ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVII**
n. **7**

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XI COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

nella seduta del 2 dicembre 2020

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 30 gennaio 2019

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

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

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 delle politiche sociali, 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 « Universitas Mercatorum » di Roma, e Calogero Restivo, presidente dell'Associazione nuova organizzazione d'imprese 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 dell'INPS e dell'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 bilancio 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 dell'INPS e dell'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 frammentazione 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 dell'INPS e dell'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 pen-

sato 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 evidenziatasi 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 dell'INPS e dell'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'imprese 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 altre audizioni : 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 ha auspicato la valorizzazione dell'attuale assetto. Giancarlo Sponchia, presidente dell'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 dell'INPS e dell'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 organizzativi 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, ha ritenuto 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 fenomeno, 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, nonostante 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 può 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 dell'INPS e dell'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 *turnover* 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 dell'INPS e dell'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 di vari interventi normativi. 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. Il professor 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, uno ai comitati per i rapporti di lavoro e l'altro 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'aspetto dell'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 Massagli, ha auspicato almeno un coordinamento territoriale tra i corpi ispettivi, attraverso 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 collaborazione 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 informatizzata 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 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 dell'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 l'utorizzazione 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, oltreché 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 interrogativi 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 mancare 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 *turnover*, 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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180170124150