

La partecipazione dei Comuni alla lotta all'evasione

Il modello di collaborazione dei Comuni nell'azione di contrasto all'evasione dei tributi erariali è stato introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n.248, e reso operativo a decorrere dal 2009.

Inizialmente, il richiamato decreto-legge ha riconosciuto ai Comuni una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali (IRPEF, IRES, IVA, Imposte di registro/ipotecarie e catastali), riscosse a titolo definitivo sulla base di una segnalazione qualificata da parte del Comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Successivamente, attraverso il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, la quota dei compensi riconosciuta ai Comuni è stata elevata al 50%, con contestuale estensione di tale forma premiale anche alle somme corrisposte non a titolo definitivo. In ultimo, attraverso l'articolo 1 comma 12 *bis* del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, la quota di partecipazione incentivata all'accertamento fiscale è stata ulteriormente elevata al 100% per il triennio 2012/2014, poi successivamente estesa sino al 2019 dal decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016 n. 225, nonché ulteriormente estesa sino al 2021 dall'articolo 34 del decreto legge 26 ottobre 2019 n. 124, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 dicembre 2019 n. 157. Si evidenzia che, allo stato attuale, la proroga risulta aver esaurito i propri effetti e, pertanto, in assenza di interventi legislativi, la quota incentivante risulta ridotta a quella prevista dall'articolo 2, comma 10, lettera *b*), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, individuata nel 50% delle maggiori imposte e sanzioni a titolo non definitivo.

La collaborazione dei Comuni si sostanzia nelle cosiddette segnalazioni "qualificate" da trasmettere telematicamente tramite il portale SIATEL - Punto Fisco, all'Agenzia delle entrate o alla Guardia di Finanza, intendendo tali le segnalazioni riguardanti "atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi". Le segnalazioni qualificate vanno indicate all'interno di cinque ambiti di applicazione predeterminati e specificatamente inseriti all'interno dell'applicativo Punto Fisco di Agenzia delle entrate, utilizzando, così, una procedura codificata per lo svolgimento delle attività di indagine e controllo: "commercio e professioni"; "urbanistica e territorio"; "proprietà edilizie e patrimonio immobiliare"; "residenze fittizie all'estero"; "disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva". La lavorazione delle segnalazioni è "marcata" informaticamente, in modo da rendere disponibili le somme riscosse al Comune che ha effettuato la segnalazione

L'attività di controllo effettuata da parte dei Comuni determina, inoltre, benefici in termini di emersione della base imponibile e, conseguentemente, di maggiore gettito, anche per le Regioni. Da un lato, infatti, le segnalazioni qualificate rilevanti ai fini IVA solitamente consentono un contestuale accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate di una maggiore base imponibile ai fini IRAP; dall'altro, quelle rilevanti ai fini IRPEF determinano un conseguente incremento delle entrate da addizionale regionale IRPEF. Proprio in tal senso, riconoscendo la rilevanza dell'attività di controllo svolta dai Comuni, alcune Regioni hanno previsto, con un intervento di natura normativa, l'estensione delle misure premiali stabilite dal legislatore nazionale anche a valere sull'IRAP e sull'addizionale regionale all'IRPEF (Tabella IV.1.4.1).

TABELLA IV.1.4.1: RICOGNIZIONE DEGLI INTERVENTI NORMATIVI REGIONALI VOLTI A COINVOLGERE I COMUNI NELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO FISCALE SUI TRIBUTI REGIONALI

Regione	Misura premiale	Riferimenti normativi
Basilicata	100% maggiore gettito	L.R. 30-4-2014 n. 8, art. 9
Lazio	60% maggiore gettito	L.R. 31-12-2016 n. 17, art. 3
Piemonte	50% maggiore gettito	L.R. 5-12-2016 n. 24, art. 9
Sardegna	30% maggiore gettito	L.R. 14-5-2009 n. 1, art. 2
Toscana	50% maggiore gettito	L.R. 27-12-2011 n. 68, art. 14

Nella Tabella IV.1.4.2 sono evidenziati i risultati dell'attività di recupero fiscale effettuata sulla base delle segnalazioni qualificate dei Comuni, articolati per territorio regionale di riferimento. I dati si riferiscono al periodo febbraio 2009-dicembre 2022.

Nel periodo considerato sono state inviate, da parte delle Amministrazioni comunali, 124.484 segnalazioni che hanno portato ad una maggiore imposta accertata per circa 411 milioni di euro e a maggiori somme riscosse per circa 149 milioni di euro.

L'analisi della Tabella IV.1.4.2 riflette, inoltre, profonde differenze territoriali in ordine ai risultati conseguiti attraverso tale strumento di attività, testimoniando una risposta eterogenea da parte delle amministrazioni comunali.

TABELLA IV.1.4.2: GLI ESITI DELL'ATTIVITA' DI RECUPERO FISCALE DERIVANTE DALLE C.D. "SEGNALAZIONI QUALIFICATE DEI COMUNI" NEL PERIODO FEBBRAIO 2009 - DICEMBRE 2022

	Numero segnalazioni	Maggiore imposta accertata totale (valori in euro)	Riscosso totale compresi sanzioni e interessi (valori in euro)
ABRUZZO	602	905.964,0	949.440,1
BASILICATA	1	0,0	0,0
CALABRIA	8.323	10.671.726,0	2.661.621,8
CAMPANIA	1.068	5.497.621,0	430.162,0
EMILIA-ROMAGNA	38.571	113.927.508,7	51.014.109,2
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.665	3.738.867,0	1.454.786,7
LAZIO	5.991	2.031.898,0	1.518.058,4
LIGURIA	6.796	42.800.520,5	12.633.985,1
LOMBARDIA	23.133	122.506.047,4	45.537.004,1
MARCHE	2.268	19.567.159,8	3.248.428,2
MOLISE	112	41.872,0	3.650,0
PIEMONTE	7.110	31.617.982,9	9.912.100,3
PUGLIA	831	368.633,0	90.965,7
SARDEGNA	1.197	6.755.624,7	2.055.026,0
SICILIA	10.861	12.342.506,0	1.597.721,0
TOSCANA	9.827	23.854.594,0	10.068.099,0
TRENTINO-ALTO ADIGE	8	0,0	0,0
UMBRIA	1.287	1.078.091,0	582.172,9
VALLE D'AOSTA	37	34.949,0	32.453,4
VENETO	5.796	13.559.667,5	5.597.553,5
TOTALE	124.484	411.301.232,5	149.387.337,2

Fonte: IFEL- Istituto per la finanza e l'economia locale su dati dell'Agenzia delle entrate

In particolare, risultati significativi sono stati conseguiti da un numero ristretto di comuni (Bergamo, Bologna, Castel San Pietro Terme, Formigine, Genova, Milano, Prato, Reggio nell'Emilia, Rimini, San Giovanni in Persiceto, Torino), dimostrando l'esistenza di capacità e pratiche in singoli enti, anche di contenute dimensioni, che andrebbero meglio valorizzate e condivise. Il 14 ottobre 2022 è stato rinnovato un protocollo di intesa tra l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Associazione nazionale dei Comuni (ANCI) e l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) in cui le parti si impegnano, ognuno per il proprio ambito di competenza, a fornire strumenti tecnici e a promuovere conoscenze in grado di favorire lo sviluppo qualitativo della partecipazione dei Comuni all'attività di recupero dell'evasione dei tributi statali. Può essere questa la sede in cui ricercare nuove possibili forme di cooperazione tra l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali, non finalizzate esclusivamente all'emissione di avvisi di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti. Ciò richiederebbe, però, una modifica normativa che preveda il riconoscimento ai Comuni delle maggiori somme da segnalazioni qualificate che non si trasformano in avvisi di accertamento ma in lettere di *compliance* e conseguente ravvedimento operoso.

Inoltre, alcune realtà territoriali hanno stipulato specifici protocolli d'intesa per contestualizzare a livello locale gli indirizzi del protocollo d'intesa nazionale.

Box IV.1.4.1: I Comuni e il processo di accertamento catastale (articolo 1, comma 336, legge 30 dicembre 2004, n. 311)

La collaborazione fra Agenzia delle entrate ed Enti locali si estende anche agli aggiornamenti degli atti del Catasto cui i proprietari di immobili sono tenuti in caso di nuove costruzioni, ristrutturazioni o riquadrificazioni edilizie.

La norma che ha consentito un ampio intervento da parte dell’Agenzia e dei Comuni in ambito catastale è quella dettata dal comma 336 dell’articolo 1 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Con provvedimento del direttore dell’Agenzia del territorio del 16 febbraio 2005 sono state stabilite le modalità tecniche e operative per l’applicazione della disposizione. Ad esse si rinvia, in particolare per i criteri di individuazione delle unità immobiliari oggetto di rideterminazione della rendita. Le unità immobiliari di proprietà privata, non dichiarate in catasto o per le quali sussistono situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali, per intervenute variazioni edilizie, sono individuate dai Comuni sulla base della constatazione di idonei elementi, quali, a titolo esemplificativo, quelli rinvenibili nell’archivio edilizio comunale, nell’archivio delle licenze commerciali, ovvero nei verbali di accertamento di violazioni edilizie, nella cartografia tecnica, nelle immagini territoriali o tratti da ogni altra documentazione idonea allo scopo.

Il procedimento di cui al citato comma 336 è avviato dal Comune, inoltrando ai soggetti intestatari iscritti o da iscrivere in catasto, quali titolari di diritti sugli immobili, la richiesta di presentazione dell’atto di aggiornamento.

Al ricevimento della comunicazione, i soggetti obbligati alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale sono tenuti in solido, entro 90 giorni, ad espletare tutti gli adempimenti richiesti, ossia ad incaricare un professionista per procedere nei rilievi e negli adempimenti prodromici e in quelli necessari per la presentazione delle dichiarazioni di aggiornamento del catasto terreni ed edilizio urbano.

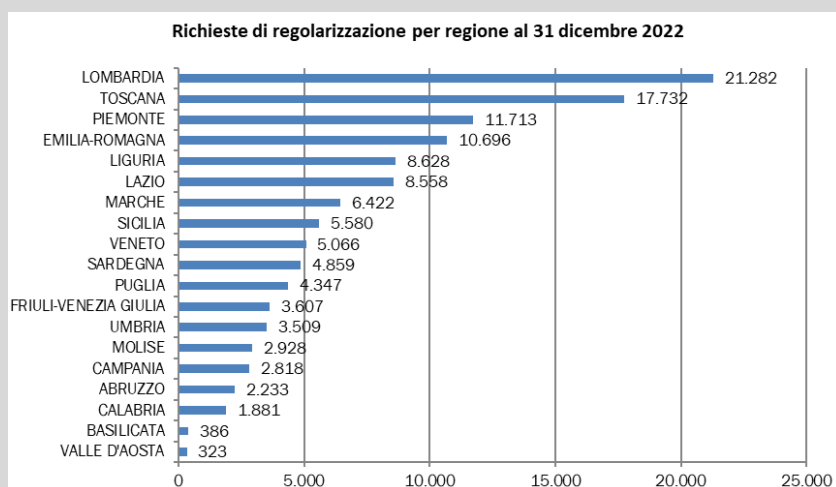
In caso di omissione degli adempimenti menzionati nel termine previsto, dietro segnalazione dei Comuni attraverso il canale telematico “Portale dei Comuni”, gli Uffici dell’Agenzia delle entrate, verificati i presupposti per l’attivazione del procedimento e l’obbligo della dichiarazione, provvedono all’aggiornamento d’ufficio in surroga. I risultati degli accertamenti sono notificati a tutti i soggetti interessati e le spese occorrenti sono poste a loro carico.

Le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del Comune, di cui al comma 336, producono effetto fiscale a decorrere dal 1° gennaio dell’anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal Comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell’anno di notifica della richiesta del Comune.

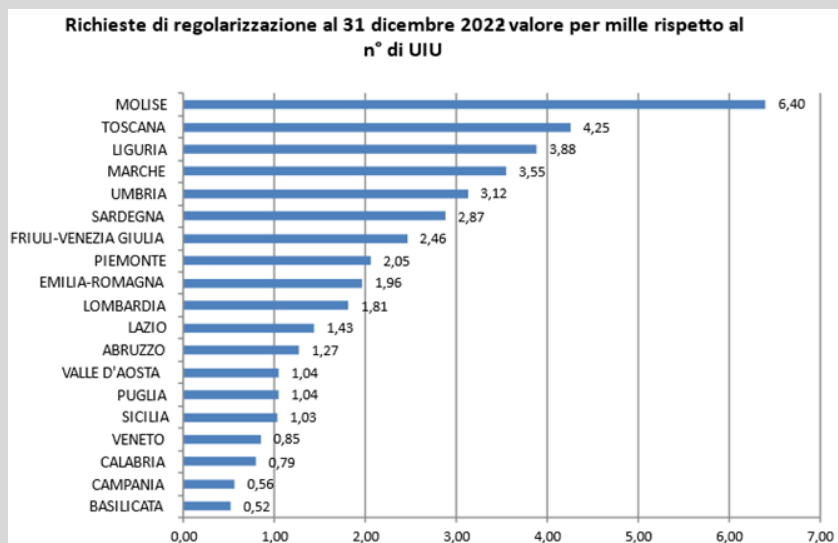
Alla data del 31 dicembre 2022, i Comuni hanno segnalato al sistema informativo dell’Agenzia delle entrate l’aggiornamento catastale di circa 122.000 immobili per i quali avevano notificato, ai soggetti interessati, le richieste di regolarizzazione catastale.

L’incremento di rendita catastale complessivo è stato pari a circa 200 milioni di euro.

Le richieste hanno avuto la seguente ripartizione nelle Regioni.

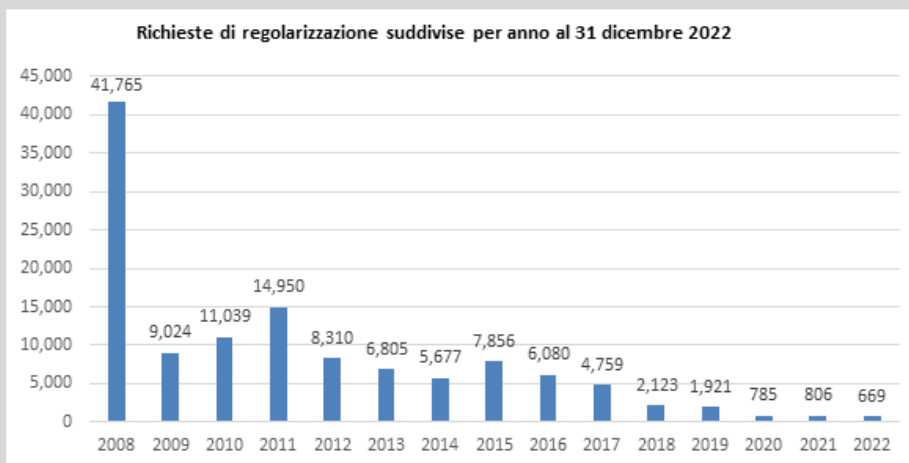


Fonte: Elaborazioni IFEL su dati di Agenzia delle entrate



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati di Agenzia delle entrate

Dall'anno 2018, l'azione accertativa prodotta dai Comuni nel settore immobiliare per la quale è stato richiesto l'intervento dell'Agenzia ha subito un ridimensionamento. La significativa riduzione delle segnalazioni suggerisce un cambio di passo nel rapporto collaborativo fra Agenzia e Comuni nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 16, comma 1, lett. n), della legge delega per la riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111) diretto a prevedere "il potenziamento di strumenti e modelli organizzativi che favoriscano la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l'Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni, anche al fine di facilitare e accelerare l'individuazione degli immobili non censiti e degli immobili abusivi".



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati di Agenzia delle entrate

IV.2 PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE CONTRIBUTIVA

IV.2.1 L'attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro

L'Agenzia: istituzione, competenze e finalità

Dal 1° gennaio 2017 l'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro è affidata all'Ispettorato nazionale del lavoro⁴³. L'Ispettorato, che è un'agenzia con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile, posta sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, con apposita convenzione stipulata con il Direttore dell'Agenzia, ne definisce gli obiettivi (articolo 2, comma 1 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149) e ne monitora periodicamente la corretta gestione delle risorse finanziarie (articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 149 del 2015). Le competenze dell'Ispettorato nazionale del lavoro in materia ispettiva sono quelle già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL, coerentemente con il fine di programmare e coordinare a livello centrale e territoriale tutta la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, in ambito contributivo e assicurativo, nonché in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze previste dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro).

Riguardo quest'ultimo ambito, è necessario precisare che le competenze in materia di vigilanza in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, già assegnata in via principale e generale alle Regioni (legge 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del Servizio sanitario nazionale) che la esercitano per il tramite delle Aziende sanitarie locali, fino al 21 ottobre 2021 erano attribuite all'INL solo in via residuale, limitatamente ai seguenti ambiti:

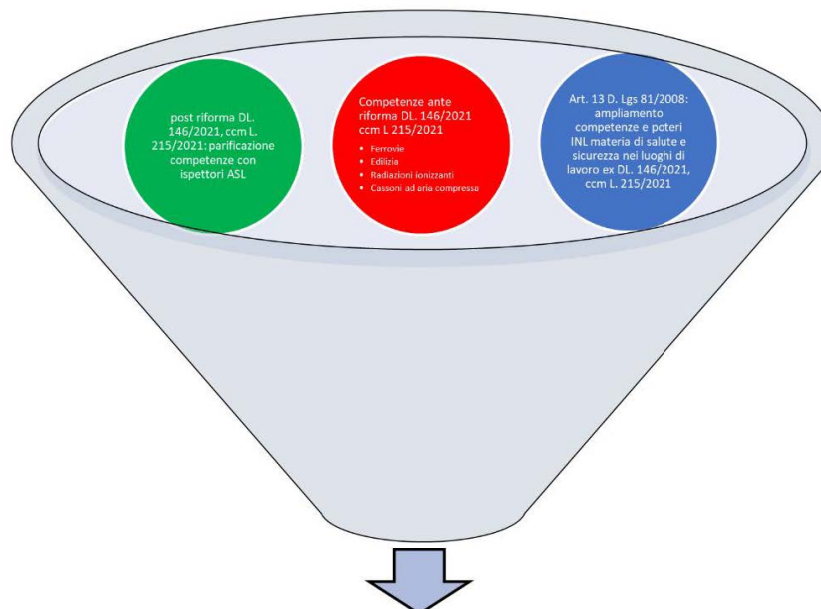
- attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi;
- lavori mediante cassoni ad aria compressa e lavori subacquei;
- vigilanza congiunta in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro negli impianti ferroviari da esplicarsi con i funzionari incaricati delle ferrovie (già disciplinata dalla Legge 26 aprile 1974, n. 191);
- tutela dai rischi da radiazioni ionizzanti dei lavoratori (già prevista dal Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 230);
- ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per effetto delle modifiche apportate al decreto legislativo n. 81 del 2008 dal decreto-legge n. 146 del 2021 con un intervento di riforma del sistema ispettivo nel pieno rispetto del dettato costituzionale di cui all'art. 117 Cost., per rafforzare l'efficacia degli interventi di contrasto agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali, sono stati ricondotti anche all'Ispettorato nazionale del Lavoro piene competenze e poteri ispettivi in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Da tale data l'INL quindi esercita l'azione ispettiva in materia in tutti gli ambienti di lavoro, al pari delle ASL ed in coordinamento con le stesse (il novellato articolo 13 del citato decreto legislativo n. 81 del 2008, amplia il novero dei soggetti titolari

⁴³ www.ispettorato.gov.it

del potere-dovere di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per cui l'attività ispettiva viene svolta con parità di poteri e attribuzioni dall'Azienda sanitaria locale competente per territorio e dall'Ispettorato nazionale del lavoro mediante le sue sedi territoriali).

FIGURA IV.2.1.1: VIGILANZA IN MATERIA PREVENZIONISTICA



L'INL esercita le ulteriori competenze, residuali rispetto all'attività ispettiva (ad esempio in materia di mediazione nelle controversie di lavoro), già esercitate dagli Uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che a loro volta sono diventati articolazioni territoriali della nuova Agenzia.

Tutto ciò premesso, la *mission* dell'Agenzia, illustrata anche nel Piano della *performance* 2022 - 2024⁴⁴, mediante la definizione degli obiettivi strategici ed operativi, si estrinseca nel realizzare una più efficiente ed efficace azione di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, razionalizzando e semplificando l'attività di vigilanza attraverso l'integrazione e il coordinamento dei servizi ispettivi dell'INL, dell'INPS e dell'INAIL, la ridefinizione delle relative procedure amministrative e l'implementazione dei sistemi informativi a supporto. L'Agenzia deve, quindi, coordinare, sulla base delle direttive emanate dal Ministro del lavoro, delle linee di intervento condivise nella Commissione centrale di coordinamento della vigilanza di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 124 del 2004 presieduta dal medesimo Ministro, del documento di programmazione annuale dell'attività di vigilanza nonché in adempimento della Convenzione triennale con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴⁵ e anche attraverso le deliberazioni della Commissione centrale di programmazione dell'attività di vigilanza, l'azione di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria. A tal fine l'INL definisce tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento dettando le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello proveniente da INPS e INAIL. In

⁴⁴ <https://ispettorato.portaletrasparenza.net/it/trasparenza/performance/piano-della-performance/anno-2022.html>

⁴⁵ <https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Enti-controllati/Pagine/INL.aspx>

questo modo viene garantita l'uniformità nell'applicazione delle normative e nei comportamenti ispettivi. Ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto istitutivo (decreto legislativo n. 149 del 2015), l'attività di coordinamento si realizza anche attraverso la condivisione dei dati di INPS, INAIL e dell'Agenzia delle entrate e con i servizi ispettivi delle Aziende Sanitarie Locali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale, nonché l'implementazione dei sistemi informativi a supporto dell'attività di vigilanza⁴⁶, in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni nello svolgimento della vigilanza stessa ed orientare le ispezioni verso i fenomeni più significativi, potenziando le capacità di controllo dell'insieme degli organi di vigilanza, in una prospettiva di razionalizzazione delle procedure amministrative e di ottimizzazione dei costi.

L'attività di vigilanza svolta nell'anno 2022

L'esito complessivo dell'attività svolta durante tutto il 2022, ribadisce l'attenzione e l'impegno costantemente dedicati all'intercettazione e al contrasto delle fattispecie illecite diffuse su tutto il territorio nazionale, nella fase post-pandemica di progressiva ripresa delle attività economiche, finalizzati a garantire la legalità e la sicurezza del sistema produttivo non solo tramite l'attività di vigilanza ma anche svolgendo un'efficace attività di promozione della legalità del lavoro attraverso eventi informativi e di aggiornamento rivolti ai principali *stakeholders* del mercato del lavoro. In particolare la programmazione dell'azione di vigilanza è stata rivolta al contrasto al lavoro sommerso - anche in attuazione delle specifiche previsioni del PNRR - e per combattere gli abusi connessi alla sempre maggior diffusione delle nuove tipologie lavorative tipiche della *gig economy*, l'illecito utilizzo degli ammortizzatori sociali, l'illegittima fruizione delle prestazioni previdenziali derivante dall'instaurazione di rapporti di lavoro falsi, il ricorso ad esternalizzazioni fittizie e distacchi transnazionali non genuini e in generale le operazioni di *outsourcing*, al fine di contrastare efficacemente i ricorrenti fenomeni di illecita somministrazione di manodopera dissimulati dall'utilizzo di appalti/distacchi illeciti o dai contratti di rete tra imprese - in stretta collaborazione con le autorità di controllo degli altri Stati membri dell'UE e con il supporto dell'ELA - e tutte le altre significative violazioni di natura sostanziale lesive dei diritti primari dei lavoratori, con particolare attenzione al contrasto degli illeciti sostanziali di maggior disvalore sociale ed economico, nei confronti di aziende aventi diversa consistenza numerica di personale dipendente, al fine di tutelare la più vasta platea di lavoratori possibile, ed incrementando le sinergie con i soggetti istituzionali e con gli altri organi di controllo in linea con l'approccio multi-agenzia ulteriormente valorizzato.

L'obiettivo perseguito è quello di incrementare le azioni interistituzionali di contrasto al lavoro nero e al caporalato da parte dell'INL in coordinamento con gli altri *stakeholder* interessati, focalizzando l'attenzione sui fenomeni di sfruttamento lavorativo e lavoro forzato anche in considerazione della crescita del fenomeno nel mercato del lavoro italiano a seguito della crisi economica causata dal Covid-19, ed al fine di "*rafforzare la lotta al lavoro sommerso e al caporalato nei diversi settori dell'economia*", obiettivo fissato nel PNRR dal Governo e mirato a sviluppare l'approccio multi-agenzia già utilizzato nel settore agricolo con il "*Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*", tenuto conto delle indicazioni del tavolo tecnico istituito con il decreto ministeriale n. 32 del 24 febbraio 2022, con l'impegno nelle azioni previste in attuazione di

⁴⁶il Portale nazionale lavoro sommerso, in capo all'INL, sostituisce e integra le banche dati esistenti, attraverso le quali l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, l'INPS e l'INAIL condividono le risultanze degli accertamenti ispettivi (cfr. art. 10 del Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, e al link <https://www.ispettorato.gov.it/2022/05/02/comunicato-stampa-portale-nazionale-del-sommerso/>)

progetti interforze nell'ambito dei quali sono continuate le campagne di vigilanza straordinaria fondate sull'approccio multi-agenzia.

Queste le linee strategiche programmatiche per gli obiettivi dell'INL: la razionalizzazione dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, assicurando l'indirizzo della vigilanza d'iniziativa, ivi compresa quella in materia di salute e sicurezza, nei confronti di aziende aventi diversa consistenza numerica di personale dipendente e dedicando una quota percentuale, pari ad almeno il 50% della complessiva attività di vigilanza d'iniziativa, alle ispezioni in cinque dei seguenti settori: agricoltura, costruzioni, logistica e trasporto, attività manifatturiere, commercio all'ingrosso e dettaglio, servizi alle imprese; in linea con gli impegni presi nell'ambito del PNRR e secondo le indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in proporzione all'incremento delle risorse umane previsto dallo stesso Piano, un profilo crescente del numero delle ispezioni annuali, con una previsione di superamento entro il 2024 del 20% di quelle fatte registrare nella media del triennio 2019-2021; di collaborazione con gli altri enti responsabili delle verifiche e controlli, anche attraverso l'accesso alle informazioni contenute nelle relative banche dati, all'accertamento dei casi di illegittima fruizione delle prestazioni assistenziali sottoposte alla prova dei mezzi (anche tramite ISEE), con riferimento ai beneficiari per i quali sia stato accertato lo svolgimento di lavoro nero o irregolare; di attivazione di almeno una percentuale congrua - rispetto al complesso delle funzioni esercitate dai competenti ITL - delle ispezioni di vigilanza ordinaria nei confronti di aziende che hanno acceduto e beneficiato di ammortizzatori sociali e, compatibilmente con la programmazione dell'attività istituzionale dell'Ispettorato, salva la necessaria attribuzione di risorse umane e finanziarie, la verifica sul corretto utilizzo delle risorse statali destinate ai fondi di solidarietà bilaterali alternativi ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 148 del 2015.

L'azione ispettiva è mirata a garantire e ripristinare la correttezza delle condizioni di lavoro, assicurando la regolarità dei rapporti non solo in ambito contrattuale, previdenziale e assicurativo, ma anche sotto il profilo della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro⁴⁷, presidiando il territorio in modo effettivo e qualificato. Si conferma l'impegno dell'Agenzia al rafforzamento della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nella totalità dei controlli di iniziativa nei settori a maggior rischio di infortunio, anche alla luce della recente riforma introdotta dal decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, in ragione del progressivo incremento delle dotazioni organiche, ed attraverso ogni utile cooperazione e raccordo con le ASL anche al fine di assicurare uniformità di intervento ed evitare possibili duplicazioni di iniziative.

I dati concernenti i controlli svolti sull'intero territorio nazionale consentono, tra l'altro, di definire la dimensione concreta assunta dai fenomeni sopra citati, di *dumping* e concorrenza sleale diffuse nel mercato del lavoro⁴⁸, confermando l'efficacia dell'attuale metodologia di programmazione dell'attività ispettiva, fondata sul confronto delle informazioni derivanti dalle banche dati e sull'esame delle peculiarità del singolo territorio o categoria merceologica, anche in modalità multi-agenzia ed in collaborazione amministrativa tra l'INL e le autorità di controllo degli altri Stati membri dell'UE in materia di lavoro, legislazione sociale e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (ad es. ELA - Autorità Europea del Lavoro) per la programmazione e realizzazione di ispezioni concertate e congiunte. In questo modo, la caratterizzazione dell'azione di *intelligence* ha consentito una maggiore

⁴⁷ Si rammentano le straordinarie funzioni di controllo dell'osservanza delle misure anti covid attribuite al personale di vigilanza INL sotto il coordinamento delle Prefetture che si sono aggiunte agli altri compiti di istituto. Le verifiche di cui trattasi sono state condotte, congiuntamente e non, con i militari del Comando Carabinieri Tutela del Lavoro.

⁴⁸ Per una lettura particolarmente dettagliata si veda il Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale - Anno 2022 ([Rapporto-annuale-2022_20230426-1.pdf \(ispettorato.gov.it\)](#))

efficacia degli interventi ispettivi, aumentando l'effettività della tutela dei rapporti di lavoro sull'intero territorio nazionale⁴⁹.

I risultati del 2022 sono coerenti con i condizionamenti economico sociali–conseguenti alla ripresa post-pandemica, nonché con il progressivo *turn over* delle dotazioni di personale dell'Agenzia e la percentuale di unità ispettive, pari a circa il 38% del totale, destinata allo svolgimento di attività diverse da quella di vigilanza, di supporto ad altri fondamentali servizi assicurati dall'INL (conciliazioni, provvedimenti autorizzatori, certificazioni, gestione del contenzioso, rapporti con il pubblico, ecc.).

TABELLA IV.2.1.1: ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2022 - NUOVI CONTROLLI

Ambito di vigilanza	Ispezioni	Verifiche ed accertamenti*	Totale
Vigilanza lavoro	63.571	15.134	78.705
Vigilanza previdenziale	11.105	-	11.105
Vigilanza assicurativa	7.630	2.752	10.382
Totale	82.360	17.886	100.192

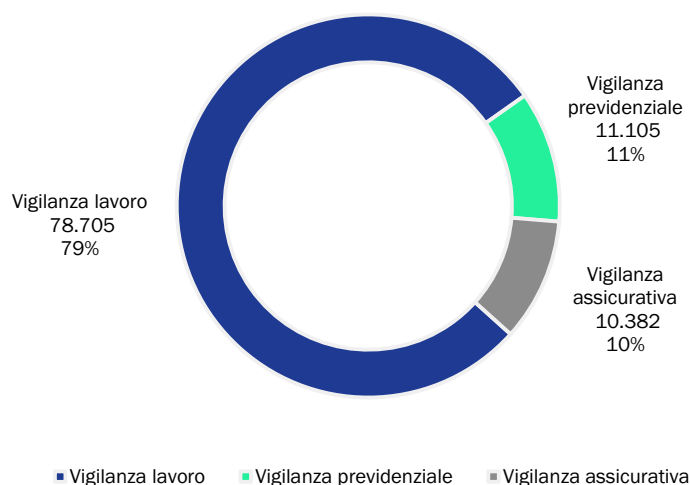
*(cassa integrazione, patronati, verifiche Covid-19, infortuni e malattie professionali, ecc.)

Nel 2022 il personale ispettivo ha avviato controlli nei confronti di 100.192 aziende, di cui:

- 78.705 interventi in materia di lavoro e di legislazione sociale (circa il 79% del totale);
- 11.105 interventi in materia previdenziale (circa l'11% del totale);
- 10.382 interventi in materia assicurativa (circa il 10% del totale).

Nei 17.886 “verifiche e accertamenti” indicati nella tabella sopra riportata, sono compresi anche 5.182 controlli che hanno riguardato il rispetto dei “protocolli anti-COVID” nei luoghi di lavoro volti ad assicurare un adeguato livello di tutela della salute dei lavoratori dai possibili rischi di contagio.

FIGURA IV.2.1.2: ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2022 DISTRIBUZIONE ACCESSI ISPETTIVI PER L'ANNO 2022



⁴⁹ Per completezza ed al fine di consentire una corretta interpretazione delle informazioni e dei dati di seguito riportati, si rappresenta che il risultato dell'azione è il frutto di una specifica attività investigativa che ha indirizzato gli accessi verso specifici settori merceologici e/o aree geografiche in funzione di fenomeni illeciti ritenuti di maggior interesse ovvero a situazioni a maggiore rischio di irregolarità, pertanto, i risultati illustrati nel presente rapporto non possono essere utilizzati come indicatori per un'analisi statisticamente rappresentativa delle caratteristiche dell'intero mercato del lavoro.

Di seguito si riportano schematicamente i risultati conseguiti dal personale ispettivo suddiviso in base alla professionalità conseguita dagli ispettori nei diversi Enti di provenienza (INL, INPS, INAIL), comprendenti anche gli accertamenti iniziati in anni precedenti ma definiti nel corso dell'anno 2022, che possono essere riassunti come rappresentato nella seguente tabella:

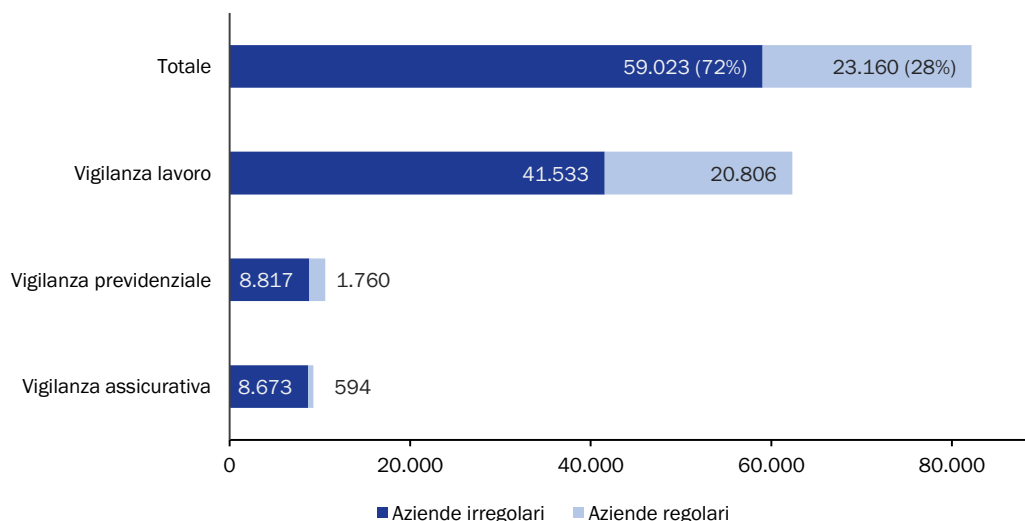
TABELLA IV.2.1.2: ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2022 - ISPEZIONI DEFINITE E RELATIVI RISULTATI

Ambito vigilanza	Ispezioni definite	Ispezioni definite irregolari	% irregolarità	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori irregolari totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi (euro)
Vigilanza Lavoro	62.339	41.533	67%	129.729	14.906	159.941.442
Vigilanza Previdenziale	10.577	8.817	83%	140.757	2.792	899.802.717
Vigilanza Assicurativa	9.267	8.673	94%	43.583	2.234	93.580.831
Totale	82.183	59.023	72%	314.069	19.932	1.153.324.990

Analizzando i dati esposti nella Tabella IV.2.1.2, si evince che:

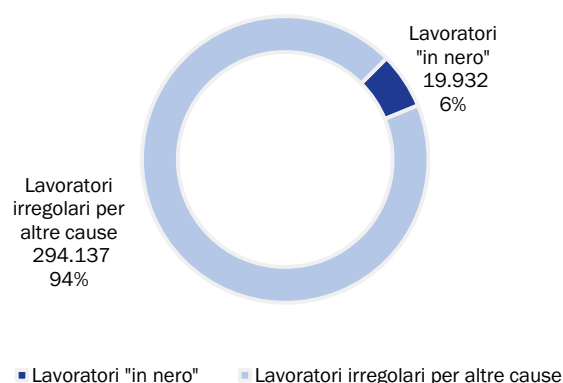
- 62.339 (circa il 76%) sono stati gli accertamenti ispettivi definiti in materia di lavoro, con una quota di irregolarità rilevata nel 67% dei casi esaminati;
- 10.577 (circa il 13%) hanno riguardato la vigilanza in materia previdenziale, con tasso di irregolarità rilevato nell' 83% dei casi esaminati;
- 9.267 (circa l'11%) hanno riguardato la vigilanza in materia assicurativa, con una percentuale di irregolarità rilevata nell'94% delle fattispecie esaminate.

FIGURA IV.2.1.3: ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2022 - ISPEZIONI DEFINITE ED AZIENDE IRREGOLARI

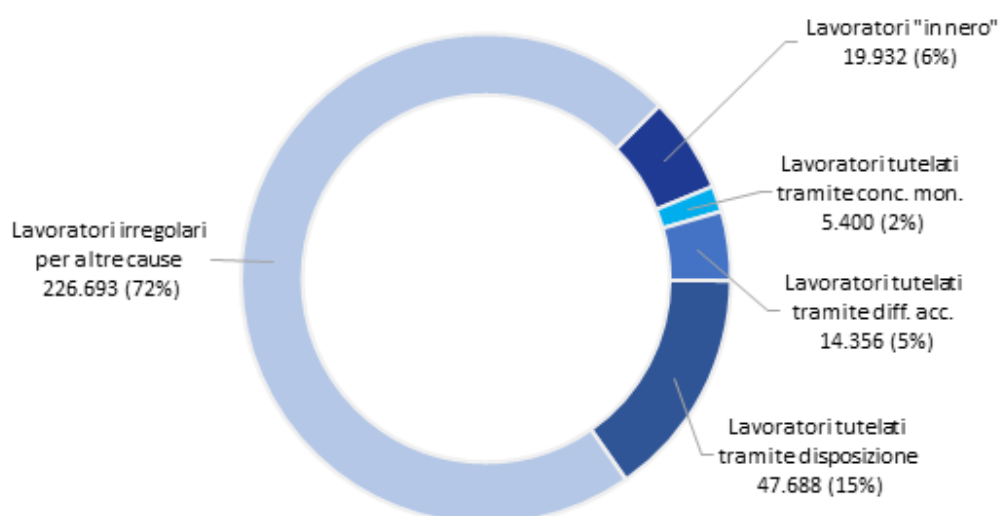


Nel 2022, si ribadisce, sono state definite 82.183 ispezioni e sono state verificate e tutelate 314.069 posizioni lavorative interessate da irregolarità, nel cui computo sono compresi:

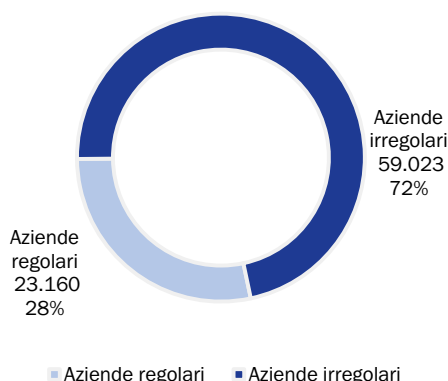
- 19.932 lavoratori "in nero", pari al 6,3% del totale degli irregolari;
- 294.137 lavoratori irregolari per altre cause.

FIGURA IV.2.1.4: LAVORATORI IRREGOLARI ANNO 2022

- Nello specifico, le posizioni lavorative irregolari diverse dal lavoro nero includono:
- 19.756 lavoratori tutelati attraverso gli istituti della conciliazione monocratica (5.400) e della diffida accertativa (14.356) ai sensi degli artt. 11 e 12 D.lgs. n. 124/2004;
 - 47.688 lavoratori tutelati tramite disposizione (art. 14 D.lgs. n. 124/2004).

FIGURA IV.2.1.5: DETTAGLIO LAVORATORI IRREGOLARI ANNO 2022

Nell'ottica di garantire una tutela sostanziale dei lavoratori sono stati rilevati illeciti nei confronti di 59.023 aziende, con un tasso di irregolarità pari al 72%, come da Figura IV.2.1.6 che segue.

FIGURA IV.2.1.6: TASSO DI IRREGOLARITÀ AZIENDALE ANNO 2022

All'esito degli accertamenti svolti il recupero di contributi e premi evasi assicurato è risultato pari ad un importo complessivo di € 1.153.324.990 (registrandosi un incremento di € 41.740.342, corrispondente ad una maggiorazione del 3,6% rispetto all'anno precedente).

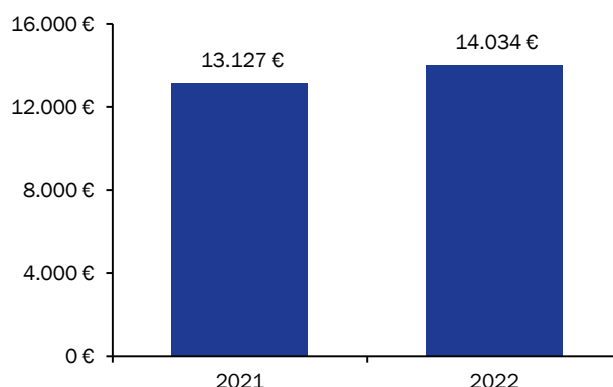
TABELLA IV.2.1.3: RECUPERO CONTRIBUTIVO - RAFFRONTO ANNI 2021-2022

	2021	2022
Numero aziende con esiti definiti nel corso dell'anno di riferimento*	84.679	82.183
Recupero contributivo (euro)	1.111.584.648	1.153.324.990
Recupero contributivo medio annuo per azienda con esito definito (euro)	13.127	14.034

*Nel dato sono conteggiati anche gli esiti delle verifiche avviate negli anni precedenti e definite nel corso dell'anno di riferimento.

Nell'ambito delle ispezioni definite, si è registrata una media di 3,8 posizioni lavorative tutelate e di un recupero previdenziale per ogni ispezione definita pari ad € 14.034 (l'incremento in relazione al 2021 è del 6,9%), con un recupero medio per azienda irregolare in aumento rispetto all'anno precedente (€ 13.127 registrato nel 2021), a conferma di una più efficace attività di *intelligence* e delle sinergie ispettive finalizzate al contrasto dei fenomeni illeciti ed al relativo recupero contributivo.

Peraltro, se si considerano solo le aziende risultate irregolari, la media sale a 5,4 posizioni lavorative tutelate e a un recupero previdenziale pari ad € 19.877 (rispetto a € 19.117 nel 2021).

FIGURA IV.2.1.7: INCREMENTO DELL'EFFICIENZA DEL RECUPERO CONTRIBUTIVO DAL 2021 AL 2022

Per l'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL), nell'anno 2022 la vigilanza assicurativa, rivolta alla verifica del rischio assicurato e al contrasto dei fenomeni di evasione dei premi assicurativi e del lavoro sommerso, nonché all'accertamento degli infortuni e delle malattie professionali, ha registrato una ulteriore sostanziale ripresa in una situazione socio-economica ancora condizionata dall'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia, soprattutto in alcuni settori di attività. Pertanto, attraverso la consueta attività di *Business intelligence*, basata sull'incrocio dei dati e delle informazioni disponibili nelle banche dati sia interne che esterne all'Istituto, pur in presenza di un *trend* costantemente decrescente della forza ispettiva, l'INAIL ha accertato un importo complessivo di premi pari a euro 93.580.831, dei quali euro 26.280.033 derivanti dalle attività di vigilanza amministrativa.

La cooperazione internazionale in ambito contributivo

Nel corso dell'anno 2022 è proseguito il consueto impegno dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro nella cooperazione internazionale in materia di vigilanza sul lavoro, attraverso l'intervento di qualificati rappresentanti dell'Agenzia alle riunioni in sede europea e internazionale e l'attiva partecipazione ad iniziative transnazionali promosse e realizzate in sinergia con l'ELA (*European Labour Authority*), lo SLIC (*Senior Labour Inspectors Committee*) o altri organismi internazionali.

La diffusione di fenomeni di irregolarità transnazionali ha confermato, infatti, l'esigenza di una sempre più incisiva interazione con organismi comunitari e internazionali e con autorità di controllo degli altri Paesi membri, per la definizione di un'adeguata strategia di contrasto degli abusi connessi alla mobilità dei lavoratori e al ricorso a distacchi non genuini in ambito Ue, al fine di assicurare adeguata tutela ai lavoratori coinvolti in operazioni di fraudolenta elusione della normativa euro-unitaria in materia di distacco e dei sistemi di sicurezza sociale e, al tempo stesso, condizioni di leale concorrenza tra le imprese che operano nel mercato unico.

Tale obiettivo è stato conseguito attraverso la promozione e l'adesione dell'INL ad azioni di vigilanza coordinate e congiunte realizzate con ispettorati di diversi Stati membri, ad iniziative formative e di scambio di buone prassi sui temi del lavoro equo e dignitoso e a campagne di informazione e sensibilizzazione. Al riguardo si segnalano, in particolare, l'effettuazione di ispezioni nel settore trasporto su strada in collaborazione con la Slovenia, nell'ambito delle settimane "*Truck & Bus Action Weeks - Ispezioni sulle strade europee*" con il supporto dell'ELA; il contributo di rappresentanti dell'INL allo *staff exchange* tra Italia e

Francia sempre con il supporto ELA; la partecipazione alla campagna ELA “*Road to fair transport*”; l’adesione alla campagna di vigilanza e di enforcement, promossa da EU OSHA per la prevenzione dei disturbi muscoloscheletrici (DMS), in conformità agli obiettivi 2020-2022 programmati dallo SLIC e la realizzazione di incontri bilaterali con delegazioni di altri Paesi (quali Francia, Portogallo, Spagna, Romania e Bulgaria), al fine di porre in essere efficaci strategie comuni di contrasto delle fattispecie più rilevanti di occupazione illecita e sfruttamento dei lavoratori a livello transnazionale.

Si conferma altresì il proficuo rapporto di collaborazione con le autorità di controllo degli altri Stati UE registrati sul sistema IMI (*Internal market information*) e con il Nimic nazionale (presso il Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri) al fine di assicurare il corretto utilizzo della piattaforma in questione che, com’è noto, agevola il reciproco supporto tra gli organi ispettivi di tutti gli Stati membri UE in materia di distacco transnazionale: attraverso il sistema IMI, nel corso del 2022, sono state ricevute 185 richieste di collaborazione ed inoltrate 104 richieste alle autorità degli altri Paesi Ue.

IV.2.2: L’attività di vigilanza documentale dell’INPS

I risultati ottenuti nel 2022

Nel corso del 2022 l’INPS ha continuato a sviluppare le proprie strategie di contrasto ai fenomeni di illegalità in ambito contributivo attraverso la funzione di vigilanza documentale, basata sull’analisi e sull’incrocio delle informazioni disponibili e sull’impiego di tecniche statistiche per l’analisi del rischio. Accanto all’attività già consolidata, inoltre, è in via di sviluppo un nuovo filone di attività basato sulla promozione della *compliance* e sull’individuazione di indicatori di rischio in materia di lavoro sommerso, di cui si darà conto nei paragrafi a seguire.

L’azione di vigilanza documentale si compone sia di un’attività di verifica *ex post*, volta a individuare i fenomeni di irregolarità contributiva già posti in essere dai soggetti contribuenti, sia di contrasto *ex ante*, preordinato cioè ad impedire il pagamento da parte dell’Istituto di prestazioni non dovute e/o il riconoscimento di agevolazioni contributive non spettanti.

Complessivamente, l’attività svolta nel 2022 ha prodotto accertamenti per un importo pari a € 355.527.043, con un andamento sostanzialmente costante rispetto all’anno precedente. Di questi, il totale di 301.058.258 di euro (+5,24% rispetto all’anno precedente) è costituito da crediti contributivi derivanti dai controlli *ex post* (maggiori entrate), realizzati attraverso n. 103.597 (+10,21% rispetto al 2021) verifiche *on desk*, di cui 63.066 (60,8%) con esito di irregolarità (per un importo medio di circa 4.774 euro).

I controlli *ex ante* (minori uscite) hanno portato al risparmio di 54.468.785 di euro (-31,81% rispetto all’anno precedente) in termini di prestazioni assistenziali non erogate a seguito di annullamenti di rapporti di lavoro fittizi: in totale i rapporti di lavoro annullati sono stati pari a 6.209 unità. Il calo è probabilmente dovuto all’effetto deterrente che l’attività di intercettazione dei flussi contributivi con rapporti di lavoro potenzialmente fittizi, basata su specifici indicatori di rischio, sta producendo.

L’individuazione dei soggetti sottoposti a controllo è stata operata attraverso l’incrocio dei dati ricavabili dalle denunce UniEmens e da altre fonti. I principali settori oggetto di accertamento sono stati i seguenti:

- fruizione delle agevolazioni contributive (in particolare, in materia di assunzione giovani);

- corretto versamento del cd. “*ticket licenziamento*” (contributo di cui all’articolo 2, commi 31- 35, della legge 28 giugno 2021, n. 92);
- controlli sui conguagli effettuati dai contribuenti nella denuncia UniEmens per l’anticipazione ai lavoratori di prestazioni dell’Istituto;
- controlli sulla fruizione della cassa integrazione in edilizia e sul pagamento del contributo addizionale nell’ambito della CIG ordinaria;
- attività di controllo sulla contribuzione eccedente il massimale contributivo di cui all’articolo 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

Il totale dei contributi accertati, oggetto di atti di diffida emessi nei confronti dei contribuenti, è stato pari a 353.734.255 di euro nel 2022, di cui 238.940.751 (il 67,5%) derivanti dalle attività di controllo sul massimale contributivo, 54.842.464 (il 15,5%) derivanti dai controlli sul versamento del contributo addizionale CIG e 43.395.595 (il 12,2%) a seguito dei controlli sul corretto versamento del cd. “*ticket licenziamento*”.

A partire dal 2021, inoltre, l’attività di vigilanza documentale è stata monitorata con riguardo non soltanto ai crediti accertati ma anche relativamente ai contributi effettivamente riscossi in fase amministrativa, al netto di quelli che sono versati direttamente presso l’Agente della Riscossione a seguito della formazione degli Avvisi di Addebito: in totale, le riscossioni sono state pari a 181.627.580 di euro (+7,1% rispetto al 2021, +12,4% rispetto all’obiettivo 2022).

In calce si riportano i dati complessivi dell’attività di vigilanza documentale nel periodo 2015-2022.

TABELLA IV.2.2.1: ATTIVITÀ DI VIGILANZA DOCUMENTALE 2015-2022 – IMPORTI TOTALI	
ANNO	Importi totali da Vigilanza documentale
2015	150.218.997
2016	333.896.170
2017	295.212.749
2018	346.705.996
2019	382.028.567
2020	257.196.020
2021	355.296.884
2022	355.527.043

Le azioni di promozione della compliance nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso

Il Piano Nazionale del Sommerso (PNS) dedica un apposito paragrafo (B.2.2) e un’appendice (IV) alle attività che l’Istituto dovrà portare avanti in termini di promozione della compliance e di contrasto al lavoro sommerso. Nell’ambito delle proprie competenze istituzionali, l’INPS si propone di incentivare il processo di regolarizzazione del contribuente e l’emersione di basi imponibili, avvalendosi delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni delle banche dati di cui dispone, nonché delle informazioni e dati pubblicati e comunicati da altre pubbliche amministrazioni.

Il Piano elenca una serie di attività di promozione della compliance che l’Istituto dovrà portare avanti al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di contrasto al lavoro sommerso:

- Incrocio UniEmens/Comunicazioni Obbligatorie al Ministero del Lavoro;
- “Scenari” domestici e autonomi □ compatibilmente con la normativa in materia di protezione dei dati personali, sono state selezionate alcune posizioni contributive di persone fisiche considerate a rischio; si tratta di contribuenti che si sono manifestati nel

corso della fase emergenziale COVID-19 e successivamente cessate, oppure di contribuenti con movimentazione della partita IVA ma senza versamenti contributivi;

- Analisi su part-time e tempo determinato □ l'Istituto sta verificando la possibilità di costruire un indicatore di rischio che segnali l'eccesso di part-time e di contratti a tempo determinato in un'azienda rispetto a un fabbisogno stimato come normale. La stima potrebbe essere validata sulla base di un confronto con le analoghe valutazioni per settore rese da ISTAT o tenendo conto di dati extra contributivi quali, ad esempio i dati IVA forniti da AdE (si fa riferimento, in particolare, ai dati delle liquidazioni periodiche IVA, che l'Istituto riceve da AdE con discreta tempestività). L'indicatore risultante ha come obiettivo quello di segnalare la probabilità di "lavoro grigio";
- Indicatori sintetici di affidabilità contributiva (ISAC). Si tratta di indicatori analoghi agli indici elaborati per l'individuazione di potenziali irregolarità fiscali (cd. "ISA"), tramite una collaborazione tra INPS e altri Istituti, tra cui l'Agenzia delle Entrate e la So.Se. SpA. Gli ISAC sono uno dei tasselli più importanti per la realizzazione del sistema di compliance. Si tratta di indicatori statistico-economici elaborati con una metodologia basata sull'utilizzo di dati di natura contributiva e fiscale e sono tesi a verificare la congruità della forza lavoro dichiarata, nonché la rispondenza delle retribuzioni esposte a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro. In via sperimentale, è già stata avviata la costruzione dei primi indicatori per due settori economici (Commercio all'ingrosso e al dettaglio e Logistica).

Al fine di dare seguito a quanto previsto dal PNS, l'Istituto sta realizzando una specifica "Piattaforma di gestione delle azioni di *compliance* e di contrasto al lavoro sommerso" al fine di sviluppare le attività di vigilanza documentale anche in questa specifica direzione. Il progetto, deliberato in ambito PNRR, punta alla costruzione di una procedura che ospiti incroci ed indicatori in materia di sommerso nei confronti dei contribuenti delle varie gestioni dell'Istituto. L'applicativo consentirà la selezione e la presa in carico delle posizioni a rischio, al fine di gestirle con l'invio di comunicazioni di invito alla *compliance*, e il monitoraggio del comportamento successivo del contribuente, sia in termini di reazione, sia in termini di adempimenti/giustificazione. Infine, l'applicativo consentirà, in caso di persistente inadempimento del contribuente, il dialogo con le procedure di gestione di vigilanza documentale e ispettiva, per l'attivazione di controlli d'ufficio.

L'incrocio UniEmens/Comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro (CO): un primo esperimento di campagna informativa di promozione della compliance

Al fine di testare preliminarmente le nuove metodologie intraprese, nel corso del 2022, a partire da settembre, ha avuto luogo un esperimento-pilota relativo ad una campagna informativa di promozione della *compliance* basato sulla rilevazione delle differenze tra l'archivio UniEmens e l'archivio delle Comunicazioni obbligatorie (CO) al Ministero del Lavoro: in particolare, sono state individuati i rapporti di lavoro attivi sulla base della lettura delle CO, in un dato periodo, prive della corrispondente denuncia UniEmens. Conseguentemente, sono stati estratti i codici fiscali dei datori di lavoro oggetto della sperimentazione e sono stati suddivisi in 5 gruppi per un totale di 4.544 soggetti. A quattro dei cinque gruppi sono state somministrate delle versioni leggermente differenti della lettera (contenenti o meno un nudge; esplicitando o meno la riduzione delle sanzioni civili in caso di regolarizzazione entro l'anno): il quinto gruppo, invece, non è stato "trattato" ed ha assunto la funzione di "gruppo di controllo" (GC), al fine di apprezzare le differenze comportamentali con il "gruppo dei trattati" (GT).

Gli esiti complessivi dell'esperimento effettuato sono i seguenti:

- su 817 risposte esplicite pervenute dalle aziende ad oggi riscontrate, nel 21,54% dei casi l'azienda ha proceduto a regolarizzare la posizione dei lavoratori anomali, per un totale di circa 200 rapporti di lavoro;