di vigilanza, rischia di rappresentare un passo indietro rispetto alla disciplina vigente.

Si aggiungano altresì le esigenze di una più diffusa prevenzione nel campo degli infortuni sul lavoro sui quali non pare possano avere efficacia riparcellizzazioni delle competenze ispettive.

Infine, non è di secondaria importanza l'attività di indirizzo su questioni interpretative che necessitano di uniforme indirizzo che è assicurata dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

L'articolo 2, comma 2, del D. Lgs. n. 149 del 2015, a questo scopo, regolamenta puntualmente funzioni e attribuzioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro prevedendo, tra altro, l'esercizio e coordinamento su tutto il territorio nazionale - sulla base di direttive emanate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ma anche l'emanazione di circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, sempre previo parere conforme del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tale indirizzo è fondamentale sia per un'efficace azione di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, che in ottica di prevenzione del contenzioso.

Come si è avuto modo di citare in precedenza, tale attività è svolta adeguatamente dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

Con queste considerazioni, concludo il mio intervento ringraziandovi per l'attenzione.

Dott. Giuseppe Buscema

Consulente del lavoro

Nulla osta per pubblicazione della presente memoria sul sito Internet della Camera dei deputati.



Memoria
Audizione informale martedì 28 maggio, ore 12.30
XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)
Camera dei deputati

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,
in qualità di presidente della Nuova Organizzazione d'impres e vicepresidente della Nazionale Italiana Sicurezza sul Lavoro sono qui a esporre il mio giudizio sull'oggetto dell'odierna audizione "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".

Premessa

Come enunciato nel programma inviatomi sostanzialmente esponete quattro criticità:

- 1) Innanzitutto, i nuovi ispettori dell'INL hanno dovuto assumere su di sé ben tre competenze (indagini e verifiche sui contratti di lavoro, sul pagamento dei contributi e sulla sicurezza sui luoghi di lavoro), senza la dovuta formazione e senza i mezzi necessari alla tripartizione degli interventi.
- 2) La riforma di accorpamento è stata approvata senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato e, dunque, senza alcun tipo d'investimento economico.
- 3) La mancanza di nuovi fondi stanziati ha quindi prodotto un primo effetto significativo, che si è concretizzato nel massiccio pensionamento di ispettori di INPS e INAIL, che non sono stati sostituiti dal momento che i decreti attuativi non hanno previsto la compensazione dei posti vacanti con nuove assunzioni.
- 4) L'accorpamento in capo all'INL di 3500 ispettori pone una serie di difficoltà anche organizzative, vista la scarsa sinergia tra i tre profili.
- 5) INAIL e INPS hanno strutture attrezzate, non solo in termini di banche dati, ma anche in termini di applicativi che incrociano questi dati per fare attività di *intelligence* ed evitare doppie ispezioni. Tuttavia, esse non risultano al momento a disposizione dell'INL, nonostante la loro condivisione fosse già stata prevista, nel 2004, dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 124 del 2004 e, successivamente, dal decreto attuativo del 2015 e, infine, in un protocollo d'intesa siglato il 21 febbraio 2017 tra INPS e INL.

Per tali ragioni, l'obiettivo di questa consultazione è quello di individuare possibili iniziative normative che garantiscano una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e

Associazione N.O.I.

all'evasione contributiva e una maggiore sinergia tra i vari enti attualmente in difficile coesistenza tra loro.

A parer nostro le disposizioni finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione dell'attività degli enti interessati alla vigilanza in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, igiene e sicurezza sul lavoro sono già in vigore, anche se non ancora attuate.

Sarebbe infatti necessario dar vita alla banca dati digitale e al sistema telematico di interscambio previsto dall'art. 10, d.lgs. n. 124/2004 per permettere la razionalizzazione dell'intera azione ispettiva, tra l'altro senza impegno di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle già nella disponibilità di bilancio di Ministero del lavoro, INPS, INAIL, Guardia di finanza, Agenzia delle entrate e Regioni¹. Quindi sarebbe auspicabile la piena risoluzione del punto 5 del programma odierno.

E per far questo, come per la realizzazione dei punti precedentemente elencati è necessario guardare alla ragion d'essere di un istituto come l'INL.

Il d.lgs. n. 149/2015 contiene la definizione degli obiettivi specificamente attribuiti all'Ispettorato. E a seguire il d.P.C.M. 23 febbraio 2016, fissa i criteri relativi all'organizzazione dell'Ispettorato, implementa e ne chiarisce ulteriormente le competenze. E vi sono dei punti, per nostra parte, a cui necessariamente bisogna guardare per cercare una soluzione. Innanzitutto:

- 1) Cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, ivi compreso quello di INPS e INAIL;
- 2) Svolge le attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni;
- 3) Ha il coordinamento delle attività di verifica ispettiva svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di legislazione sociale nel settore pubblico e privato, con riferimento all'attività ordinaria e straordinaria, ivi inclusa l'attività di monitoraggio;
- 4) La programmazione e il monitoraggio dell'attività di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 5) La gestione, la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo e del personale del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro;
- 6) Il supporto tecnico-giuridico alle strutture ispettive in ordine ai profili applicativi e interpretativi della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale.

Ipotesi di lavoro

Questa ampia premessa era necessaria per aiutarci ad enunciare quella che è la nostra ipotesi di soluzione. Come Datori di lavoro della Nuova Organizzazione di Imprese, ma anche come attori della Sicurezza sul lavoro aziendale facenti parte della Nazionale Italiana Sicurezza sul Lavoro, non possiamo non cercare di aiutare a guardare al problema secondo la totalità dei fattori in cui è inserito, cioè ad un contesto più ampio.

Ciò che si rischia infatti in questi casi è di perdere di vista l'obiettivo, ovvero sia quello di combattere il lavoro irregolare, l'evasione contributiva ed impedire gli incidenti sul lavoro. Perdendo così di vista la soluzione al raggiungimento di questo obiettivo, che non è mai solo coercitiva, ma innanzitutto preventiva.

¹ L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni, Lorenzo Gaeta - Luigi Pelliccia, Giappichelli 2016.

Associazione N.O.I.

Ma perché vi sia azione preventiva è necessario tenere in considerazione che i soggetti in campo sono due, l'INL con i propri ispettori e i Datori di Lavoro che ne vivono e subiscono l'attività.

Mettere in campo il secondo attore, cioè i Datori di Lavoro si ritiene necessario in quanto più volte e in differenti tavoli di lavoro e occasioni pubbliche si è sempre auspicato ad un ruolo attivo di essi, così come si è auspicata d'altra parte un atteggiamento più collaborativo da parte di un ente ispettivo, visto molte volte come organo impositivo.

Perciò quel che vogliamo qui proporre è una soluzione conciliativa di tutti i temi fin d'ora messi in campo. Come sappiamo, in ogni corpo organizzativo, la concretizzazione reale di buone prassi avviene solo se l'organo apicale è deciso nell'attuare (Es. la Sicurezza sul lavoro in un'azienda è facilmente attuabile se vi si trova un Datore di lavoro sensibile al tema).

Dunque ciò che proponiamo è che l'INL, attuerà i propri obiettivi solamente se realizzerà un'importante azione preventiva. Ciò che consigliamo e auspichiamo infatti, da parte del legislatore, è che venga introdotta la formazione/tutoraggio obbligatoria iniziale per la figura del Datore di Lavoro.

Tra l'altro l'esigenza di tale sviluppo formativo è stata anche recentemente indicata dalla Consulta Inter-associativa Italiana per la Prevenzione con una lettera inviata ai Ministri della Salute e del Lavoro ed al Presidente della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome, in occasione dei 10 anni del D.lgs. 81/08.

Quella lettera era relativa solamente all'argomento "Sicurezza sul Lavoro" ma conteneva già il seme di ciò che vuol dire effettivamente lottare contro le inottemperanze legislative.

Ciò che intendiamo proporre quindi è che l'INL diventi esclusivamente l'unico soggetto titolato a poter erogare tale formazione.

Al momento dell'apertura di un'azienda nondimeno il Datore di Lavoro o suo delegato (art. 16 D.lgs 81/08) effettuerà un momento di professionalizzazione di 4 ore o di una giornata per poter così conseguire i seguenti vantaggi:

- 1) L'INL darà segnale di una vera azione di prevenzione e non di tipo coercitivo nei confronti del tessuto imprenditoriale.
- 2) Potrà venire a crearsi un ponte di dialogo tra il Soggetto ispezionante e il Soggetto ispezionato già all'origine dell'avvio dell'attività aziendale, questo faciliterà l'auspicata collaborazione tra gli attori in gioco.
- 3) Il contributo di natura forfettaria (o comunque di basso profilo) che il Datore di Lavoro sosterrà per la frequentazione del momento di professionalizzazione sarà una entrata economica preventiva significativa che favorirà le attività dell'INL. Si avrà quindi un'entrata immediata senza inasprire le pene.
- 4) Il Datore di lavoro si troverà pertanto a ricevere una professionalizzazione trasversale su quelli che sono i propri obblighi generali in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, igiene e sicurezza sul lavoro. Con la conseguenza di una spinta anche sui settori consulenziali in materia.
- 5) Gli ispettori, ognuno per propria competenza, saranno gli unici soggetti idonei a formare i Datori di lavoro (La condivisione dell'aula risolverebbe il problema di integrazione delle competenze tra ispettori). E se si avrà necessità di ulteriore personale l'INL potrà istituire un proprio albo di soggetti accreditati. Così come, qualora avesse carenza di strutture formative, potrebbe creare un proprio processo di accreditamento per Enti formativi esterni.

Associazione N.O.I.

- 6) In attesa dell'integrazione dei database tra enti interessati, l'azione di formazione fungerà da censimento e controllo preventivo delle aziende in oggetto, così che l'INL possa creare un database aggiornato e con dati eventualmente più rispondenti. L'autorizzazione e la comunicazione dei dati aziendali provenienti dallo stesso Datore di lavoro risolverebbero eventuali problematiche relative alla tutela della privacy.
- 7) Si eviterebbe di affidare la formazione dei Datori di lavoro ad associazioni improvvisate purtroppo presenti nel territorio, o di parte come quelle datoriali o sindacali. La formazione dovrà essere *super partes* e di qualità, per non essere percepita come un ulteriore balzello burocratico per avviare un'impresa.
- 8) Attuerebbe alcuni passaggi normativi che richiedono una formazione datoriale mai definitivamente chiarita (Es. art. 97 comma 3ter D.lgs.81/08).

La nostra proposta, qui esposta in linea generale, crediamo offra ampia risoluzione a tutti i punti richiesti dal programma odierno, così come muta il paradigma e sana il pregiudizio, che vuole il Datore di lavoro soggetto non bisognoso di essere introdotto al mondo delle responsabilità legislative e colma infine il vuoto decennale che lo vedeva escluso dalla formazione, se non in pochissimi casi (art. 34 del D.lgs. 81/2008).

Analisi della criticità principale

Qualcuno potrebbe contestare che questa formazione obbligatoria iniziale sia un altro adempimento burocratico che vada ulteriormente ad appesantire l'avvio di una nuova attività imprenditoriale.

Ma in realtà, questa formazione ha una funzione diametralmente opposta: dare un supporto concreto all'attività d'impresa nella sua fase iniziale, assumendo il significato di tutoraggio.

Gli imprenditori italiani sono fra i più bravi a gestire le relazioni aziendali con i clienti, fornitori, partner e nello sviluppo dell'idea imprenditoriale; ma per quanto concerne la gestione delle relazioni istituzionali e dei rapporti con la Pubblica Amministrazione, per l'assolvimento degli adempimenti normativi, che sono spesso innumerevoli e di diversa tipologia, l'imprenditore italiano risente mediamente di una diffusa impreparazione che costituisce ostacolo a muoversi fra i meandri della burocrazia.

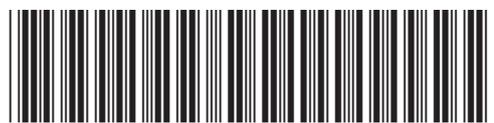
Tale formazione non deve essere, dunque, intesa come ulteriore burocrazia, ma piuttosto come un'azione mirata di sostegno per riuscire a gestire meglio tale burocrazia, per non trovarsi vittima della stessa e per conformarsi alla legislazione vigente in maniera più consapevole e proattiva.

Deve essere pensata come un'attività di orientamento, tutoraggio, sensibilizzazione e condivisione. Rappresenta anche un momento per entrare in contatto diretto con le parti chiamate a vigilare sull'osservanza degli adempimenti, creando un'interfaccia più amichevole e avvicinando le istituzioni al mondo imprenditoriale, provando così a mettersi, finalmente, tutti quanti dalla stessa parte.

A conclusione, nel caso non si potesse o non si volesse renderla obbligatoria, la partecipazione da parte dei Datori di lavoro potrebbe essere incentivata attraverso l'applicazione di sgravi o comunque attraverso l'attuazione di un programma di cultura premiale.

Si ringraziano le Onorevoli Deputate e gli Onorevoli Deputati della cortese attenzione e restiamo a disposizione per eventuali approfondimenti.

Dott. Calogero Gian Carlo Restivo
Presidente della Nuova Organizzazione d'Imprese
Vicepresidente della Nazionale Italiana Sicurezza sul Lavoro



18STC0065990