

La lunga strada per la tutela del lavoro

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ovvero il progetto giusto, tra riforme mancate e fantasmi del passato

di Micaela Cappellini [*]



La morte di Octay Stroici, 66 anni, travolto dal crollo di una torre ai Fori Imperiali il 3 novembre 2025, è l'ennesimo episodio di una strage sui luoghi di lavoro, che continua incessante, in una attenzione mediatica intermittente, ovvero presente esclusivamente nell'immediatezza della tragedia, senza però uno sviluppo progettuale conseguente, coerente e trasparente.

All'alba del 1.1.2017 le cose dovevano sembrare molto diverse: quel giorno, infatti, nasceva l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), l'agognato traguardo di un lungo dibattito sociopolitico sull'opportunità di istituire una Agenzia Unica delle Ispezioni, in linea con gli standards europei e capace di compiere il passo evolutivo in un mercato del lavoro che stava già cambiando velocemente nei suoi fenomeni distorsivi, anche a causa dei fenomeni di dislocazione estera di parte della produzione italiana e l'avvento dell'era digitale.

Fino ad allora, infatti, lo stesso rapporto di lavoro poteva essere oggetto di plurimi accertamenti, compiuti da parte di enti diversi, a seconda dell'aspetto considerato (contrattuale, contributivo, assicurativo, prevenzionistico), con procedure amministrative, direttive, obiettivi, banche dati separate e sistemi informatici non comunicanti.

Tale frammentazione dei controlli disperdeva energie professionali, creando inefficienze e costi sull'intero sistema. Ad esempio, nel sistema giudiziario – anni dopo la chiusura dell'accertamento vero e proprio – i procedimenti di opposizione giurisdizionale ai verbali dei vari enti, si concludevano spesso dopo decenni, peraltro con esiti finali diversi (non essendo obbligatorio il litisconsorzio e non avendo effetto di “giudicato” le sentenze che riguardano soggetti pubblici diversi); è evidente che tutto ciò creava effetti di ingiustizia di contraddizione del complesso nonché un danno temporale per lavoratrici e lavoratori, ma anche per le imprese. Dall'altro lato, tutto ciò mostrava già in nuce una criticità – allora chiara quasi solo per gli addetti ai lavori – ovvero la forte connessione tra irregolarità contrattuale ed il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

La risposta alla necessità, ormai ritenuta decisiva, di creare, finalmente, una vigilanza integrata, capace di coniugare il controllo “ordinario” (contrattuale, contributivo, assicurativo) e quello “tecnico” (sicurezza), fu costituita dal D.Lgs.n. 149/2015 ([\), che istituì l'Ispettorato Nazionale del Lavoro \(INL\), un'Agen-](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-09-14;149!vig=)

zia autonoma mirata, almeno nella fase iniziale, alla progressiva unificazione del personale ispettivo proveniente da Ministero del Lavoro, INPS e INAIL.

Ben presto, tuttavia, iniziarono a manifestarsi le prime difficoltà: già lo stesso Decreto istitutivo prevedeva la creazione dell'Agenzia “a costo zero”, cioè senza investimenti aggiuntivi rispetto al passato sistema di frammentazione/disgregazione dei “controllori”, creando fin dall'inizio un vero e proprio paradosso logico e politico, peraltro subito denunciato dai sindacati dell'INL.

Una prima conseguenza di questa impostazione “al ribasso”, fu l'applicazione al personale INL del CCNL dei Ministeri, e non di quello degli Enti Pubblici Economici. Questo, ben presto, determinò una “frattura” tra il personale INL ed il personale ispettivo INPS e INAIL, in quanto, al di là del pur rilevante fattore retributivo, il CCNL Funzioni Centrali appariva evidentemente non adatto alla specificità delle professionalità di una Agenzia, che avrebbe dovuto essere cabina di regia dei controlli sul lavoro. La soluzione, ancora una volta orientata al minor costo per lo Stato, prevedeva il blocco delle assunzioni ispettive presso INPS e INAIL e la contestuale assunzione presso l'INL di funzionari di vigilanza contributivi e assicurativi, ma sempre con CCNL “ministeriale” delle Funzioni Centrali.

In questo quadro complesso e ricco di disagi, il personale INL si è mobilitato, sindacalmente, più volte fin dal 2017, arrivando a tre scioperi molto partecipati tra il 2022 e il 2023; la mobilitazione di tutto il personale INL (sia profilo ispettivo che amministrativo) ci racconta di una collettività di “addetti alla materia della

tutela del lavoro”, con forte spirito identitario collettivo rispetto svolta. Una sorta di “resistenza tecnica” energica e encomiabile.

La rivendicazione delle varie mobilitazioni è sempre stata la stessa: costruire davvero un’Agenzia Unica, dotata di autonomia finanziaria (non solo contabile) e del CCNL adeguato, banche dati, sistemi predittivi informatici in grado di snellire le procedure accertative, nonché una retribuzione adeguata alle grandi responsabilità dei singoli ruoli, per essere in grado davvero di tutelare lavoratori e lavoratrici italiane, con una capacità di intervento rapida, incisiva e flessibile; tutte queste rivendicazioni avevano anche una funzione lungimirante rispetto all’ingresso di possibili nuove “leve”, che avrebbero potuto valutare la situazione migliorativa di altri Enti e non prendere servizio in INL o, peggio ancora, dimettersi dopo anni di professionalità acquisita.

Nonostante la perdurante assenza di risorse e le difficoltà di integrazione delle banche dati, il personale INL ha garantito risultati importanti e migliorativi sulla tutela del lavoro, anche dal punto di vista della vigilanza contributiva ed anche in condizioni difficili, come nel complesso quadro socioeconomico del periodo della pandemia. È appena sufficiente confrontare, infatti, i dati dei recuperi contributivi del 2016 (l’anno precedente all’istituzione dell’INL) pari ad Euro 918.033.211, con quelli del 2024, pari ad Euro 1.121.127.379, come rilevato nella Relazione della Corte dei Conti 2016-INPS e nel Rapporto Annuale INL 2024.

Alla fine del 2021, con l’attribuzione all’INL delle competenze generali in materia di sicurezza – che prima erano limitate a specifici settori (edilizia, lavori confinati, radiazioni ionizzanti etc) sembra trovare ulteriore rafforzamento il progetto dell’Agenzia Unica come INL.

Tuttavia, appena un anno dopo, nel dicembre 2022, con il cambio di Governo, il Direttore Bruno Giordano – figura autorevole e competente nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro – è stato subito avvicendato, nell’ennesima deteriorazione applicazione dell’eterno sistema dello spoils system, lasciando perplessa l’opinione pubblica su cambiamenti di vertice di un organo che, imparzialmente, dovrebbe tutelare il lavoro italiano, così come tale intento dovrebbe essere perseguito da ogni indirizzo politico.

Nel 2023, se da un lato venne diffusa, con dati concreti, l’ipotesi di soppressione dell’INL, poi smentita dalla Ministra Calderone come “notizia giornalistica”, dall’altro, vennero introdotte norme che aggravavano le procedure ispettive (come la c.d. diffida amministrativa) e stipulati protocolli come quello con i Consulenti del La-

voro tramite ASSECO che offuscavano ulteriormente il confine tra controllori e controllati.

Il colpo decisivo arriva con il D.L. 19/2024, che riapre le assunzioni ispettive per INPS e INAIL.

Presentata dal Governo come una modifica normativa per una maggiore sicurezza sul lavoro, in realtà essa segna un ritorno al passato e alla frammentazione degli organi di vigilanza. È fondamentale sottolineare che questa modifica non ha nulla a che vedere con l’effettiva sicurezza sul lavoro, la cui competenza resta in capo all’INL e alle ASL. A ciò si aggiunge l’ipotesi, paventata dai sindacati, che l’Ispettorato nazionale del lavoro (INL) possa essere riassorbito dal Ministero del Lavoro entro il 2026. Sebbene non sia ancora formalizzata in un provvedimento legislativo, questa possibilità è un tema di forte dibattito e preoccupazione.

Leggendo oggi l’art. 1 della Costituzione, nel quale il lavoro viene considerato come valore fondativo della nuova forma di Stato e di Gover-



no dell’Italia Repubblicana, nasce tristemente attuale la domanda : la soppressione dell’INL è davvero un’ipotesi superata o si sta procedendo silenziosamente a svuotare l’Agenzia dall’interno, smontandone il progetto originario pezzo dopo pezzo, rendendola, successivamente, subalterna all’indirizzo politico di Governo?

Indebolire l’organo che avrebbe dovuto arrivare a garantire l’intera tutela del lavoro non è una mera questione tecnica-normativa: è, a mio giudizio, un vulnus alle basi della nostra democrazia, che rinforza un sistema, purtroppo, endemico di lavoro sommerso e la strage quotidiana delle morti sul lavoro. ■

Ispettrice del Lavoro in servizio presso l’Ispettorato d’Area Metropolitana di Firenze. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell’autrice e non impegna in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.