

COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 DICEMBRE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SILVANO MOFFA**

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Moffa Silvano, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SU TALUNI FENOMENI DEL MERCATO DEL LAVORO (LAVORO NERO, CAPORALATO E SFRUTTAMENTO DELLA MANODOPERA STRANIERA)	
Audizione di rappresentanti dell'INAIL:	
Moffa Silvano, <i>Presidente</i>	3, 5, 7, 8
Bellanova Teresa (PD)	5
Cazzola Giuliano (PdL)	5, 6, 7
Damiano Cesare (PD)	6
Santagata Giulio (PD)	6, 7
Sartori Marco Fabio, <i>Presidente dell'INAIL</i>	3, 6 7, 8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
SILVANO MOFFA

La seduta comincia alle 13,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'INAIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su taluni fenomeni discorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera), l'audizione di rappresentanti dell'INAIL.

Sono presenti il presidente, Marco Fabio Sartori, e il direttore generale, Rita Chiavarelli.

Do la parola al presidente dell'INAIL, Marco Fabio Sartori.

MARCO FABIO SARTORI, *Presidente dell'INAIL*. Ringrazio il presidente e tutti i membri della Commissione. Questo del lavoro nero, del caporalato e dello sfruttamento della manodopera clandestina straniera e non straniera è un argomento particolarmente delicato.

In questi ultimi tre anni, una serie di dati significativi ha contrassegnato l'andamento della nostra attività ispettiva e di

verifica delle aziende, sotto la spinta di una crisi economica, che si presumeva potesse fare esplodere il fenomeno (come in parte è avvenuto, visti i risultati di cui gli uffici mi hanno informato attraverso opportuni grafici).

Quello del lavoro nero è un fenomeno da noi difficilmente quantificabile. Le stime sono basate su dati Istat (al momento disponiamo dei dati Istat 2006) sotto il profilo sia dei lavoratori in generale che del numero degli infortuni che si verificano e che non vengono denunciati. Secondo le stime Istat riferite al 2006 e applicando gli indici di frequenza degli infortuni per categorie, così come avviene nel lavoro regolare e con gli infortuni denunciati, possiamo quantificare il numero degli infortuni non denunciati in circa 175.000 nel 2006. Per avere contezza della situazione del 2008 e del 2009, dobbiamo aspettare le nuove tabelle Istat e applicare gli stessi criteri. Facendo riferimento al 2006, unico dato certo di cui disponiamo, abbiamo però potuto quantificare in 175.000 gli infortuni non denunciati.

Secondo la nostra proiezione, si tratta di infortuni di lieve o media entità, quasi mai di grave entità, che verrebbero rilevati attraverso i meccanismi vigenti presso le unità sanitarie locali.

Per entrare nel merito del numero delle ispezioni effettuate e del nuovo sistema applicato dall'INAIL, di cui poi vi potrà fornire tutte le tabelle, possiamo effettuare subito un confronto nel triennio 2006-2008. Le aziende ispezionate sono state 27.361 nel 2006, 28.736 nel 2007 e 28.091 nel 2008, quindi pressoché equivalenti, nonostante un numero di ispettori che nel frattempo è diminuito. Le aziende in cui si sono verificate irregolarità sono state ri-

spettivamente 21.982 nel 2006, 23.620 nel 2007 e 23.927 nel 2008, quindi numeri sostanzialmente equivalenti.

La tabella dei lavoratori verificati come irregolari mostra come nel 2006 fossero 53.296, nel 2007 58.249 e nel 2008 sono diventati 82.424 con un aumento del 41,51 per cento rispetto all'anno precedente. Nei lavoratori irregolari comprendiamo tutte le irregolarità di un contratto di un lavoratore, anche le più piccole, per cui spesso si tratta di piccole irregolarità formali. Poiché i metodi di valutazione non cambiano da un anno all'altro effettivamente, dal 2007 al 2008 abbiamo verificato un aumento del numero di lavoratori irregolari verificati.

Dobbiamo aggiungere una considerazione: in questi anni i metodi utilizzati dall'INAIL per effettuare le ispezioni sono diventati molto sofisticati, perché sono stati affinati. Abbiamo cercato di « colpire » i settori più a rischio, in cui sapevamo di trovare le maggiori irregolarità, come vedremo poi nell'elenco delle aziende ma soprattutto dei settori che presentano le maggiori percentuali di irregolarità, perché sono stati introdotti nuovi metodi valutativi.

Da quest'anno, abbiamo un nuovo sistema di inserimento dei dati di verifica delle ispezioni, che sta dando risultati importanti, ma che nel medio-lungo periodo produrrà risultati ancora più significativi. Stiamo quindi evolvendo la nostra attività ispettiva in maniera molto accurata e produttiva, e nel corso dei prossimi anni ci aspettiamo un ulteriore miglioramento.

Con l'ausilio delle tabelle individuiamo i settori che nel corso dei tre anni hanno evidenziato le maggiori irregolarità. Nel 2006 il primo settore è quello delle costruzioni, con il 14,24 delle irregolarità. Sempre nel 2006, il secondo settore è rappresentato dagli alberghi e dai ristoranti con il 7,31; il terzo è il commercio al dettaglio con il 6,35, seguito dall'informatica e dai servizi alle imprese con il 4,48, i servizi pubblici con il 2,94 per cento.

Nel 2007, si conferma questa tendenza con il settore delle costruzioni che risulta

con il 14,17 per cento, il settore dell'informatica e dei servizi alle imprese con l'11,85, gli alberghi e i ristoranti con il 9,5, sanità e assistenza sociale con il 4,06, il commercio al dettaglio con il 3,67, l'industria dei metalli con il 3,18 e i servizi pubblici con il 2,73. Vi fornirò poi tutte le tabelle, in modo che le possiate analizzare autonomamente.

Il 2008 vede ancora primo il settore delle costruzioni con oltre il 15 per cento, seguito dai trasporti con il 9,68, dall'informatica e dai servizi alle imprese con il 7,66, da alberghi e ristoranti con 6,6. Abbiamo poi un dato anomalo: la pubblica amministrazione con il 5,06, i servizi pubblici con il 4,09 e poi la sanità, l'assistenza sociale e l'industria dei metalli.

Alcuni dati devono essere comunque analizzati, perché possono apparire strani, ma i settori tradizionalmente delicati come le costruzioni continuano a essere i più a rischio e per converso più seguiti dall'Istituto nella verifica della regolarità dei lavoratori presenti non solo nei cantieri.

Questo è l'andamento dell'attività ispettiva dell'istituto negli ultimi tre anni. Potremmo scendere ancora più nel dettaglio, entrando nel merito delle singole regioni, altro aspetto su cui vi forniremo tabelle. Desidero però sottolineare che per quanto riguarda il trend mensile del 2009 non a consuntivo ma a novembre di quest'anno, proprio per l'introduzione del nuovo sistema di valutazione alcuni dati appaiono anomali, quindi vi pregherei di accettare con beneficio d'inventario i dati della tabella relativa al trend mensile del 2009, perché devono essere ancora verificati in relazione al nuovo sistema di registrazione delle verifiche effettuate e delle irregolarità riscontrate. La tabella non può quindi essere ancora considerata certa.

L'attività di prevenzione dell'istituto si sta concentrando in particolare nei settori in cui sono presenti maggiormente lavoratori in nero sottopagati o con contratti fortemente irregolari, stranieri con difficoltà di approccio all'attività lavorativa, quindi privi di una formazione adeguata e

spesso preda di organizzazioni malavitose, che ne gestiscono in maniera illecita le prestazioni d'opera.

Attraverso questa attività di prevenzione e la collaborazione con il sindacato, gli enti locali, i carabinieri e tutti i soggetti che devono intervenire nella prevenzione del fenomeno, stiamo ottenendo risultati significativi soprattutto nella collaborazione in cantiere, ai fini di prevenzione degli incidenti sul lavoro e di spingere gli stessi soggetti a richiedere una regolarizzazione efficace ai fini della loro attività lavorativa a tutti i soggetti con i quali entrano in contatto.

Non è un'attività facile, come evidenziato dalle tabelle per quanto concerne le regioni maggiormente a rischio, dove l'attività ispettiva non è agevole e i nostri ispettori incontrano difficoltà, perché si tratta di recarsi in cantieri pericolosi, dove le condizioni di lavoro sono molto delicate ed è richiesta una forte presenza della forza pubblica.

Come ho già ribadito più volte, in certe regioni è diventato molto difficile fare attività ispettiva e quindi dobbiamo dare merito ai nostri ispettori, che con coraggio cercano di portare avanti un'attività non a basso rischio. Stiamo ottenendo risultati, ma potremmo fare molto di più con un'attività ispettiva coordinata e gestita in modo univoco a livello nazionale. Come ho più volte sottolineato al Ministro, dobbiamo fare un salto di qualità nel coordinamento dei servizi ispettivi.

Crediamo anche che combinando l'azione di repressione con quella di prevenzione nel corso dei prossimi anni, utilizzando l'attività di *intelligence* e le nuove tecnologie di incrocio delle banche dati, potremo proseguire in questo trend positivo nella emersione dei fenomeni di lavoro irregolare e in nero, che abbiamo verificato nel corso di questi anni.

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

TERESA BELLANOVA. Leggeremo attentamente le tabelle che il presidente ci

consegnerà e daremo una nostra lettura, ma tra i dati citati non risulta il settore dell'agricoltura, nel quale non è certo assente il fenomeno del lavoro irregolare e della presenza di immigrati occupati in modo irregolare.

Mentre l'ascoltavo mi è sorto un dubbio sulla questione delle irregolarità nella pubblica amministrazione con un tasso di oltre il 5 per cento. Vorremmo quindi che lei ci chiarisse questa affermazione. Vorrei soffermarmi poi sulla difficoltà cui lei faceva riferimento per quanto riguarda le ispezioni in alcune regioni e, rispetto a questa sua considerazione, desidero porre una domanda. Se, come lei evidenzia con franchezza, i rappresentanti dello Stato ammettono di incontrare difficoltà nell'ispezionare luoghi di lavoro, non si può pensare che i lavoratori da soli e con un indebolimento degli strumenti di garanzia, quindi con una destrutturazione del mercato del lavoro, possano far rispettare delle regole elementari come l'essere assunto, lavorare per un certo numero di ore, avere diritto a un periodo di riposo, avere regole che non mettano in discussione la propria esistenza, che non creino nocumento alla propria salute.

Vorremmo quindi chiederle di aiutarci a capire come il lavoro legislativo e la nostra iniziativa possa aiutare non solo gli ispettori, affinché non siano messi in difficoltà, ma anche le persone sole nel rapporto con i datori di lavoro, che vi inducono a fare dichiarazioni allarmanti di cui dobbiamo tenere conto.

GIULIANO CAZZOLA. Ringrazio il presidente per i dati che ci ha fornito, che esamineremo con la cura dovuta all'impegno con cui li ha predisposti.

Faccio notare come l'articolo 2 del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria in materia di lavoro — che dopo un anno torna all'esame della Camera per la terza lettura (1441-*quater*-B) — preveda importanti novità per quanto riguarda l'attività di vigilanza e controllo in materia di sicurezza e salute e i compiti del suo ente. Accolgo con favore queste novità, perché ritengo che vadano nella

giusta direzione di coordinare i compiti degli enti e delle istituzioni incaricati di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Mi ricollego quindi alla domanda dell'onorevole Bellanova, per chiederle se, nonostante sia necessario valutare come uscirà questo progetto di legge dalla Camera e come saranno attuati i decreti legislativi, non consideri aperta una prospettiva per migliorare e qualificare l'attività dell'istituto che lei presiede e per impegnarlo di più nel contrastare quei fenomeni, che purtroppo hanno reso difficile la sua attività, come lei ha apertamente denunciato.

CESARE DAMIANO. Ho avuto modo di ascoltare in altre occasioni il presidente Sartori sui temi della sicurezza e del lavoro nero, e ho apprezzato la determinazione con la quale l'istituto cerca di affrontare questi argomenti.

Ribadisco che sarebbe auspicabile uno sforzo comune per individuare un polo della salute e sicurezza, di cui l'INAIL potrebbe essere il motore fondamentale, dividendo questo tema dagli aspetti di carattere previdenziale, che pure sono importanti per il Paese. Se quindi si determinassero delle condizioni favorevoli per andare finalmente in una direzione di questa natura, che può mettere insieme molte risorse e molti istituti con l'INAIL in un ruolo preminente, sarebbe un bene per tutti. So che il presidente Sartori sta lavorando a questo progetto, al quale siamo assolutamente favorevoli.

Nel 2006, venne adottato un decreto sicurezza che prevedeva la sospensione dell'attività delle aziende nelle quali gli ispettori avessero sorpreso almeno il 20 per cento di lavoratori al nero. Con quel Governo effettuammo una statistica molto precisa, che portò alla sospensione di circa 5.000 imprese, 2.500 delle quali riaprirono i battenti regolarizzando tutti i lavoratori, mentre il resto scomparve. Si trattava di aziende di piccole dimensioni, che in molti casi non solo vivevano di nero, ma erano infiltrate da elementi della malavita organizzata.

Quella statistica era accompagnata da un dato molto interessante dell'INAIL circa la prima iscrizione dei lavoratori all'attività, quindi l'apertura del libretto di lavoro, che certificò che soltanto nel settore dell'edilizia nei diciotto mesi di Governo ci furono 250.000 lavoratori iscritti per la prima volta, di cui il 55 per cento erano stranieri e il 60 per cento degli stranieri erano rumeni.

In quel dato, che andava depurato dall'avvio al lavoro dei giovani, si poteva comunque riscontrare un'importante tendenza all'emersione. Vorrei quindi sapere se sia possibile proseguire da parte vostra, d'intesa con il Governo, in quella statistica e incrociare il dato della sospensione delle attività e il dato della prima iscrizione al libretto di lavoro, in modo tale da comprendere in tutti i settori gli andamenti dell'occupazione certificata e in chiaro.

Questo sarebbe per noi molto importante, anche perché il suo istituto costituisce una preziosa fonte — non solo statistica — che può consentire di elaborare sui dati statistici interventi di correzione legislativa, che possano aiutare l'emersione dal lavoro nero.

Poiché non ho più avuto notizia di questi dati che noi mensilmente fornivamo, vorrei sapere se sia possibile riprendere quella buona abitudine, corroborando in questo modo l'attività che stiamo svolgendo di indagine sul lavoro nero.

GIULIO SANTAGATA. Cito a memoria i dati del presidente Sartori, ma mi è parso di capire che su circa 28.000 ispezioni quasi l'85 per cento abbia comportato l'emersione di un'irregolarità.

MARCO FABIO SARTORI, *Presidente dell'INAIL*. Esattamente 28.091 aziende ispezionate nel 2008, di cui l'85,18 per cento irregolari.

GIULIANO CAZZOLA. Formali ?

MARCO FABIO SARTORI, *Presidente dell'INAIL*. Tutte le irregolarità, anche le più piccole, ma il trend è sicuramente aumentato nel triennio dall'80,34 all'85,18. Sono stati affinati i metodi ispettivi.

GIULIO SANTAGATA. La mia prima domanda mirava infatti a capire se le 28.000 aziende ispezionate fossero risultato di un'attività a monte.

Poiché con tutta la buona volontà ispezioniamo circa 1 impresa ogni 160 con le citate difficoltà nel fare ispezioni serie, sarebbe forse opportuno, oltre alla realizzazione del polo della salute richiamato dall'onorevole Damiano, cercare di unificare e uniformare i livelli ispettivi con l'INPS.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente dell'INAIL, Marco Fabio Sartori, per la replica.

MARCO FABIO SARTORI, *Presidente dell'INAIL*. Vi ringrazio di tutte queste domande che mi offrono la possibilità di delineare un quadro di quella che è e che speriamo sarà l'attività dell'INAIL nei prossimi anni.

Nel corso di questi ultimi anni, in particolare con il provvedimento n. 106 dell'agosto 2009, all'istituto è stato chiesto di allargare la propria attività alla prevenzione, al reinserimento lavorativo, a un'attività riabilitativa più efficace di quella svolta fino ad oggi, un salto di qualità che giustamente il Paese chiede all'istituto, che fino ad oggi si è mosso nell'ambito delle leggi vigenti e ha svolto il suo compito ottemperando a quanto richiesto dalla normativa.

Su richiesta del Governo, a cui ha fatto seguito un provvedimento del Parlamento, l'istituto ha approntato un piano industriale che è sul tavolo del Governo ormai dal mese di marzo di quest'anno, che ha previsto questo suo forte cambiamento al fine di fornire un'attività di prevenzione più efficace e di riabilitazione dell'inserimento lavorativo migliore di quella svolta oggi.

Sotto questo aspetto, la strategia del polo salute e sicurezza appare importante, giacché finalmente abbinerebbe l'attività di INAIL e quella di ISPESL, che attualmente sono scoordinate. Questa scelta vantaggiosa per l'attività dei due istituti e per l'attività di prevenzione, attraverso

una forte collaborazione con le associazioni di categoria, il sindacato, i patronati, i consulenti del lavoro e tutti i soggetti indicati nel piano industriale potrebbe garantire quel salto di qualità che tutti auspichiamo. Attraverso opportune sinergie, potremmo inoltre attivare quell'attività di reinserimento lavorativo degli infortunati riabilitati oggi quasi completamente assente.

Diventa quindi strategico un quadro normativo che ci consenta di fare questo salto di qualità, altrimenti fra un anno potrei affermare che la legge ci ha dato funzioni ipotetiche, senza darci gli strumenti per metterle in pratica. Questa è la situazione attuale.

Potrei comunque venire a illustrarvi i contenuti del piano industriale senza nessuna difficoltà, perché mi sembrerebbe giusto che la Commissione lavoro venga informata delle proposte dell'istituto per il miglioramento della sua attività quotidiana. Potremmo quindi aprire un capitolo dedicato al piano industriale dell'INAIL, che è già nelle mani del Governo. Si tratta infatti di un documento che, seppure *in itinere* perché lo stiamo evolvendo in queste settimane, possiede linee guida già note al Governo e in particolare al Ministro Sacconi vigilante sull'attività dell'istituto.

Per quanto riguarda i dati sull'agricoltura, ho riportato i dati che mi sono stati forniti, ma effettivamente, secondo questi dati a mio parere da approfondire, l'agricoltura non rientra tra i settori più a rischio.

GIULIANO CAZZOLA. Tra l'altro, non c'è neanche l'industria manifatturiera.

MARCO FABIO SARTORI, *Presidente dell'INAIL*. Sono stati utilizzati codici ATECO, ovvero la classificazione di uso comune. Per evitare però di riferire inesattezze di cui mi pentirei a una Commissione parlamentare, mi riserverei di farvi avere una nota scritta sulle domande poste in merito all'agricoltura, alla pubblica amministrazione, all'industria manifatturiera e ai dati da me esposti poco fa, che

possono sembrare anomali a una prima valutazione, ma sono dati consuntivi perché riferiti agli anni precedenti. Considero quindi opportuno chiedere agli uffici una spiegazione più approfondita di come nascano e si sviluppino questi dati. Mi riservo quindi di fornire per iscritto queste indicazioni.

Per quanto riguarda la nuova ipotesi di attività ispettiva, non so quale provvedimento uscirà dal Parlamento, ma l'attività ispettiva deve essere attentamente ripensata, perché non solo oggi ne ho denunciato le difficoltà. La scorsa settimana, gli onorevoli Damiano e Cazzola erano presenti a una pubblica manifestazione nella quale ho detto le stesse cose, evidenziando come in alcune regioni l'attività ispettiva sia fortemente difficoltosa e come le condizioni dei luoghi di lavoro oggi ispezionati dalle ASL risentano della regionalizzazione della sanità. Manca infatti un'uniforme valutazione dei vari luoghi di lavoro in maniera efficace e uniforme su tutto il territorio nazionale.

Ritengo che sia arrivato il momento di ripensare attentamente tutta questa attività, che oggi è carente di coordinamento. Credo che di fronte alla Commissione parlamentare, che deve prendere decisioni importanti sul quadro normativo, non si

possa che essere sempre e in questo caso particolarmente più che onesti sulla situazione attuale dell'attività ispettiva.

PRESIDENTE. Accogliamo con favore la sua offerta di tornare per presentare il piano industriale, per cui avremo modo di ritornare sugli argomenti che lei gentilmente ci ha esposto. La ringrazio anche per i dati ulteriori che vorrà fornirci per un lavoro estremamente importante per la nostra Commissione. Le auguro buon lavoro.

MARCO FABIO SARTORI, Presidente dell'INAIL. Ringrazio il presidente e tutti i commissari. Lascio queste tabelle a disposizione degli uffici.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il presidente dell'INAIL, Marco Fabio Sartori, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
l'8 aprile 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

