

## **COSA NON SI È FATTO E COSA SI DEVE FARE PER SALVAGUARDARE L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

È ormai chiaro che, senza un deciso cambio di rotta, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, è destinato a fallire.

In tema di costruzione di un polo unico delle ispezioni del mercato del lavoro non si registrano significativi passi in avanti ed appare in serio pericolo l'efficacia dei servizi ispettivi, con grave danno per i cittadini e i lavoratori, con la riduzione dei controlli sulla correttezza contributiva, sul rispetto degli obblighi assicurativi, sul rispetto della legalità dei rapporti di lavoro. In questo quadro, l'Ispettorato nazionale del Lavoro è destinato a fallire.

Con Decreto Legislativo n. 149 del 14 settembre 2015, il Governo Renzi, in attuazione del "Jobs Act", istituiva l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con l'obiettivo di "[...] *razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché al fine di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi*".

Tale soggetto è divenuto operativo solo a partire dal 1 gennaio 2017, in forza di un Decreto Interministeriale del 28 dicembre 2016.

I contorni della situazione attuale sono incontestabili:

- nessuna effettiva partecipazione degli Enti al governo e alle decisioni strategiche sul funzionamento dell'Istituto
- estrema confusione fra le diverse e specifiche funzioni ispettive
- assenza di qualsivoglia forma di coordinamento fra gli enti stessi
- inefficienza organizzativa e gestionale
- disprezzo delle ragioni e dei diritti al riconoscimento equo dei diritti, della dignità professionale e della retribuzione delle lavoratrici e dei lavoratori coinvolti.

Riproposizione, inaccettabile e dannosa, della condizione "costo zero" per realizzare un'operazione che, nella mente di chi l'ha progettata, avrebbe dovuto ridurre inefficienze, sovrapposizioni e

rilancio dei servizi ispettivi in assenza di alcun investimento che, a noi, è sempre parso sin dal primo momento come indispensabile.

Questo scenario impone, senza indugio, una verifica formale e approfondita del (mancato) raggiungimento degli obiettivi del nuovo Istituto. Questo monitoraggio era, oltretutto previsto dalla stessa norma che istituiva l'Istituto. Questa verifica deve produrre le necessarie decisioni strategiche e, aggiungiamo noi, un deciso cambio di rotta per riportare al centro dell'attenzione l'attività e la specificità dell'azione di vigilanza nel nostro Paese, come strumento di tutela dei diritti dei lavoratori – resi sempre più deboli dall'introduzione del *Jobs Act* – e delle aziende sane che operano nel nostro Paese.

A questo obiettivo, e alla risoluzione dei problemi che stanno preoccupando ed esacerbando gli animi delle lavoratrici e dei lavoratori degli enti di provenienza (INPS, INAIL e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) che, ricordiamo, mantengono un rapporto organico con le loro rispettive Amministrazioni, è attenta la nostra Organizzazione, che intende lanciare una vertenza sulla valorizzazione e rafforzamento dell'attività ispettiva, che noi riteniamo dovrà essere unitaria e diffusa.

- contrattare un investimento nel reclutamento e nella formazione di nuovo personale;
- investire nella costruzione di un unico sistema informativo e nell'adeguamento di tutti gli strumenti di supporto all'attività degli ispettori;
- rispettare le specificità delle funzioni e delle competenze dedicate ai servizi ispettivi, senza ricorrere a soluzioni incongrue o inefficaci come il ruolo unico, che non permetterebbe lo svolgimento appieno delle specifiche funzioni ispettive;
- costruire un percorso di allineamento dei trattamenti normativi e retributivi che, sul modello del nuovo CCNL, non sottragga ma aggiunga migliori condizioni a tutte e tutti.

Queste sono, a nostro giudizio, le condizioni da realizzare per la prosecuzione dell'attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

A questi obiettivi chiamiamo per una forte mobilitazione tutte le nostre strutture, i nostri delegati e le lavoratrici e i lavoratori che rappresentiamo.

Tutte le forme di lotta e le iniziative che in tutti i territori dovranno essere assunte guardano a queste richieste e a questi obiettivi.



## IL DOSSIER INL

Sin dalla sua costituzione, come FP CGIL evidenziammo la totale assenza di investimenti pubblici sul nuovo soggetto, dovuta alla clausola del costo zero, esplicita dalla formula normativa *“senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*. L’operazione che il Governo aveva realizzato, infatti, era di tale rilevanza da rendere essenziale un cospicuo impiego di risorse pubbliche, anche in considerazione del fatto che una vigilanza sul mercato del lavoro più efficiente avrebbe determinato maggiori introiti di risorse sottratte all’Erario.

Tralasciamo di ricordare dettagliatamente le vicende anteriori all’emanazione del D. Lgs. 149, limitandoci solo a rammentare che nei confronti della prima bozza – che prevedeva: passaggio coatto del personale ispettivo INPS e INAIL nei ruoli dell’INL, passaggio in mobilità del personale amministrativo del Ministero del Lavoro, chiusura di quasi tutte le sedi territoriali dell’ex Ministero del Lavoro, *governance* totalmente sbilanciata sul versante ministeriale senza partecipazione degli Enti – come FP CGIL ci siamo immediatamente mobilitati, in quanto avrebbe provocato una dematerializzazione del Ministero del Lavoro dal territorio nazionale, pesanti ricadute negative sulla funzione di vigilanza globalmente intesa e guerre tra lavoratori.

Tuttavia, quell’episodio – e la nostra immediata e globale mobilitazione – ci consente di evidenziare ancora una volta quanto stia a cuore di questa Organizzazione Sindacale l’attività di vigilanza sul mercato del lavoro e quanto essa sia, per noi, essenziale, considerando le funzioni di tutela sociale cui adempie sotto il versante lavoristico, previdenziale, assicurativo, in materia di salute e sicurezza (c.d. ispezione tecnica).

Venendo alla situazione attuale, poniamo subito attenzione al contenuto della disposizione normativa di cui all’art. 12 del D. Lgs. 149. Infatti, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali avrebbe dovuto nominare un **comitato operativo**, presieduto dal Direttore dell’INL e composto da un esperto dei ruoli del Ministero, uno dell’Inps e uno dell’Inail. Tra i compiti indicati nell’art. 12, Il comitato:” [...] *monitora le attività dell’Ispettorato, trascorsi dodici mesi dalla sua istituzione, al fine di valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione [...]*”. Di questo comitato non abbiamo

notizie precise ma, soprattutto, **non abbiamo notizie dell'esito dell'attività di monitoraggio che esso avrebbe dovuto svolgere all'esito del primo anno di attività dell'INL, che si è appena conclusa.** Evidentemente, il legislatore riteneva necessario fare il punto dopo il primo anno di attività, per poter mettere in campo gli aggiustamenti del caso. **Chiediamo, pertanto, di avere urgentemente delucidazioni sul punto da parte degli organi competenti.**

Tuttavia, in attesa di ricevere i dati di questo monitoraggio, evidenziamo noi le lacune di questa macchina, partendo dal dato normativo, che in questo momento di confusione può forse aiutarci a capire cosa doveva essere fatto e cosa andrebbe fatto.

**Coordinamento:** come già riportato, l'INL nasce anzitutto al fine di coordinare l'attività di vigilanza dei tre Enti maggiormente coinvolti nell'attività ispettiva. INL, quindi, non doveva essere inteso come mera sommatoria delle forze ispettive in campo – una risposta di carattere numerico alle carenze dell'attività di vigilanza – ma un vero organismo di coordinamento ed efficientamento della stessa.

In questa prospettiva, si pone la Circolare n. 2/2017 dell'INL, con cui si supera la c.d. “procedimentalizzazione” dell'attività ispettiva e si dettano le linee del coordinamento dell'attività di vigilanza tra i tre Enti. Noi continuiamo a ritenere che si debba proseguire nella direzione tracciata da quella Circolare, condivisa con Enti e sindacati.

Allo scopo di realizzare il coordinamento si sarebbero dovuti emanare, tra l'altro, dei DPCM – previsti dall'art. 7, co. 2, del D. Lgs. 149/2015 – con cui si sarebbero programmate forme di coordinamento fra INL e i servizi ispettivi di INPS e INAIL. Di tali decreti non abbiamo traccia e chiediamo conto di sapere che fine abbiano fatto. Chiediamo altresì di sapere **se e come abbia funzionato la Commissione Centrale di Coordinamento**, istituita presso l'INL – **composta, tra gli altri, dal Direttore dell'INL, dai Direttori Generali dell'INPS e dell'INAIL** – cui spetta il compito di proporre “indirizzi ed obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi”. Come abbiamo denunciato **per primi, abbiamo constatato che in diversi territori le Commissioni regionali di vigilanza non avvengono su basi paritetiche tra i soggetti coinvolti e rischiano altresì di trasformarsi in un mero orpello burocratico ulteriore**, a danno della funzionalità della vigilanza sul territorio.

Spiace, inoltre, fare riferimento a tragici episodi come quello accaduto pochi giorni fa in un'azienda metalmeccanica lombarda, in cui ben quattro operai hanno perso la vita, ma simili eventi riportano alla nostra attenzione l'**assenza di un coordinamento anche con le ASL e le ARPA**. Anche in questo caso, dobbiamo constatare la probabile mancata applicazione di una norma del decreto 149: l'art. 11, comma 4, nella parte in cui prevede che *"L'Ispettorato può stipulare uno o più protocolli d'intesa che prevedono strumenti e forme di coordinamento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale"*. Si è ritenuto di discutere di questi protocolli d'intesa in qualche sede? Che tipo di coordinamento si intende, altrimenti, attuare in un settore così delicato e importante come quello della salute e sicurezza, soprattutto considerando l'esiguo numero di ispettori tecnici dell'INL?

Nell'ambito del coordinamento, un capitolo specifico non possiamo non riservarlo alla **Sicilia** e al **Trentino-Alto Adige**. Per la Regione Sicilia, nel settembre 2016, si è stipulato un protocollo con INL la cui attuazione non è ancora avvenuta, in quanto esso pare contenere solo statuizioni generiche e dichiarazioni di intenti che, a distanza di oltre un anno, aspettano ancora di essere tradotte in concrete disposizioni attuative. Tale situazione di stasi e inerzia non può e non deve perdurare: in una terra come la Sicilia, gli Ispettori del lavoro, dell'INAIL e dell'INPS hanno da sempre rappresentato un imprescindibile presidio di legalità contro fenomeni tristemente endemici quali il lavoro sommerso, il *dumping* sociale e l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico/aziendale.

Nulla è ancora dato sapersi, invece, per le Province autonome di Trento e Bolzano. Ricordiamo, peraltro, che noi per primi (e da soli) abbiamo sventato il tentativo della politica locale di mettere le mani sulla vigilanza e siamo riusciti a ottenere che, nell'estate del 2016, venisse sollevato dal Consiglio dei Ministri il conflitto di attribuzione fra Stato ed autonomie locali rispetto alla legge n. 10 del 24/5/2016 della provincia autonoma di Bolzano.

**Banche dati**: il coordinamento dell'attività ispettiva presuppone che vi sia una condivisione delle banche dati fra gli Enti interessati. Questa, assieme al coordinamento, avrebbe dovuto essere **una**

delle finalità minime dell'INL, non realizzata neanche con il precedente Decreto Legislativo n. 124/2004. Sul punto, il Decreto 149 è stato esplicito e chiaro all'art. 11, co. 5: *“L'INPS, l'INAIL e l'Agenzia delle entrate sono tenuti a mettere a disposizione dell'Ispettorato, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni, sia in forma analitica che aggregata, utili alla programmazione e allo svolgimento dell'attività di vigilanza e di difesa in giudizio, al fine di orientare l'azione ispettiva nei confronti delle imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare ovvero della evasione od omissione contributiva e al fine di una maggiore efficacia della gestione del contenzioso. L'inosservanza delle disposizioni di cui al presente comma comporta l'applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale”*. Con Direttiva del 22 novembre u.s., il Ministro Poletti ha espressamente chiesto all'Inps, *“che detiene le principali informazioni utili all'Ispettorato nazionale del lavoro”*, di porre in essere *“con immediatezza tutte le misure di carattere tecnico per assicurare una fattiva condivisione delle informazioni in suo possesso”*.

Anche l'ispezione tecnica, peraltro, avrebbe bisogno di fonti informative, come ad esempio l'accesso ai “Flussi informativi” dell'INAIL, con cui sarebbe possibile pianificare una efficace attività ispettiva, oppure le norme tecniche per conoscere le soluzioni allo stato dell'arte che riguardano i processi produttivi, macchine, attrezzature, prodotti. Informazioni direttamente connesse con la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Un altro limite alla efficace attività di vigilanza tecnica è posto dalla mancata implementazione del SINP (Sistema Informativo Nazionale della Prevenzione, previsto dall'art. 8 del D. Lgs. 81/2008), che consentirebbe la conoscenza di tutta la vigilanza svolta anche da altri organismi ispettivi e quindi la possibilità di applicare la sospensione delle attività imprenditoriali per le violazioni reiterate in materia di salute e sicurezza, oggi impossibili da quantificare.

**Anche questi aspetti risultano al momento privi di attuazione e anche su tutto ciò chiediamo chiarimenti urgenti ai vari Enti coinvolti.**

Oltre a ciò, **chiediamo di sapere se sia stata costituita un banca dati nazionale delle ispezioni effettuate dai tre Enti, quale elemento minimo per poter evitare la duplicazione dell'attività ispettiva ovvero quale elemento sviluppatore di sinergie tra diversi territori, così da superare problemi scaturenti anche dalla vigilanza cosiddetta “a vista”**.

**Risorse economiche:** si tratta, con ogni evidenza, del principale nodo da sciogliere, se davvero si ritiene di voler garantire piena funzionalità alla vigilanza ispettiva. Finora, **l'assenza di risorse economiche ha impedito** anzitutto di poter avviare una qualsiasi discussione sindacale sull'**equiparazione dei trattamenti accessori spettanti al personale ispettivo**, così da azzerare le differenze attualmente esistenti fra colleghi posti a svolgere mansioni complementari. In questo modo, si porrebbe fine alla guerra tra lavoratori che il Decreto 149 ha innescato e si sgombrerebbe il campo dal timore degli ispettori degli Enti che questa riforma non si realizzi a costo zero, ma a scapito delle risorse ad essi destinate.

Il "costo zero", peraltro, ha anche impedito di dare attuazione a norme come quelle di cui all'art. 5, commi 2 e 3, che disponevano la **previsione di un'indennità specifica volta a favorire la messa a disposizione del mezzo proprio**, di **coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'INAIL** e **l'omogeneizzazione delle dotazioni strumentali, anche informatiche, messe a disposizione del personale ispettivo**.

In questo contesto, si colloca la vicenda del **DM Poletti**, del 10 ottobre scorso, con cui si individuano le risorse finanziarie relative al trattamento economico di missione del personale ispettivo dell'INPS e dell'INAIL, così come già individuate dagli Enti con comunicazioni trasmesse all'INL nei primi mesi del 2017, senza un'attenta e ponderata reale valutazione dei costi dell'attività ispettiva. Rispetto al quadro sopra delineato, peraltro, tale decreto appare del tutto fuori contesto: considerando la quantità di problemi da affrontare che il decreto 149 impone, **il nodo delle missioni non appare affatto essenziale per il funzionamento dell'attività di vigilanza ed anzi, ha finito con lo scatenare – comprensibilmente – delle fortissime tensioni tra lavoratori**. Sul punto, la Fp Cgil ha provveduto a chiedere ai propri legali un parere sulla legittimità e sulla possibile impugnazione.

Nel frattempo, rimarchiamo che siamo stati i primi a sollevare dubbi sull'applicazione di quel DM, evidenziando all'INL la totale assenza di un accordo con gli Enti, l'assenza di una piattaforma informatica condivisa in grado di gestire questa partita, l'assenza di un accordo con la Regione Sicilia e le due Province autonome per poter gestire quelle poste in quelle realtà autonome. Abbiamo, pertanto, chiesto – ai vertici dell'INL – l'immediata sospensione di quel DM, nell'attesa di definire tutti questi aspetti. Ciò che è avvenuto, con conseguente comunicazioni degli Enti al rispettivo personale ispettivo.



L'assenza di risorse economiche condiziona anche la possibilità che l'INL assuma nuovo personale ispettivo. In questo caso, infatti, si finirebbe per perpetuare separazioni economiche tra ispettori che, invece, dovrebbero essere eliminate al più presto e si creerebbero paradossali fenomeni di "dumping" proprio fra lavoratori posti a presidio della legalità del mercato del lavoro. Comunque, il reclutamento di nuovo personale dovrà avvenire considerando il mantenimento delle specificità presenti, assumendo ispettori previdenziali, assicurativi, lavoristici e tecnici.

**Formazione:** siamo ansiosi di conoscere e contrattare il piano della formazione 2018 dell'INL, a seguito dello stanziamento di 1 milione di euro nel bilancio di previsione dell'Ente. Anche su questo aspetto, sin dall'inizio abbiamo evidenziato come la formazione di tutto il personale coinvolto dovesse costituire uno degli elementi propulsivi del nuovo soggetto, per garantire **osmosi fra differenti competenze, ferme restando le singole specificità**. L'ispezione sul lavoro ha implicazioni diverse e non sempre collimanti fra loro, tutte con pari dignità e rilievo. In un'epoca di sapere specialistico, non riteniamo possa esistere un tuttologo in grado di conoscere in maniera approfondita tutte le norme giuslavoristiche, previdenziali, assicurative e in materia di salute e sicurezza. Per questa ragione, la formazione dovrà continuare a poggiare su competenze diverse. Nell'anno che si è concluso, peraltro, registriamo un differente approccio sul punto da parte di INPS e INAIL: mentre l'INAIL, dopo la formazione teorica ha avviato un percorso di formazione "on the job", affiancando ispettori dell'INL a ispettori dell'INAIL e mettendo a loro disposizione i relativi applicativi, così da avere un percorso formativo compiuto, che consenta a questi lavoratori di poter poi svolgere in modo autonomo la vigilanza assicurativa, questo non pare essere accaduto per l'INPS, al punto che la già citata Direttiva del Ministro del Lavoro Poletti chiede all'Istituto di *"prevedere un accesso agli applicativi già in uso al personale ispettivo dell'Istituto nazionale della previdenza sociale da parte del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, affinché quest'ultimo sia messo in condizione di svolgere nel modo più semplice ed efficace l'attività di vigilanza e di recupero della contribuzione non versata che, evidentemente, rappresenta uno degli obiettivi prioritari dell'azione governativa e dell'istituzione stessa della nuova Agenzia"*. Anche di questo, chiediamo conto agli Enti coinvolti.

\*\*\*\*\*

Sin dalla costituzione dell'INL ci era ben chiaro che la prospettiva in cui ci saremmo dovuti muovere come Organizzazione Sindacale non poteva più essere limitata all'interlocuzione separata con i singoli attori istituzionali coinvolti.

Per questa ragione, fummo i primi a chiedere l'attivazione di un tavolo unitario il cui principale risultato fu la già citata Circolare n. 2 dell'INL.

Per questa stessa ragione, sin dai primi mesi dello scorso anno avviammo delle assemblee sui territori, che coinvolgevano ispettori dei tre Enti. Alleghiamo, a tale scopo, un documento del febbraio scorso, in cui evidenziavamo questioni tuttora insolute.

Nell'aprile dello scorso anno, a seguito di queste assemblee, convocammo una giornata di riflessione sull'attività di vigilanza, dal significativo titolo "Il Nostro Lavoro", mettendo assieme allo stesso tavolo i vertici dei tre Enti e rappresentanze dei lavoratori, dichiarando l'apertura della vertenza sulla vigilanza ispettiva in questo Paese.

Ci fa piacere notare che non siamo più i soli a muoverci in questa prospettiva. Molte delle questioni da noi sollevate riteniamo fossero patrimonio comune unitario su cui, fino a qualche tempo fa, Cgil, Cisl e Uil concordavano. Riteniamo utile ribadire ora, per riprenderle in una prospettiva unitaria.

È evidente che molti dei nodi irrisolti sopra indicati vanno ad evidenziare responsabilità politiche, innanzitutto: è responsabilità politica l'aver costituito un Ente simile "a costo zero", così come è responsabilità politica l'aver costituito un Ente simile senza poi averne guidato la regia ma, anzi, lasciando scatenare conflitti – più o meno aperti – fra diverse Amministrazioni e fra lavoratori.

Ma non possiamo non sottolineare anche le responsabilità amministrative: perché a distanza di un anno non c'è ancora un vero coordinamento dell'attività di vigilanza? Perché non c'è ancora condivisione delle banche dati? Perché non si procede a un'attività di formazione seria e adeguata? Tutte cose già previste dal D. Lgs. 124/2004.

A fare le spese di tutto questo sono i lavoratori dei tre Enti, che si coordinano da soli, in forza di rapporti costruiti con serietà e competenza nel corso degli anni.

A fare le spese di tutto questo è l'attività di vigilanza sul mercato del lavoro che, proprio nei momenti di maggiore crisi economica, dovrebbe essere più forte, perché più forte è la propensione alle varie illegalità.

Alla luce di questo, abbiamo proclamato lo stato di agitazione dell'intero personale dell'INL.

Alla luce di questo, riteniamo di poter proclamare lo stato di agitazione del personale ispettivo degli Enti.

Invitiamo, pertanto, i territori a mobilitarsi in questa prospettiva, non inseguendo ipotesi di restaurazioni che, almeno al momento attuale, non appaiono praticabili, né forme di chiusura – o addirittura di contrapposizione – che travalichino le specificità presenti nella vigilanza.

Quel che ci preoccupa è la tenuta complessiva del sistema di vigilanza sul mercato del lavoro in questo Paese. Esigiamo, pertanto, risposte chiare e concrete. Innanzitutto, e al più presto, dai **vertici amministrativi, cui torniamo a chiedere un tavolo di confronto unitario, perché ci diano risposte univoche e chiare sulle questioni che noi abbiamo posto e su cui possono intervenire ora, se davvero lo vogliono**. Qualora la nostra analisi fin qui riportata fosse confermata, valuteremo tutte le opzioni possibili per salvare la vigilanza sul mercato del lavoro.

Esigiamo, infine, risposte univoche e chiare anche dalla politica, per sapere come intende mettere mano alla situazione sopra rappresentata.

Roma, 25 gennaio 2018