

COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 NOVEMBRE 2019

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **DAVIDE TRIPIEDI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Costanzo Jessica (M5S)	6
Triepiedi Davide, <i>Presidente</i>	3	De Lorenzo Rina (M5S)	6
INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIORDINO DEL SISTEMA DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO, CONTRIBUZIONE E ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA A SEGUITO DELLE MODIFICHE INTRO- DOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2015, N. 149, NELLA PRO- SPETTIVA DI UNA MAGGIORE EFFICA- CIA DELLE AZIONI DI CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE E ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA		Papa Danilo, <i>Direttore centrale vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)</i>	9
Audizione di rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL):		Audizione di rappresentanti dell'INAIL:	
Triepiedi Davide, <i>Presidente</i>	3, 5, 6, 7, 9, 10	Triepiedi Davide, <i>Presidente</i>	10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
Alestra Leonardo, <i>Direttore generale dell'I- spettorato nazionale del lavoro (INL)</i> ..	3, 5, 6, 7	Cariola Agatino, <i>direttore centrale rapporto assicurativo dell'INAIL</i>	11, 15
Cominardi Claudio (M5S)	7	Cominardi Claudio (M5S)	12, 13
		Costanzo Jessica (M5S)	13
		De Lorenzo Rina (M5S)	13
		Lucibello Giuseppe, <i>direttore generale dell'INAIL</i>	10, 14
		ALLEGATO: Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	17

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Cambiamo!-10 Volte Meglio: Misto-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+ Europa-Centro Democratico: Misto-+ E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DAVIDE TRIPIEDI

La seduta comincia alle 12.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare, nonché la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, l'audizione dei rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL).

Segnalo che la delegazione è composta dal dottor Leonardo Alestra, direttore dell'INL, e dal dottor Danilo Papa, direttore centrale della vigilanza.

Nel ringraziare i nostri ospiti per la loro presenza, cedo immediatamente la parola al dottor Leonardo Alestra.

LEONARDO ALESTRA, *direttore generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)*. Grazie, Presidente. Stanti i brevissimi tempi a disposizione cercherò di essere estremamente sintetico. Abbiamo già depositato una memoria molto articolata

per quanto riguarda le nostre considerazioni sul programma dell'indagine conoscitiva e quindi faccio rinvio a quella per ogni ulteriore approfondimento o elementi di dettaglio.

Quel che mi preme di osservare adesso in breve è che, a mio avviso, questo programma di indagine conoscitiva, per molti versi piuttosto inesatto nei suoi presupposti, come abbiamo argomentato nella nostra memoria, è comunque, in questa fase in particolare, forse nemmeno più attuale nei suoi contenuti. A grandi linee, soffermandomi su alcuni passi del programma dell'indagine, avrei da obiettare sul presunto depotenziamento, sulla perdita di efficienza del sistema integrato dei controlli in materia lavoristica e di regolarità assicurativa che viene qui sottolineato. E non lo dico io, lo testimoniano i dati oggettivi, le risultanze oggettive dall'attività operativa svolta, riportati e cristallizzati nei documenti, nei resoconti annuali disponibili sul sito istituzionale dell'Ispettorato nazionale del lavoro e suffragati, avallati e avvalorati anche dalle risultanze del primo semestre del 2019: essi dimostrano che, nonostante quel che si può pensare e quel che si dice, la resa operativa dello strumento sta tendenzialmente aumentando in termini di efficacia. È innegabile che il numero degli accessi ispettivi e dei controlli sia diminuito, ma è quasi ineluttabile in conseguenza del fatto che l'Ispettorato, dal 1° gennaio 2017 (che indico come data di inizio della sua operatività) ad oggi, è passato da una dotazione organica complessiva di circa 5.700 unità a quelle che a fine anno saranno 4.950 unità. Il che vuol dire che l'Ispettorato ha perso più del 13 per cento delle sue risorse ed è innegabile che con meno risorse si fanno meno controlli, meno accessi ispettivi. Rimane tuttavia fermo

che i tassi di irregolarità riscontrati negli accessi effettuati nei vari settori, il numero dei lavoratori in nero, le denunce per caporalato e le attività di indagine, molto meno appariscenti ma non per questo meno significative, sul fronte dei contratti atipici, delle cooperative spurie, delle esternalizzazioni, dei distacchi transnazionali, tutto questo mondo molto nebuloso, molto articolato e molto insidioso, che poi produce il cosiddetto «*dumping* contrattuale e sociale», è stato aggredito e contrastato con un'efficacia crescente, in termini di percentuale di successi degli accessi effettuati o delle indagini effettuate. Questi sono dati di fatto, non sono mie supposizioni, perché sono suffragati da risultanze puntualmente censite dai nostri sistemi e da quelli degli Istituti concorrenti, ottenuti, lo ripeto ancora una volta, in presenza di risorse sempre più scarse, che creano crescenti difficoltà di gestione degli uffici. Non dimentichiamo, infatti, che i nostri uffici, al di là della proiezione esterna, svolgono anche una significativa attività interna di conciliazione, di ricezione delle denunce, di imposizione di diffide accertative: tutta una serie di attività, che con il pochissimo tempo a mia disposizione non posso esplicitare, ma che garantiscono uno sportello al pubblico e un presidio del territorio assolutamente significativo e irrinunciabile.

Detto questo, per quanto riguarda il discorso dell'ispettore dal profilo «trivalente», indubbiamente assemblare competenze e conoscenze abbastanza diversificate e disomogenee tra di loro in un solo soggetto comincia a diventare abbastanza complicato, non lo metto in dubbio, però è un problema di formazione, è un problema che può essere superato, a maggior ragione adesso che ci apprestiamo, di qui a qualche mese, a assumere qualche centinaio di unità e, quindi, a formarle «a trecentosessanta gradi» nei vari campi. Il problema è, piuttosto, l'appartenenza e l'incardinamento dei corpi ispettivi nelle rispettive tecnostutture, ma dobbiamo superare questa logica «proprietaria» a vantaggio dell'efficienza e dell'efficacia dello strumento ispettivo.

Altro aspetto, la condivisione delle banche dati. Indubbiamente, la condivisione

delle banche dati è uno strumento essenziale per poter gestire il sistema, che accresce e implementa la sua efficacia nella misura in cui è in grado di produrre un'analisi e, quindi, una pianificazione degli interventi adeguate, mirate, studiate, e per questo studio e questa analisi è essenziale avere uno strumento informatico performante e condiviso. Sul punto ancora non ci siamo. Peraltro è un punto — se non vado errato — riconducibile all'articolo 10 del decreto legislativo n. 124 del 2004: quindi sono quindici anni che stiamo parlando di questo problema. Nonostante siano quindici anni che ne stiamo parlando, il disposto dell'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo n. 149 del 2015 è rimasto sinora disatteso e ancora aspettiamo l'applicazione del disposto dell'articolo 7, comma 15-ter, del più recente decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, che ha sostanzialmente rinnovato quella previsione. Anche in questo caso, i problemi non sono tanto quelli di carattere tecnologico tipicamente segnalati dal Garante della *privacy*, quanto quelli discendenti dalla necessità di abdicare a logiche proprietarie, che permangono, persistono e continuano a influenzare e a condizionare questo percorso, in verità condizionato anche dal fatto che — lo devo ammettere — l'INL è ancora lungi dal poter conseguire una piena autonomia di governo del proprio strumento informatico, in quanto è ancora condizionato dalla necessità dell'avvalimento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per problemi di natura finanziaria. Comunque, c'è un progetto concordato con il Dicastero per addivenire a un graduale rilascio delle risorse e degli strumenti di qui al 2021. Quindi, la prospettiva è ancora di medio termine.

Ultimo, ma non per ultimo, l'argomento del «costo zero», che è un argomento persino evidente, tenendo presente, peraltro, che il «costo zero» andava a gravare su una struttura che già pagava lo scotto di un persistente e prolungato *deficit* di assunzione di nuovo personale. Il concorso che abbiamo bandito ad agosto di quest'anno e che porterà alla fine dell'anno prossimo a

immettere 811 unità è il primo che viene bandito dal 2006 a questa parte, il che vuol dire che la struttura come tale, prima come Ministero del lavoro e delle politiche sociali, adesso come Ispettorato nazionale del lavoro, ha subito una lunga fase di necrosi e si ritrova quindi con ranghi impoveriti e invecchiati. Prova ne sia quell'erosione di risorse umane importante, del 15 per cento, che abbiamo subito nell'ultimo triennio e che avrà effetti ancora l'anno prossimo, perché, se è vero come è vero che, prima con la legge di bilancio e poi ancora recentemente con il cosiddetto decreto « Salva imprese », è stata autorizzata l'assunzione di un numero significativo di risorse umane, perché 1.250 unità non sono sicuramente uno scherzo e costituiscono sicuramente un apporto importante, è anche vero che potremo immettere nel circuito operativo queste risorse solamente nel 2021, avendo perciò davanti a noi ancora un anno di graduale impoverimento del personale.

Il « costo zero » è un grosso condizionamento, in parte superato; è un problema che continua a essere causa di malessere e di agitazioni sindacali, anche a causa della forte ed evidente sperequazione di trattamento fra le componenti di provenienza lavoristica e quelle di provenienza previdenziale assicurativa, tant'è che è noto che le organizzazioni sindacali hanno tutte quante proclamato lo stato di agitazione, anche a causa della previsione, rimasta disapplicata, dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 149 del 2015, che dispone l'assorbimento da parte dell'INL del *turnover* di INPS e INAIL. Anche sul punto non si è raggiunta ancora un'intesa; avevamo richiesto la convocazione di una Conferenza di servizi presso il Ministero, che poi non si è potuta tenere, per via anche del cambio di Governo; il problema rimane così irrisolto.

In definitiva, a mio modesto avviso, è discutibile proprio l'*incipit* del programma dell'indagine conoscitiva, in quanto la riforma del decreto legislativo n. 149 del 2015 non è da mettere in discussione: è una riforma imperfetta, è una riforma incompiuta, è una riforma che non è stata sin qui

assecondata dagli stessi interessati. E non debbo — penso — aggiungere altro.

Il problema, come abbiamo più volte segnalato in ogni competente sede e quindi non posso qui dire qualcosa di diverso da quello che ho detto in altra sede e che ho ribadito anche in ultimo alla Ministra, è che l'impianto normativo dell'INL, ovvero il decreto legislativo n. 149 del 2015, deve essere rivisitato in maniera tale da affrancare l'Ispettorato da tutti quegli elementi che hanno sin qui di fatto reso l'Agenzia un'agenzia sotto tutela, un'agenzia commissariata, dai profili organizzativi estremamente ibridi ed equivoci. Io stesso non so se sono un direttore o un amministratore delegato: qualcuno me lo deve spiegare, perché, pur con la mia cultura giuridica, non sono ancora riuscito a capire cosa sono (cosa che mi crea qualche dubbio di identità). Ma vi è tutta una serie di altri problemi che, di fatto, non consentono all'INL di esercitare una *governance*. Di fatto l'INL è un'agenzia soltanto di nome ma non di fatto, perché è sottoposta a tutta una serie di vincoli che non le consentono di esercitare appieno la sua *governance* e quindi di estrinsecare appieno le potenzialità dello strumento, che — come ho detto in premessa — sono assolutamente ragguardevoli ed efficaci.

In questo senso è chiaro ed evidente perché noi, fin dal mese di maggio di quest'anno, ancora prima del cambio della compagine governativa e poi ancora all'insediamento dell'attuale, abbiamo fatto le nostre proposte nel senso che ho appena indicato.

Ciò detto, vi ringrazio per l'attenzione. Chiedo scusa, sono andato molto veloce. Siamo ovviamente a disposizione per ogni domanda e chiarimento.

PRESIDENTE. Prima di passare alle domande, vorrei fare solo una precisazione. Per educazione l'ho fatta terminare, però, dottor Alestra, non le consento di dire che gli atti della Commissione sono inadeguati o inattuabili.

LEONARDO ALESTRA, direttore generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL). No, ho detto inattuali.

PRESIDENTE. Lo stesso termine « inadeguati » è un'offesa per tutti...

LEONARDO ALESTRA, *direttore generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)*. Io ho detto « inesatti » e « inattuali ». Probabilmente mi sono espresso male.

PRESIDENTE. Anche i termini « inesatti » e « inattuali » considero offensivi per la Commissione. Io in questo momento sono il Presidente e rappresento tutti quanti, non è cortese nei confronti della Commissione fare queste dichiarazioni. Con educazione ovviamente mi rivolgo a lei, però io lo trovo veramente ingiusto.

Autorizzo la pubblicazione della documentazione depositata, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*)

Onorevole Costanzo, prego.

JESSICA COSTANZO. Grazie, Presidente. Ringrazio il dottor Alestra per il contributo. In effetti eravamo partiti con questa indagine conoscitiva un po' di mesi fa, abbiamo fatto diverse audizioni di diversi soggetti proprio per poter avere un'idea chiara su come procedere con riguardo a questa sorta di riorganizzazione, ristrutturazione, a questo coordinamento che aveva preso forma, ma sul quale sembra — da quanto ci ha detto — ci siano ancora alcuni problemi non da poco rimasti irrisolti. È quindi fondamentale per noi riuscire, al termine di questa indagine conoscitiva, a elaborare un documento che sia anche di supporto, di aiuto alle scelte governative per il funzionamento di questo importante strumento.

Mi sembra che nella sua relazione abbia analizzato tre grandi problematiche: una, inerente alla riduzione del numero di accessi ispettivi, dovuta al fatto che c'è stata una riduzione di organico, cosa che comunque non ha intaccato troppo la loro efficacia; una seconda, riguardante la condivisione delle banche dati, che mi sembra che non sia ancora avvenuta del tutto, ed è un obiettivo che doveva essere raggiunto già in un periodo non così recente; e, infine, il problema della sperequazione e del

« costo zero », che probabilmente è uno dei problemi all'origine del malfunzionamento di tutto il sistema. Quindi le chiedo come è possibile proseguire l'indagine conoscitiva affinché possa essere di maggiore attualità e possa individuare con maggiore esattezza i motivi che hanno spinto questa Commissione a intraprenderla.

Da ultimo, nel rapporto annuale 2018 sulle attività di vigilanza, di cui ho preso visione per avere un panorama completo di un'intera annualità, è scritto che ci sono circa undicimila lavoratori coinvolti nella somministrazione illecita, negli appalti illeciti e via dicendo. A tale proposito, quindi, vorrei sapere quanto ha contribuito, secondo voi, la depenalizzazione dei reati di appalto illecito, somministrazione abusiva, utilizzazione illecita, prevista dal decreto legislativo n. 8 del 2016.

RINA DE LORENZO. Ringrazio il dottor Alestra per il suo contributo. Un contributo che dà lo spunto per riflessioni critiche su aspetti che riguardano, per esempio: l'organico sottodimensionato dell'ente, la questione della mancata condivisione della banca dati e il difficile inquadramento di un'agenzia che lo è di nome ma non di fatto (mi riferisco all'INL). Questi aspetti da lei evidenziati sono alla base delle motivazioni che hanno indotto questa Commissione ad avviare un'indagine conoscitiva e quindi io, capovolgendo la sua visione, ritengo che, proprio per le ragioni che lei ha messo in luce e che erano note ai componenti di questa Commissione, si è reso necessario avviare questa indagine conoscitiva ed evidenziare tutti i punti di criticità presenti nel sistema affinché fossero superati da successivi, eventuali interventi legislativi, anche di tipo governativo laddove si rendessero necessari. Quindi, le sue considerazioni sugli aspetti critici non hanno, a mio parere, una valenza negativa, ma, piuttosto, una valenza positiva, perché rappresentano la base per nuove riflessioni, nuove considerazioni da parte di questa Commissione, che si è posta e continua a porsi il problema della vigilanza nei luoghi di lavoro.

CLAUDIO COMINARDI. Grazie, Presidente. Saluto e ringrazio i rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro per la relazione che ci è stata fatta su questo tema, a mio avviso, molto importante e determinante, perché l'Ispettorato nazionale del lavoro ha a che fare con tanti aspetti del mondo del lavoro, della sicurezza nel mondo del lavoro, dell'evasione contributiva e via dicendo. Si parla di decine di miliardi di euro, si parla di infortuni e di tanti altri aspetti.

Vorrei fare una premessa e poi una singola domanda sul tema della « trivalenza dei ruoli ». Si è detto che questo è un tema ricorrente, che si può comunque giungere – da quello che mi pare di aver capito – ad avere un ispettore unico, che abbia tutte quante le competenze che ancora oggi sono in capo ai singoli corpi ispettivi, e che questo problema si può superare grazie alla formazione: poiché noi viviamo una situazione di problematiche contingenti, come possiamo conciliare i tempi della formazione con le necessità contingenti dell'oggi? Quindi la mia domanda è: va bene la formazione, formiamo il singolo ispettore che sappia un po' di tutto, ma quanti anni ci vogliono? È questo che mi domando.

Poi non posso che chiedere un vostro parere, visto che ci siamo, su un altro argomento. Quando avevo un ruolo diverso rispetto a quello di oggi, ci siamo confrontati molto sul tema del ruolo a esaurimento, che io ritengo da superare con assoluta urgenza (e lo ritengono molte altre persone), fermo restando il ruolo importante e centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro relativamente al coordinamento. Quindi, riassumendo, vorrei avere un parere in merito ai tempi della formazione del personale in rapporto alla contingenza dei problemi che abbiamo oggi nel mondo del lavoro e al tema del ruolo a esaurimento.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Cominardi.

Faccio anch'io una domanda. Poiché si è parlato di condivisione dei dati, chiedo se l'INL ha gli strumenti per supportare la mole di dati che hanno altre amministra-

zioni pubbliche; se ha i *server* e gli strumenti idonei per supportare il suo lavoro. Prego.

LEONARDO ALESTRA, *direttore generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)*. Intanto, Presidente, chiedo scusa se le mie parole possono essere sembrate poco riguarde, però, stanti i tempi e la necessità di sintesi, io ho detto e ribadisco, con tutto il riguardo per i deputati presenti, che alcuni punti del programma dell'indagine conoscitiva, che peraltro abbiamo visto essere datata – è stato detto anche da una commissaria – non sono esattamente rispondenti al vero, soprattutto con riferimento alla quantificazione dei recuperi di contributi e di premi assicurativi, perché non sono quelli i dati ufficiali, che, invece, sono censiti ufficialmente dagli stessi Istituti coinvolti. Comunque, nella prospettazione di alcuni problemi, gli stessi dati sono modificati, se non superati, dall'evolvere della situazione dal momento della stesura del programma dell'indagine a oggi. Quindi chiedo scusa, Presidente, ancora una volta, ma la mia affermazione non voleva essere offensiva: era una puntualizzazione. D'altro canto, abbiamo detto che è un documento alquanto datato, quindi è quasi fisiologico che lo si debba riallineare all'attualità.

Evito di rispondere ai deputati singolarmente, perché le questioni poste sono affini. Sul tema della depenalizzazione, sarà sicuramente più esaustivo Danilo Papa, che è il depositario di ogni conoscenza giuridico-lavoristica: è un po' il Virgilio che accompagna me, Dante, in questa selva oscura. Quindi potrà essere più esaustivo. Che cosa fare per uscire da questa situazione di oggettiva difficoltà? Io non nego che la situazione evolutiva iniziale non sia agevole, dico semplicemente che, a fronte del problema degli organici sottodimensionati, in costante e, purtroppo, continua erosione, si sono manifestati gli effetti della cosiddetta « Quota 100 », che ha portato, oltre agli esodi per anzianità, anche duecento otto pensionamenti anticipati, dei quali cinque di dirigenti. Non sono grandi numeri, ma, se li rapportiamo a un corpo di circa cinquemila persone, comprendete bene

che la percentuale non è indifferente. A fronte di questo problema, che peraltro è lo scotto di un'eredità passata — non è un problema dell'INL, è un problema che l'INL ha ereditato dalla sua matrice lavoristica, si è soltanto aggravato e tale rimane e rimarrà per tutto il 2020 —, in ogni caso l'INL — e in questo devo ringraziare l'onorevole Cominardi, con il quale ci siamo confrontati in altre sedi e in altre vesti — ha ottenuto delle importanti, anche se non determinanti, immissioni di nuovo personale, aumenti di risorse che, in realtà, se vogliamo dirla tutta, non determineranno un rafforzamento e un potenziamento, ma serviranno comunque a colmare le lacune che si stanno verificando in questi ultimi anni, rappresentando un'importante inversione di tendenza.

Attenzione, io non sto — scusate l'espressione — «sputando nel piatto in cui mangio», ma di questo occorre dare atto: il problema è che i provvedimenti positivi, le buone volontà daranno frutto solo di qui ad almeno un anno. Quindi ancora in questa fase l'INL soffrirà di questa isteresi, senza nulla togliere alla bontà dei provvedimenti adottati, tanto sul fronte degli ispettori ordinari quanto, in ultimo, sul fronte degli ispettori cosiddetti tecnici: gli esperti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

La mancata condivisione delle banche dati è un problema, perché, indubbiamente, soprattutto il «colosso» INPS ha una sua strutturazione informatica che è assolutamente inarrivabile, e comunque è strutturata in maniera tale da coprire a trecentosessanta gradi tutto l'ambito delle competenze di quell'Istituto, non soltanto e necessariamente quelle che riguardano la vigilanza sulle attività imprenditoriali e produttive, che possono essere utili alla programmazione dell'attività ispettiva. Certo è che c'è una qualche resistenza «proprietaria» a condividere questo tipo di strutture e certo è — come ha osservato il Presidente — che l'INL si deve ancora strutturare per essere in grado di gestire la complessità di interazioni e integrazioni di banche dati di un livello realmente importante.

Dicevo, Presidente, che abbiamo qualche ritardo nella realizzazione del nostro progetto di affrancarci e di renderci autonomi anche sotto questo punto di vista per problemi di natura finanziaria, ma abbiamo un piano di investimenti di 30 milioni di euro; abbiamo già un nostro progetto in base al quale non useremo i *server*, ma ricorreremo al *cloud*; abbiamo già organizzato la nostra architettura, si tratterà di implementarla e di strutturarla gradualmente, con i tempi che saranno consentiti anche dal rilascio di risorse da parte del Ministero. Fermo restando che occorrerà rimodulare le disponibilità degli Istituti a conferire le loro ricchissime risorse, che, peraltro, servono solamente in parte ad alimentare il circuito informativo che a noi interessa.

Per quanto riguarda la «trivalenza» dei ruoli, con l'onorevole Cominardi ci siamo confrontati più volte e rimane una cordialissima diversità di vedute. Sia pure molto velocemente, ho detto che questa specie di «*Robocop*», che dovrebbe conoscere tutto, è una figura abbastanza improponibile. Lo riconosco, non è un problema. Il problema è che il legislatore del 2015, a torto o a ragione, ha inteso configurare un percorso che, attraverso l'integrazione, da realizzarsi con il graduale esaurimento dei ruoli ispettivi primigeni, portasse a uno strumento unitario. Nel momento in cui noi ripristiniamo i ruoli ispettivi autonomi, andiamo, non dico a vanificare, ma comunque a condizionare sensibilmente la realizzazione di quell'obiettivo. Ciò detto, ci siamo confrontati più volte, abbiamo visto che lo strumento funziona lo stesso. Il vincitore di concorso, quale esso sia (ispettore ordinario o ispettore tecnico), prima di entrare nel circuito operativo deve fare almeno sei mesi di formazione: se due o due e mezzo di questi sei mesi sono dedicati a una formazione intensiva «a domicilio», ovvero presso gli Istituti preposti all'indagine, alla ricognizione e alla competenza nelle materie di interesse, se si condivide lo strumento operativo, nel senso che gli accessi ai sistemi sono condivisi, il verbale è lo stesso e via scorrendo, si tratta di un problema che, secondo me, si può anche superare.

Ma rimane ovviamente una questione di punti di vista. Quello che io obietto è che l'intento del legislatore del 2015 era piuttosto un altro: unificare e arrivare allo strumento unico di gestione. Anche perché, se mi consentite, io ho fatto quarantuno anni in vita mia nelle forze di polizia e so perfettamente che il coordinamento funziona quando c'è un coordinatore forte, ci sono regole certe e c'è un'effettiva condivisione delle banche dati. Altrimenti il sistema non funziona. Dopo di che, rimane una mia idea, anche se poco rispettabile, ma sono tenuto a confermarla in questa sede, perché mi sembra, onorevole Cominardi, di non dire nulla di nuovo rispetto a quanto ci siamo già detti. Fermo restando che non è questo l'obiettivo centrale delle modifiche che si vorrebbero apportare al decreto legislativo n. 149 del 2015 per superare questo ibrido.

Il Ministro Di Maio in una circostanza pubblica, il 30 luglio scorso, ha definito l'INL un « Frankenstein vestito in abiti ministeriali », con un'immagine molto colorita, ma efficace. È ancora una creatura ibrida per via della natura compromissoria del suo impianto istitutivo; è ancora una creatura che fatica a liberarsi dagli schemi, dalle procedure e dagli atteggiamenti, dall'*habitus* ministeriale, che stenta ad avere una sua propria identità e quindi questo è il percorso che dobbiamo compiere. Però non è vero che siamo fermi.

Aggiungo che, fra le disposizioni della legge di bilancio per il 2019, sono state previste diciotto unità dirigenziali, grazie alle quali abbiamo istituito anche nuove Direzioni centrali, mediante le quali stiamo attivando tutte le funzioni di *governance*: dall'organizzazione all'ordinamento, ai profili, alle posizioni organizzative, alla *performance*, alla protezione dei dati, funzioni che prima l'INL mutuava pari-pari — « copia/incolla » — dal Ministero, o non esercitava proprio, perché le esercitava il Ministero in nome e per conto dell'INL.

La macchina, dal punto di vista della strutturazione organizzativa, sta andando avanti; la struttura territoriale sta reggendo in termini di resa operativa e, di qui a un anno, potrà essere alimentata da nuove

risorse di personale, ma, chiaramente, i punti critici rimangono molti, sono controversi e sono incontrovertibili.

Io faccio presente che non appartengo a nessuno: non sono né di provenienza ministeriale né dell'INPS né dell'INAIL, mi onoro di far parte dell'Arma dei Carabinieri, quindi ho il vantaggio di essere terzo e di poter essere distante dagli indubbi e nobili interessi di parte.

Il difficile inquadramento dell'INL, dal punto di vista istituzionale e dei suoi profili ordinativi, è il problema che vorremmo cercare di risolvere promuovendo modifiche al decreto legislativo n. 149 del 2015, articolate in diverse proposte già presentate. Questo momento di ripensamento della struttura ha risentito di un ritardo nel passaggio da una compagine governativa all'altra e adesso speriamo di poterlo riprendere. Non si potrà mai arrivare a una equiparazione, ma solo a una parziale chiusura della forbice del trattamento economico dei corpi ispettivi.

PRESIDENTE. Do la parola a Danilo Papa, direttore centrale vigilanza dell'INL, per un approfondimento sulla questione delle depenalizzazioni.

DANILO PAPA, *direttore centrale vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)*. Grazie, Presidente. Solo qualche elemento di valutazione. Sono stati forniti i dati nella memoria che abbiamo depositato e vorrei porre l'attenzione su una cosa: l'unico dato decrescente è quello degli accessi ispettivi, ma considerate che si tratta di un dato che non soltanto deve tenere conto della riduzione della forza ispettiva, ma del fatto che, fino a che non c'era l'Ispettorato, il numero degli accessi era il triplo. Infatti, laddove c'era una sovrapposizione di interventi, l'azienda veniva computata una volta per il Ministero del lavoro, una per l'INPS e una per l'INAIL. Se la duplicazione degli interventi è stata — e lo era — un problema così forte (me lo ricordo da quando sto al Ministero del lavoro, da più di vent'anni), tale da richiedere una norma, una legge delega che ponesse l'obiettivo di evitare la sovrapposizione, vuol

dire che forse quel numero era davvero significativo.

Per quanto riguarda l'esternalizzazione, vi evidenzio questa cosa: c'è stata una depenalizzazione con la quale, chiaramente, i nostri sforzi non sono diminuiti, anzi, ci siamo impegnati moltissimo nell'ambito dell'intermediazione illecita, ma soprattutto nel settore cooperativistico e nel settore della logistica. I numeri che trovate nella memoria sono significativi, perché tutelare undicimila lavoratori da forme di intermediazione illecita è qualcosa che sicuramente ci fa molto piacere. Tuttavia è un problema che con la depenalizzazione, a mio modesto avviso, non si riesce ad affrontare efficacemente. Questo perché ci sono aziende, in forma cooperativa e non, che hanno verbali per oltre 60 milioni di euro e stanno ancora sul mercato, e cambiano veste perché, una volta ricevuti i verbali, cambiano la ragione sociale, ma continuano a svolgere le proprie attività ereditando i committenti dell'attività precedente. Quindi tornare a un sistema che, quantomeno, preveda un presidio sanzionatorio, forse potrebbe essere un percorso più efficace.

L'ultimissima cosa sulla « trivalenza » dei ruoli. Come è stato detto più volte, nessuno vuole un ispettore onnisciente; io ritengo che noi abbiamo formato oltre quattrocento ispettori INL nello svolgimento di un'attività specificatamente previdenziale, ma, per svolgere appieno questa attività, gli ispettori INL dovrebbero poter utilizzare degli strumenti in possesso dell'INPS, in particolare il cosiddetto « verbale *web* », che consente un collegamento diretto fra la verbalizzazione e le procedure di recupero crediti; strumento che tuttavia è a disposizione esclusivamente del personale di ruolo INPS. Ci vuole, a mio parere, meno tempo a impiegare queste quattrocento unità già formate e che già facevano gli ispettori, che a formare dei neoassunti sul diritto del lavoro e su come funziona la tutela del diritto del lavoro.

PRESIDENTE. Grazie, anche per la precisazione.

Dichiaro chiusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'INAIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva, l'audizione di rappresentanti dell'INAIL.

Segnalo che la delegazione è così composta: dottor Giuseppe Lucibello, direttore generale; Agostino Cariola, direttore centrale rapporto assicurativo.

Nel ringraziare i nostri ospiti per la loro presenza, cedo immediatamente la parola al dottor Giuseppe Lucibello.

GIUSEPPE LUCIBELLO, *direttore generale dell'INAIL*. Grazie, Presidente. Innanzitutto vi porto i saluti del presidente Bettoni, che si è insediato alla presidenza dell'INAIL da qualche giorno. I primi adempimenti non gli hanno consentito di partecipare all'audizione, ma comunque abbiamo condiviso la linea che rappresenteremo in questa sede.

L'INAIL ha partecipato dall'inizio all'attuazione di un disposto normativo che non lo aveva visto, nella fase preparatoria, molto d'accordo; si riteneva che, se si voleva rafforzare al massimo la funzione di coordinamento, gli strumenti della condivisione vera, e non quella di un mero scambio di informazioni, sarebbero stati la strada giusta, e che una programmazione dell'attività ispettiva efficace, condivisa e monitorata avrebbe potuto garantire i migliori risultati senza il bisogno di procedere all'istituzione di un nuovo organismo. Comunque, è nata l'Agenzia ispettiva INL, l'INAIL ha collaborato con piena disponibilità sia alla messa a punto di un protocollo sulla programmazione dell'attività ispettiva sia alle attività formative: l'INAIL ha formato circa duecento ispettori INL sulle tematiche assicurative; anche il personale INAIL è stato

formato per quanto concerne il riconoscimento avvenuto *ex lege* della funzione di polizia giudiziaria, ma, a distanza di un paio di anni, pur non potendo rappresentare una situazione drammatica, oggi noi registriamo risultati dell'attività di vigilanza non del tutto soddisfacenti.

Cominciamo dal personale in forza. Nel 2010 siamo partiti da 367 ispettori, oggi gli ispettori INAIL sono 279 (-23 per cento) ed entro il 2021 la contrazione sarà ancora più rilevante, fino ad arrivare a una contrazione di quasi il 36 per cento. È una situazione che va a innestarsi anche sui numeri delle aziende ispezionate che, dalle 20.835 del 2015 – in un secondo momento sarà depositato un documento che espone anche queste informazioni – sono scese alle 15.828 del 2018. Oggi registriamo, anche in provvedimenti recenti, che l'attenzione del Governo e del Parlamento è concentrata soprattutto su INPS e INL; abbiamo richiesto nelle stesse sedi interventi di potenziamento del corpo ispettivo dell'INAIL, perché la funzione ispettiva non si circoscrive all'aspetto della vigilanza e della repressione, ma si estende a tutte le attività che riguardano la prevenzione, l'informazione, la consulenza, l'assistenza alle imprese, ma soprattutto al dopo, perché il *post* incidente comporta il coinvolgimento dei medici dell'INAIL, dei nostri centri medico-legali, che si occupano anche di prime cure, di riabilitazione, di reinserimento, di attività protesiche. Pur tuttavia, abbiamo registrato dal 2010 un calo di 1.900 persone (quasi il 20 per cento del personale), e stiamo parlando non certo dei numeri dell'INPS. Al 31 dicembre 2010, il personale in forza era poco meno di diecimila unità e meno di ottomila (7.900) sono in forza il 1° ottobre 2019. Pertanto, anche in una prospettiva a legislazione invariata, in cui, è noto, l'attività ispettiva dell'INAIL è circoscritta ai profili di *compliance* assicurativa, di rispetto dell'obbligo assicurativo, non posso non segnalare che l'ispettore che interviene nel luogo di un incidente è quello che poi prende in carico il lavoratore infortunato, prende in carico, in caso di decesso, la famiglia e si occupa di tutto quanto occorre per riconoscere le prestazioni eco-

nomiche e le prestazioni sanitarie, ove occorrenti. Quindi, in un contesto in cui l'INAIL è stato candidato a coordinare un tavolo, anche con le Regioni, per rendere l'attività di vigilanza più efficace, più orientata sulle vere cause degli infortuni, appare paradossale che lo si consideri a livello di ente solo per la potenza finanziaria, senza invece ricordare, o non sapendo, che i vincoli in materia di personale e i vincoli in materia di risorse strumentali sono esattamente i medesimi di tutte le altre amministrazioni, con l'aggravante che l'INAIL non ha beneficiato nel tempo di alcuna disposizione *ad hoc*, che dimostrasse attenzione al ricambio generazionale e al potenziamento dei nuovi compiti che gli vengono assegnati anno dopo anno. Se il presidente permette, lascerei intervenire il dottor Cariola.

PRESIDENTE. Prego, dottor Cariola.

AGATINO CARIOLA, *direttore centrale rapporto assicurativo dell'INAIL*. Solo una considerazione di carattere generale. Visto che sono tre anni che lavoriamo su questo progetto di un'Agenzia unica, penso che oggi si possa fare una prima riflessione. L'Agenzia nasceva da un presupposto: che l'attività di vigilanza in materia previdenziale fosse un tutt'uno, fosse un'unica funzione, facilmente gestibile da parte di un unico soggetto, anche se con la collaborazione degli Istituti che prima presiedevano a questa attività; io penso che oggi – ma lo possono confermare anche i rappresentanti dell'INL – ormai si è potuto acclarare che le attività di vigilanza in materia previdenziale non si possono raggruppare in un'unica realtà: sono delle realtà molto diversificate tra di loro, e in particolare quella di competenza dell'INAIL, in quanto la materia del rischio assicurativo ha delle specificità tali che non possono essere sovrapposte alle attività di vigilanza svolte dall'INPS oppure dall'INL. Questo era un dato che noi abbiamo segnalato sin dall'inizio; con l'esperienza maturata in tre anni, l'idea di avere un ispettore unico che sia conoscitore di tutta la materia, previdenziale e assicurativa, ormai è stata messa da parte

da tutti gli interlocutori e dai soggetti responsabili della gestione della vigilanza. Questo induce ovviamente considerazioni di carattere generale che vanno fatte anche sulla capacità di una struttura che sta nascendo, che si sta rafforzando, di gestire, in momenti così difficili per il Paese, anche delle realtà oggettive che presentano, da un punto di vista funzionale, delle forti differenze.

Gestire i fenomeni del recupero contributivo dell'INPS o gestire la parte di competenza dell'INAIL, in particolare, che ha delle specificità proprie, molto spiccate, non è semplice. Bisogna dedicare a questa attività un corpo in maniera esclusiva, bisogna curarlo nel tempo. Le nostre disposizioni in materia di *compliance* — come diceva il direttore — subiscono modificazioni nel corso del tempo molto più accentuate: noi aggiorniamo le tariffe periodicamente, cambiamo gli indirizzi operativi, in maniera indipendente dalla legislazione, che, invece, ha una forte stabilità. Poiché il premio assicurativo è qualcosa che cambia nel tempo, il corpo ispettivo va attentamente curato, rientrando nella funzione istituzionale dell'Istituto. Penso che, come noi dell'INAIL dicevamo all'inizio, nel momento in cui segnalavano l'esigenza di un forte coordinamento, di stare attenti nella scelta organizzativa, questa sia la prima conclusione a cui si può arrivare: le attività ispettive sono diverse. Infatti, quella dell'INAIL ha una specificità del tutto particolare, che richiede un corpo ispettivo adeguato, che va curato e che va formato nel tempo, pure all'interno di un'organizzazione più ampia. Da questo punto di vista — come diceva il direttore — purtroppo questi anni registrano, nonostante gli sforzi dell'INAIL, una difficoltà a rimpiazzare quelle già poche risorse dedicate all'attività di vigilanza in materia assicurativa, su cui purtroppo non si sta intervenendo con adeguata sollecitudine. Con questo, non voglio dire che ci sono delle responsabilità, oggettivamente è molto difficile. L'INL è una struttura che sta nascendo — io faccio parte del consiglio d'amministrazione e conosco le difficoltà che ci sono al suo interno —, che ha bisogno di una struttura informa-

tica che gestisca la massa dei dati che vengono dagli enti, che possa fare *business intelligence*... sono attività che vanno costruite con il tempo, che non possono essere improvvisate dall'oggi al domani. Però su questo si può lavorare. Come diceva il direttore, noi, pur essendo critici, avevamo segnalato la necessità di percorrere strade alternative.

L'unica conclusione che io posso trarre oggi, su cui c'è unanimità di consenso, riguarda la diversità delle attività ispettive e certamente, per la parte nostra, la cura particolare che va riservata al corpo ispettivo, che non può ridursi sotto la realtà organizzativa a cui siamo arrivati oggi, pena l'impossibilità di effettuare la vigilanza assicurativa su tutto il territorio nazionale. Quindi vanno trovate delle soluzioni.

PRESIDENTE. Grazie, dottore.
Onorevole Cominardi, prego.

CLAUDIO COMINARDI. Grazie, Presidente. Saluto i rappresentanti dell'INAIL, che ringrazio anche per la relazione molto puntuale.

Mi pare di aver capito, cercando di fare un po' di sintesi, anche in seguito all'audizione dei rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che nessuno voglia mettere in discussione il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro e il fatto che sia necessario un minimo di coordinamento; il tema è un altro: è quello legato a un minimo di autonomia dei singoli corpi ispettivi, il fatto di dar loro la possibilità di operare con un numero sufficiente di ispettori. Quindi, si tratta di mettere in discussione solo una previsione particolare del provvedimento che ha disposto l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro come Agenzia unica ispettiva, cioè il ruolo a esaurimento degli ispettori, che secondo me — come ho detto durante l'audizione dei rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro — ha anche una certa contingenza, perché abbiamo infortuni sul lavoro tutti i giorni, perché abbiamo evasioni contributive di competenza dell'INPS tutti i giorni, perché abbiamo tutta una serie di fenomeni che si ripetono tutti i giorni. Quindi a

memoria, quando vestivo i panni del sottosegretario al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mi risultava che anche durante alcune discussioni si fosse giunti ormai a un accordo di massima in questi termini, che io spero si concluda a breve.

La domanda che vi voglio porre, siccome i rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro considerano la formazione la soluzione del problema della trivalenza del ruolo dell'ispettore unico, che sappia fare un po' di tutto, è: quanto ci si impiega, qualora si dovesse giungere a quella conclusione, a formare un ispettore unico, che sappia tutto di infortuni sul lavoro, sicurezza sul lavoro, evasione contributiva e via dicendo? E sarà mai efficace come un ispettore che si specializza su un'unica materia, che già di per sé è vastissima?

RINA DE LORENZO. Grazie, Presidente. Ringrazio anch'io i rappresentanti dell'INAIL. Il loro intervento segue ad una audizione di rappresentanti dell'INL, che hanno evidenziato alcuni aspetti critici, con particolare riferimento alla consistenza degli organici, che nel corso degli anni è andata via via riducendosi per effetto del blocco del *turnover*, e a cui «Quota 100» ha dato poi un ulteriore contributo negativo.

Il tema del potenziamento dei corpi ispettivi può essere affrontato — non dico risolto — anche alla luce del bando di concorso pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* nello scorso mese di agosto, che prevede, tra l'altro, l'assunzione di 1.500 unità circa di personale con contratto a tempo determinato? Questo numero può bastare per colmare questo *gap* che è venuto a formarsi nel corso degli anni?

Riallacciandomi al tema della formazione del personale ispettivo, la funzione ispettiva è talmente complessa, a mio avviso, da richiedere necessariamente una formazione specifica per ambiti, per temi; non ritengo sia possibile formare un ispettore «tuttologo», perché i temi sono complessi, sono regolati da una normativa altrettanto complessa, che ha subito stratificazioni nel corso degli anni, che quindi va interpretata anche alla luce delle più recenti sentenze e pronunce della magistra-

tura. Quindi, vi chiedo qual è la prospettiva in tema di formazione, che non può avere un percorso breve, ma deve abbracciare l'intera vita professionale dell'ispettore.

PRESIDENTE. Onorevole Costanzo, a lei la parola. Poi può intervenire brevemente ancora l'onorevole Cominardi, che ha chiesto di poter integrare la sua domanda.

JESSICA COSTANZO. Grazie, Presidente. Ringrazio per il contributo fornito dai rappresentanti dell'INAIL.

Come già detto nell'audizione dei rappresentanti dell'INL, questa di oggi rientra in una serie di audizioni che stiamo facendo in relazione a un'indagine conoscitiva volta a riformulare, rivedere e rivisitare l'impianto normativo del decreto legislativo n. 149 del 2015; grazie al vostro contributo, mi pare di capire che la specificità del ruolo dell'ispettore, in questo caso dell'INAIL, deve essere salvaguardata, in contrapposizione con l'intento di una omologazione dell'attività di vigilanza e di ispezione. Quindi ci sarebbero delle competenze specifiche, a maggior ragione visto il problema del mancato *turnover*, che devono essere salvaguardate.

Al di là dei problemi legati alla riorganizzazione, al coordinamento dell'attività di vigilanza, che abbiamo avuto modo di conoscere sia quando questa indagine è iniziata sia durante il ciclo di audizioni sia man mano, con il succedersi di piccoli o grandi interventi che sono stati fatti in questi mesi in diversi provvedimenti, io vorrei chiedervi se vi erano nel decreto legislativo n. 8 del 2016 misure (e penso all'attività accertativa suddivisa con il criterio di lavoratori/giornate e non per fasce, oppure la depenalizzazione di alcuni reati come la somministrazione illecita, l'appalto illecito e la somministrazione abusiva), che vanno a incidere anche sulle attività di vigilanza ispettiva, magari esulando dalla sfera della gestione e del coordinamento organizzativo, ma che, comunque, influenzano l'efficacia dell'attività di vigilanza.

CLAUDIO COMINARDI. Grazie, Presidente. Chiedo scusa, ma prima, nella foga,

ho dimenticato di porre una domanda semplice. Uno dei motivi — talvolta utilizzati a pretesto — per cui si è pensato a questa Agenzia unica, era la sovrapposizione delle ispezioni, ma io vorrei capire: in percentuale quante erano? Io ricordo un'audizione di qualche anno fa in cui l'ANIV (Associazione nazionale ispettori) parlava di sovrapposizioni di ispezioni, credo facendo riferimento al medesimo giorno, in percentuali veramente piccolissime e irrisorie. Quindi vorrei capire se avete dati anche rispetto a questa questione. Visto che tutt'oggi se ne continua ancora a parlare.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Cominardi.

Se volete rispondere, prego.

GIUSEPPE LUCIBELLO, *direttore generale dell'INAIL*. Grazie, Presidente. Onorevole Cominardi, mi permetto di osservare che la cessazione dell'operatività del ruolo a esaurimento non sarebbe una piccola modifica: sarebbe una grande modifica, perché vorrebbe dire gestire la carriera, vorrebbe dire recuperare l'autonoma gestione del proprio personale, che non viene utilizzato — non solo in INAIL — per le sole funzioni di vigilanza. Per esempio, il *feedback* che i funzionari di vigilanza restituiscono sulle attività svolte è importante per quanto concerne la definizione della nostra *policy* in funzione assicurativa, in funzione di prestazioni, in funzione anche della rimodulazione delle attività di *business intelligence*. Quindi, l'abrogazione della previsione del ruolo a esaurimento significa che l'Agenzia rimane con un potere forte di coordinamento, ma che deve essere sorretto da ciò che oggi non c'è. La banca dati ispettiva è, infatti, insufficiente. Se non si arrivasse a definire un modello digitalizzato e ben governato, alimentato da tutte le informazioni in possesso dei tre Istituti, non avrebbe ragion d'essere la stessa Agenzia ispettiva. Quindi i dati devono essere condivisi e forniti con grande generosità e diretta alimentazione da parte dei singoli enti.

Noi abbiamo posto il problema e riteniamo che il modello sia parzialmente fal-

lito, perché all'inizio si era immaginato di poter fare funzionare una struttura nuova attraverso il salomonico concetto di separazione tra dipendenza organica e dipendenza funzionale. Esaminando la storia delle pubbliche amministrazioni, non ricordo un esempio di separazione fra dipendenza organica e dipendenza funzionale che abbia funzionato. Non ha mai funzionato in passato, non vedo oggettivamente dai dati, anche da quelli che vi abbiamo rappresentato, elementi per poter dire che ora funzionerà.

Per quanto riguarda l'osservazione sulla sufficienza di questa ben nota procedura concorsuale alla risoluzione dei problemi, vi faccio presente che, per il solo concorso dell'INAIL, che nulla ha a che vedere con quello dell'Agenzia ispettiva, sono giunte centodiecimila domande. Ciò, quindi, pone la necessità di fare una preselezione, di fare gli scritti, fare gli orali e, nel momento in cui (nella migliore delle ipotesi, tra un anno e mezzo) entreranno i nuovi funzionari, questi andranno formati e, intanto, le funzioni ispettive saranno sempre più complesse, perché sempre più complessa è la normativa, sempre più sovrapposte saranno le funzioni e si tratterà anche di programmare un'attività ispettiva di cui bisogna scegliere le priorità. Si sceglie come priorità la somministrazione? Il reddito di cittadinanza? «Quota 100»? Il lavoro irregolare? O si sceglie il profilo assicurativo?

Non credo in un ispettore unico del lavoro che possa essere onnisciente e operativo in meno di dieci anni, quindi una scelta va fatta con decisione. Noi, fin quando ci sarà questa normativa, la rispetteremo, come l'abbiamo rispettata in questi anni, ma faccio presente che stiamo arrivando al paradosso di prorogare di sei mesi in sei mesi anche il pagamento delle missioni a carico dei singoli enti. In quattro anni, non siamo riusciti a definire una procedura per cui la missione la paghi l'Ispettorato nazionale del lavoro. E stiamo parlando di una sciocchezza. La realtà che aleggia rispetto a questo intervento è quella di una distanza retributiva tra il personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL e del vecchio Ispet-

torato del lavoro, che ovviamente necessiterebbe, per partire con nuove basi e con nuova lena, di 40 o 50 milioni di euro. Non c'erano cinque anni fa, non penso che ci siano le condizioni per trovarli oggi.

PRESIDENTE. Dottor Cariola, vuole aggiungere qualcosa?

AGATINO CARIOLA, direttore centrale rapporto assicurativo dell'INAIL. Se devono essere dati degli indirizzi, che vengano dati quanto prima. Noi finora abbiamo registrato un calo delle aziende ispezionate per la parte di competenza dell'INAIL e ritorno a quanto detto poco fa: per fare un buon ispettore ci vogliono circa dieci anni. Ma un ispettore INAIL, quando entra in un'azienda, deve confrontarsi con un apparato organizzativo, gestionale che va dal consulente del lavoro ad avvocati, e via dicendo — non è che va a visitare il semplice artigiano —, anche cooperative, che hanno delle realtà complesse. Pensare all'attività di vigilanza e all'ispettore come una sola funzione e una sola persona che arriva ed è in grado di verificare, considerando la complessità dell'assetto dello stato sociale e della legislazione sociale, e possa risolvere le varie situazioni come fosse un tuttologo, è una chimera.

Per gli enti, in particolare per l'INAIL, la fase ispettiva — come diceva il direttore — non è una fase semplicemente di controllo: è una fase di studio della situazione aziendale, che viene ad essere verificata per vedere come il mondo del lavoro, nell'organizzazione dei processi lavorativi, evolve. Ma quello che più conta è che la fase dell'attività ispettiva è intimamente legata al recupero del premio, che oggi si fa con le tecnologie. A differenza dell'Agenzia delle entrate, per cui la Guardia di Finanza va a verificare una situazione ed eventualmente eleva delle contravvenzioni, dopo di che l'Agenzia elabora il verbale di contestazione quando e come vuole, nel nostro mondo (e penso che sia simile anche nella realtà INPS) il recupero del premio è intimamente connesso con la fase del pagamento. Queste due realtà camminano assieme. Oggi stanno camminando — e mi

riferisco al nostro INAIL — perché il corpo ispettivo dell'INAIL sta continuando a lavorare; il personale è collegato organicamente alla funzione di gestione dell'azienda, del rapporto assicurativo; c'è un rapporto quotidiano e anche di colloquio informatico dell'attività svolta dall'ispettore, che viene immediatamente recepita dai lavoratori del settore « processo aziende » all'interno dell'Istituto. Pensare che queste due realtà possano essere separate o vivere separatamente è un'analisi che non è mai stata fatta e che, secondo me, non si può svolgere, a meno di non mettere risorse ingenti sulla parte tecnologica, sulla parte infrastrutturale, oltre che sulla parte della formazione. Noi oggi continuiamo a riscuotere, pur in presenza di una riduzione del personale, ma, se gli ispettori non verranno adeguatamente rimpiazzati in tempo utile, in futuro noi avremo difficoltà per il recupero. L'ispettore del lavoro è abituato a uscire e a elevare contravvenzioni, a elevare verbali o a emettere raccomandazioni o altro, se riscontra una inosservanza sulle ferie, sul contratto di lavoro o altro; la nostra funzione è tutt'altra cosa: è il recupero premi (tra le altre cose), che è intimamente connesso con la fase di gestione del premio. La fase di gestione del premio comporta di studiare l'azienda, la sua posizione debitoria nei confronti dell'Istituto, che cosa ha pagato, quanto ha pagato, è una funzione ispettiva; pensare che l'elevazione di una contestazione per inosservanza delle norme possa essere demandata a un organo terzo rispetto a chi gestisce concretamente il premio è un problema organizzativo che va affrontato subito. Oggi stiamo funzionando, perché il personale continua a essere in questo ruolo unico; è ovvio che, man mano che si esaurisce, si porranno dei problemi gestionali non secondari.

Sulla percentuale di sovrapposizione delle ispezioni, noi abbiamo fatto un'analisi, perché questo problema sta alla radice della scelta: per quanto riguarda l'INAIL, dai controlli che abbiamo fatto incrociando le ispezioni fatte dall'INL e dall'INPS, in un anno la sovrapposizione ha riguardato solo l'1 per cento delle aziende visitate. Per cui

ritengo che sia stata fatta un po' di demagogia per altre finalità. Anche perché il corpo ispettivo è talmente limitato rispetto al milione di aziende, che la probabilità che in una stessa azienda sia andato l'ispettore della Finanza, poi l'ispettore dell'INPS, e via dicendo, non può che essere di quell'ordine di grandezza. E il problema c'è tuttora, perché, se l'ispettore dell'INL che va a fare una verifica e scopre che ci sono dei lavoratori in nero, nel verbale non affronta tutte le tematiche anche da un punto di vista assicurativo, non è escluso che dobbiamo ritornare noi dell'INAIL per un ulteriore controllo, a meno che le verifiche non siano congiunte. Ma in congiunta noi non andiamo a visitare trentamila aziende all'anno o centomila aziende, ne visiteremo dieci-quindicimila. Quindi, qui è da intendersi su quanto vogliamo investire in termini di sovrapposizione rispetto ad altre tematiche. La questione è molto com-

plessa. Ripeto, nel nostro caso l'indagine che abbiamo fatto non arrivava ad evidenziare neanche l'1 per cento di aziende precedentemente visitate: mi sembra un dato che non metta in pericolo o in forse l'attività delle aziende a causa dell'eccesso di controllo da parte degli organi ispettivi.

PRESIDENTE. Onorevole Cominardi, ha avuto uno spunto dagli auditi, quando tra un po' arriverà alla Camera il disegno di legge di bilancio, ne approfitti.

Porgete anche i nostri saluti al presidente. Ringraziandovi per i vostri contributi, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.15.

*Licenziato per la stampa
il 15 gennaio 2020*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

[INL.REGISTRO UFFICIALE.USCITA.0000725.04-11-2019](#)

**Alla XI Commissione permanente
della Camera dei Deputati
(Lavoro pubblico e privato)**

Indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva

Con il presente documento si forniscono elementi di valutazione ai fini della indagine conoscitiva avviata da codesta Commissione.

L'indagine parte dal presupposto che *“a quasi due anni dalla sua piena entrata in vigore, la riforma non pare aver centrato gli obiettivi prefissati”* e cioè quelli di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza, evitando la sovrapposizione dei controlli nelle aziende e centralizzando l'operatività delle tre diverse realtà ispettive (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS e INAIL) in capo all'Ispettorato.

Prima di giungere a tale conclusione parrebbe tuttavia il caso di analizzare, con il supporto di dati oggettivi, i risultati sin qui raggiunti dall'Ispettorato, fermo restando che alcuni interventi sulla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 149/2015, di cui successivamente si dirà, sono comunque ritenuti non soltanto auspicabili ma, invero, necessari.

I dati della vigilanza

Dati 2016-2017

Un primo elemento obiettivo sul quale svolgere le dovute considerazioni è dato dal raffronto dei dati ispettivi del 2016 con quelli del 2017, **anno in cui l'Ispettorato ha iniziato ad operare.**

In termini di recuperi contributivi e assicurativi le risultanze del 2017 contabilizzano **€ 1.100.099.932.**

Nel 2016 il totale dei contributi e premi evasi è stato invece pari ad € 1.101.105.790, **con una sostanziale invarianza, quindi, del dato di riferimento.**

Il recupero dei premi INAIL ha fatto altresì registrare un saldo positivo, con **un recupero, nel 2017, di € 80.398.967 €** a fronte dei 74.907.678 € del 2016.

Tali risultati sono stati peraltro raggiunti **nonostante la progressiva diminuzione del numero degli ispettori in forza** e le numerose iniziative di carattere formativo che hanno impegnato per diverse settimane circa 350 unità di personale dislocate su tutto il territorio nazionale.

Dati 2017-2018

Ancor più significativi sono i risultati dell'attività di vigilanza conseguiti nel 2018.

I contributi previdenziali complessivamente accertati dall'Ispettorato ammontano infatti ad euro **1.356.180.092 € rispetto ai 1.100.099.932 € del 2017 (+23%)**.

Solo in relazione alla attività di vigilanza previdenziale effettuata dal personale INPS si registra un evidente aumento della efficacia ispettiva rispetto al 2017 (**da 894.150.678 € nel 2017 a 1.115.847.710 € nel 2018 – +25%**).

Per quanto riguarda la vigilanza assicurativa si registra un aumento ancor più evidente dell'efficacia (**da 80.398.967 € nel 2017 a 126.108.082 € nel 2018 – +57%**).

I risultati dell'attività di vigilanza sono **assolutamente ragguardevoli** anche nel contrasto delle più gravi fattispecie di violazioni posto in essere dall'Ispettorato nel corso del 2018.

Se, in linea generale, si registra una percentuale del **70%** di imprese irregolari (**+5 punti percentuali rispetto al 2017**), che rappresenta un ulteriore miglioramento della attività di *intelligence*, si segnalano:

- un **+220%** di denunce per caporalato;
- quasi **11.000** lavoratori tutelati nell'ambito di fenomeni di esternalizzazione fittizia (**+10%**);
- circa il **60%** di cooperative irregolari (**+8,8%**);
- un **82%** di imprese irregolari sotto il profilo della salute e sicurezza sul lavoro (**+5%**) ecc.,

dati questi che possono essere consultati sul *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza 2018* pubblicato sul sito istituzionale dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Anche in tal caso i risultati sono stati raggiunti **nonostante la progressiva diminuzione del numero degli ispettori in servizio** e le numerose iniziative di carattere formativo che, nel corso del 2018, hanno impegnato circa 320 unità di personale.

Dati 2018-2019 (I semestre)

Il **progressivo miglioramento della performance dell'Ispettorato** nazionale del lavoro risulta evidente anche dal raffronto dei dati, seppur parziali, relativi al **primo semestre** del 2018 con i dati del primo semestre del 2019 e ciò nonostante – occorre ribadirlo – **un sempre più marcato depauperamento delle risorse ispettive a disposizione**.

È il caso a tal proposito di puntualizzare che le dotazioni organiche dell'Ispettorato, censite in complessive **5673 unità** all'inizio della sua attività (1° gennaio 2017), ammontavano a poco meno di **5100** al 30 giugno di quest'anno e si assesteranno a circa **4940** a fine 2019, con un decremento, nel triennio, di circa il 13% delle risorse spendibili nello svolgimento delle attività istituzionali.

Pur a fronte di un minor volume di ispezioni consentito dal calo delle risorse disponibili, **gli indici di efficacia dell'attività di vigilanza risultano infatti crescenti a confronto di quelli del corrispondente periodo dello scorso anno**.

Il tasso delle irregolarità riscontrate presso le imprese controllate è salito del **3%** (dal 69 al **72%** dei casi) come pure del **7,7%** è **aumentato il numero delle posizioni lavorative risultate irregolari** (dalle 77.222 del primo

semestre 2018 alle attuali **83.191**).

In crescita del **14%** (da 20.398 a **23.300**) è anche il numero dei lavoratori “in nero” accertati mentre, nella prima fase di attuazione della misura, sono stati 185 i percettori indebiti del “reddito di cittadinanza” individuati.

L’attività di contrasto è risultata parimenti e ancor più incisiva anche in ambiti di intervento ancor più complessi ed insidiosi: è infatti **più che raddoppiato** (da 5.161 a **10.454**) **il numero dei lavoratori soggetti a forme di appalto e somministrazione illecite** e pressoché **triplicato** (da 150 a **413**) **quello dei lavoratori interessati da accertamenti in materia di distacco transnazionale illecito**.

Le indagini svolte sul fronte della lotta al “caporalato” hanno altresì portato alla **denuncia di 263 persone** – 59 delle quali in stato d’arresto – in netto incremento rispetto alle 80 denunce dell’omologo periodo del 2018 e con una incidenza del fenomeno che si è confermata prevalente (147 denunce) nel settore agricolo.

In sensibile aumento sono anche i recuperi contributivi risultanti dall’attività di vigilanza previdenziale e assicurativa, di ammontare pari a **530.000.000 € superiore del 43%** rispetto ai 351.000.000 € del corrispondente primo semestre del 2018.

Al di là dei risultati **progressivamente migliorativi** ottenuti dall’avvio della operatività dell’Ispettorato, nonostante la diminuzione della forza ispettiva e lo svolgimento di attività formative che hanno distolto il personale ispettivo dalle attività di accertamento per lunghi periodi di tempo, corre l’obbligo sottolineare che l’accentramento in capo ad un unico soggetto – l’INL – del compito di **garantire l’uniformità di comportamento costituisce una maggior garanzia del “buon esito” della vigilanza**.

Va infatti evidenziato che, per quanto concerne il recupero di contributi e premi, gli **effettivi introiti** per gli Istituti previdenziali storicamente **non hanno mai superato il 20/25% delle somme accertate** (v. ad es. quanto ribadito dalla Corte dei Conti nella delibera n. 11/2014).

Non appare perciò corretto sostenere che “*prima della riforma, le ispezioni dell’INPS avevano portato in cassa 1,5 miliardi di euro di premi e contributi evasi*”.

Al contrario, il miglioramento delle attività di accertamento registratosi negli ultimi anni è da ascrivere anche all’attività svolta dall’INL, finalizzata ad imprimere alle iniziative di vigilanza **uniformità di indirizzo operativo e di orientamento giuridico**, specie in relazione a quegli interventi ispettivi che aggrediscono fenomeni molto complessi e quindi potenzialmente finalizzati a realizzare recuperi importanti (es. si pensi agli interventi nel settore aereo e in quello cooperativo).

Tale attività beneficia sia del costante lavoro svolto sul territorio dalle Commissioni regionali di programmazione (v. infra) che sono i principali “sensori” di eventuali difformità di comportamento ispettivo, sia dell’approfondimento giuridico svolto nell’ambito del c.d. Centro studi attività ispettiva previsto dal D.P.C.M. 23 febbraio 2016 e consente di prevenire efficacemente eventuali “vulnerabilità” dell’accertamento che potrebbero, in sede di contenzioso, inficiare l’effettivo introito dei contributi accertati.

Efficacia come sintesi dei costi e rendimenti

I dati innanzi evidenziati già costituiscono un significativo indice dell'efficacia dell'attività di vigilanza che si va altresì profilando in ulteriore miglioramento atteso che, come anticipato, nel 2018 l'indice di irregolarità delle aziende ispezionate è stato pari al 70%, vale a dire **+5 punti percentuali rispetto al 2017 (65%) e +3 punti percentuali nel raffronto I semestre 2018 (69%)/I semestre 2019 (72%)**, a conferma di un **progresso di affinamento dell'attività di intelligence**, volta ad indirizzare gli accertamenti nei confronti di quelle realtà produttive ove con maggior probabilità possono rinvenirsi violazioni in materia di lavoro e legislazioni sociale.

L'efficacia costituisce, com'è noto, anche una sintesi dei costi e dei rendimenti dell'attività esercitata dall'Agenzia.

Ebbene, la concentrazione della forza ispettiva in capo ad un unico soggetto — l'INL — **permette con tutta evidenza una razionalizzazione degli interventi ispettivi**, limitando la necessità di provvedere ad onerose movimentazioni di personale su tutto il territorio nazionale. In altri termini ed a titolo esemplificativo, nei territori dove sono numericamente pochi gli ispettori INPS e dove invece sono più numerosi gli ispettori INL, è sufficiente formare questi ultimi — come invero già avviene — nelle tematiche previdenziali anziché provvedere a periodiche movimentazioni di personale INPS da altre sedi e per lunghi periodi.

Sotto il profilo dei costi non va inoltre sottovalutata la **differente onerosità, sul piano delle spese di missione, del personale ispettivo del ruolo Ispettorato, rispetto al personale del ruolo INPS e del ruolo INAIL**.

Sulla base degli ultimi dati ufficiali del 2017, la platea del personale ispettivo INL che contava n. 2.491 unità ha speso euro 5.400.000 circa in costi di missione (più precisamente sono 5.900.000 ma comprensivi degli oneri di missione del personale amministrativo). Nello stesso anno, la platea del personale ispettivo INPS, pari a 1.205 unità, ha invece speso 11.782.788 (v. **ALL. 1**), mentre il personale INAIL, pari a 315 unità, ha speso 1.737.852 (v. **ALL. 2**). Sulla base di tali dati risulta che:

- la spesa pro capite annuale per missioni del personale INL è pari a 2.168;
- la spesa pro capite annuale per missioni del personale INPS è pari a euro 9.778;
- la spesa pro capite annuale per missioni del personale INAIL è pari a euro 5.517.

I dati in questione — che evidenziano differenti oneri di missione **superiori anche al 400%** tra personale ispettivo di diversa provenienza — richiedono quindi un momento di approfondimento sulle motivazioni di tali scostamenti che, in ogni caso, **suggeriscono una forte razionalizzazione della movimentazione del personale e delle relative spese che non possono prescindere da un'unica "regia"**.

Estensione delle competenze

Nel programma dell'indagine conoscitiva si afferma che *"i nuovi ispettori dell'INL hanno dovuto assumere su di sé ben tre competenze (indagini e verifiche sui contratti di lavoro, sul pagamento dei contributi e sulla sicurezza sui luoghi di lavoro), senza la dovuta formazione e senza i mezzi necessari alla tripartizione degli interventi"*.

Sul punto occorre anzitutto evidenziare che le diverse finalità degli accertamenti — lavoristico, previdenziale/assicurativo e prevenzionistico — **sono rimaste in capo al personale ispettivo di diversa**

provenienza in quanto dotato della specifica professionalità necessaria.

In altri termini, sebbene il corpo ispettivo ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS e INAIL, sia oggi dotato dei medesimi poteri, **allo stesso non è mai richiesto di svolgere accertamenti al di fuori di quelle che sono le competenze già acquisite.**

Al personale di provenienza ministeriale sono pertanto assegnati compiti di vigilanza lavoristica, così come al personale degli Istituti sono assegnati compiti di vigilanza specificatamente previdenziale e assicurativa. Tant'è che, nelle ipotesi in cui occorra svolgere accertamenti di diversa natura, **gli stessi sono effettuati da squadre "miste" composte da personale ispettivo di diversa provenienza.**

È pertanto erroneo ritenere che gli ispettori *"hanno dovuto assumere su di sé ben tre competenze"* in quanto la stessa struttura dell'Ispettorato nazionale del lavoro prevede aree di vigilanza specificatamente dedicate alla tipologia degli accertamenti che occorre svolgere e, in qualche misura, è paragonabile alle strutture di altre Amministrazioni che, seppur unitarie, al loro interno conservano specializzazioni fra di loro complementari.

La permanenza di tali distinzioni all'interno dell'Ispettorato, che evidentemente costituisce un **valore aggiunto** in quanto consente importanti sinergie destinate al raggiungimento di obiettivi comuni, non impedisce ma anzi suggerisce **un progressivo ampliamento delle professionalità** attraverso percorsi formativi che interessano e interesseranno tutto il personale.

L'obiettivo **non sarà tuttavia mai quello di addivenire ad una "professionalità unica"** – quello che è stato definito il "super ispettore", conoscitore di tutta la materia lavoristica, previdenziale e assicurativa – ma, fermi restando gli ambiti di specializzazione, quello di migliorare le professionalità di ciascuno mediante l'acquisizione di un più ampio spettro di conoscenze, al fine di consentire a tutto il personale ispettivo una ottimale gestione dei diversi profili e problematiche che possono rinvenirsi nel corso degli accertamenti.

Considerato peraltro che i ruoli ispettivi di INPS e INAIL sono ad "esaurimento" (vd. art. 6, comma 3 e art. 7, comma 1, d.lgs. n. 149/2015), **la formazione avviata già nel corso del 2017 consentirà la progressiva sostituzione da parte dell'INL del personale degli Istituti nel frattempo congedato.**

A tal riguardo non si comprende dunque quali possano essere i pericoli – lamentati in altra sede – relativi ad una "perdita di professionalità" in ordine agli accertamenti ispettivi di carattere previdenziale, in particolare laddove il personale che svolgerà tale attività sarà dotato – si auspica – delle medesime strumentazioni informatiche in possesso degli ispettori dell'Istituto.

In altri termini **non si ritiene giustificabile una possibile perdita di professionalità nella vigilanza previdenziale dettata solo dalla circostanza che il personale impegnato in tale attività non sia dipendente dall'INPS.**

Si auspica invece che il personale di ruolo INL già specificatamente formato nella vigilanza previdenziale sia messo in condizione di utilizzare la strumentazione informatica che l'INPS mette a disposizione dei propri ispettori e che, all'esito dell'accertamento, avvia la procedura di recupero crediti. Tale strumentazione infatti **non è ancora messa a disposizione del personale INL da parte dell'Istituto**, contrariamente a quanto invece avviene da parte

dell'INAIL in relazione ai prodotti informatici utili al personale ispettivo dell'Ispettorato per svolgere attività di vigilanza di carattere assicurativo.

Costo “zero” e sostituzione del personale in congedo

L'indagine conoscitiva parte altresì dal presupposto che *“la riforma di accorpamento è stata approvata senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato e, dunque, senza alcun tipo d'investimento economico. La mancanza di nuovi fondi stanziati ha quindi prodotto un primo effetto significativo, che si è concretizzato nel massiccio pensionamento di ispettori di INPS e INAIL, che non sono stati sostituiti dal momento che i decreti attuativi non hanno previsto la compensazione dei posti vacanti con nuove assunzioni”*.

Al riguardo si evidenzia che l'istituzione dell'Ispettorato è effettivamente avvenuta senza alcun ulteriore onere a carico della finanza pubblica e ciò rappresenta anzitutto un **elemento che ha inibito una strutturazione dell'Agenzia secondo i canoni del d.lgs. n. 300/1999** (è stata ad es. prevista l'applicazione della contrattazione collettiva del comparto Ministeri) **e che è stato foriero di forti tensioni all'interno dell'INL, attesa la notevole diversità dei trattamenti economici tra personale ispettivo di diversa provenienza.**

Va infatti in proposito evidenziato che il contratto integrativo INPS sottoscritto il 18 aprile 2019 assegna **mediamente** un trattamento accessorio di **circa 17.000 euro** per ogni unità di personale (aree A, B, e C), rispetto ai **circa 2.300 euro** che l'Ispettorato può garantire mediamente ai propri dipendenti.

L'assenza di investimenti economici nella creazione dell'Ispettorato **non può tuttavia in alcun modo esser causa** — come si legge nel documento da cui scaturisce l'indagine — **del “massiccio pensionamento di ispettori INPS e INAIL”**, proprio in ragione del fatto che **non è né è mai stato messo in dubbio il mantenimento dei trattamenti economici del personale INPS e INAIL**, che peraltro restano dipendenti delle rispettive Amministrazioni.

Non è poi del tutto esatto sostenere che, rispetto alla progressiva diminuzione di ispettori INPS e INAIL, *“i decreti attuativi non hanno previsto la compensazione dei posti vacanti con nuove assunzioni”*.

Ai sensi dell'art. 6, co. 3, del d.lgs. n. 149/2015 infatti *“a partire dal 2017, in relazione ai risparmi di spesa derivanti dal progressivo esaurimento del ruolo di cui all'articolo 7, comma 1, [ruolo personale ispettivo INPS e INAIL] la dotazione organica dell'Ispettorato è incrementata, ogni tre anni, di un numero di posti corrispondente alle facoltà assunzionali previste dalle vigenti disposizioni in materia di turn-over del personale, con conseguente assegnazione delle relative risorse finanziarie da parte dell'INPS e dell'INAIL in relazione al contratto collettivo applicato dall'Ispettorato”*.

In altri termini, **il progressivo esaurimento dei ruoli ispettivi INPS e INAIL alimenta contestualmente la dotazione organica dell'Ispettorato che, in base alle vigenti norme sul turn over di personale, potrà acquisire nuove unità da impiegare nella vigilanza previdenziale e assicurativa.**

Al riguardo, giova altresì rammentare che l'art. 1, co. 445, della legge di bilancio 2019, nell'ottica di rafforzare la funzione ispettiva, ha autorizzato, con contestuale incremento della dotazione organica, l'Ispettorato nazionale del lavoro a procedere all'assunzione, nel prossimo triennio, di quasi 1.000 unità di personale in prevalenza

appartenente ai ruoli ispettivi.

Ancor più di recente è stata approvata dal Parlamento, nell'ambito della legge di conversione del d.l. n. 101/2019, l'assunzione di ulteriori 150 unità di personale ispettivo da dedicare alla vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Commissioni regionali di programmazione

Nell'indagine conoscitiva si afferma che “attualmente, secondo le normative in vigore, l'attività ispettiva deve infatti essere sottoposta a una commissione regionale, che si riunisce una volta al mese e approva le liste delle ispezioni. Con l'entrata in vigore della riforma, gli ispettori INPS, a differenza di ciò che avveniva in passato, necessitano dunque dell'autorizzazione dell'ispezione da parte dell'INL, con il risultato di ritardare e rendere sempre più farraginose le procedure. Mentre in precedenza gli stessi si muovevano direttamente e in autonomia, ora, con il passaggio della richiesta tra vari enti, rischia anche di essere minato l'effetto sorpresa dei controlli. Appare, infatti, evidente come una struttura altamente burocratizzata come il Ministero non possa gestire con la piena efficacia richiesta un'attività che invece dev'essere snella e veloce per garantire i dovuti risultati”.

Le Commissioni di cui trattasi sono organismi in cui siedono dirigenti dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL e le ispezioni decise in quella sede, alla luce dei dati sia del 2016 che degli ultimi due anni, **hanno in realtà consentito di raggiungere percentuali indici di efficacia sempre maggiori.**

Nel 2016 la percentuale delle aziende irregolari su quelle visitate è stata del 63%, nel 2017 è aumentata al 65% e nel 2018 è salita ancora al 70%, a significare oggettivamente un progressivo miglioramento delle attività di intelligence e l'efficacia delle scelte che vengono effettuate nell'ambito delle Commissioni regionali di programmazione.

Né va dimenticato che l'istituzione delle Commissioni regionali di programmazione **ha consentito finalmente di superare la “storica” problematica legata alla sovrapposizione degli interventi ispettivi**, che costituiva uno degli obiettivi che il legislatore delegante si era posto nella istituzione della stessa Agenzia e che da ormai molti anni era stato vanamente perseguito da provvedimenti legislativi precedente (v. ad es. d.lgs. n. 124/2004). Il superamento di tale problematica – va detto per inciso – ha peraltro comportato anche **una più corretta statistica degli interventi ispettivi**, in quanto una medesima impresa ispezionata da diversi corpi ispettivi veniva precedentemente conteggiata più volte, **surrettiziamente aumentando negli anni passati il contingente totale delle imprese ispezionate.**

Non corrisponde poi al vero che qualsiasi accertamento debba preventivamente passare dal vaglio delle Commissioni, **essendo espressamente previsto che determinate iniziative di vigilanza rivestenti carattere di particolare urgenza possano essere avviate senza ritardo, circostanza questa formalizzata all'interno delle Convenzioni che hanno istituito le stesse Commissioni regionali di programmazione**, laddove si prevede che *“per le richieste che rivestono particolare urgenza, ovvero pratiche non comprese nella programmazione mensile che pure devono essere iniziate nel corso del mese, l'INPS può assegnare direttamente l'accertamento a propri ispettori provvedendo, contestualmente, ad informare la sede territoriale dell'INL. Relativamente agli*

accertamenti tecnici ovvero a particolari fenomeni evasivi caratterizzati da importanti profili di criticità sia di natura economica che penale (es. Rapporti Fittizi, TFR), l'INPS può attivare, anche con carattere di urgenza, l'Ispettorato che procederà mediante l'intervento di gruppi ispettivi dedicati" (art. 7 Convenzione INL-INPS 21 febbraio 2017, v. **ALL. 3** e art. 7 Convenzione INL-INAIL 10 luglio 2017 **ALL. 4**).

Anche a voler prescindere da tale considerazione, non può essere sottaciuto l'ulteriore elemento di valutazione che **la vigilanza previdenziale quasi mai si avvantaggia del c.d. effetto sorpresa**.

Ai conoscitori della materia è infatti noto che "l'effetto sorpresa" ha ragion d'essere nell'ambito di accertamenti di carattere lavoristico tesi alla individuazione di rapporti di lavoro "in nero", di sfruttamento di manodopera o nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro.

La vigilanza previdenziale è invece finalizzata al recupero di somme dovute a titolo contributivo, il che avviene in maggior misura quando la verifica attiene alla corretta individuazione degli imponibili – da individuarsi in quelli previsti dal contratto collettivo c.d. leader della "categoria" ai sensi dell'art. 1, d.l. n. 338/1989 – all'utilizzo di benefici contributivi non dovuti, all'utilizzo di istituti di legge e contrattuali che prevedono imponibili minori (ad es. in caso di trasferta) ecc.

Tale tipologia di vigilanza verte dunque, in sostanza, su verifiche di tipologie di violazioni che non possono essere in nessun modo occultate, **giacché il loro accertamento avviene attraverso una analisi ed un confronto della documentazione aziendale con il concreto svolgimento del rapporto di lavoro nel corso del tempo**.

Condivisione banche dati e informatizzazione dell'Agenzia

Solo con una piena condivisione delle banche dati a disposizione in particolare di INPS e INAIL si potrà consentire all'Ispettorato nazionale del lavoro di svolgere pienamente la sua funzione.

Sebbene dati oggettivi già dimostrano l'utilità dell'Agenzia, l'avere a disposizione tutte le informazioni che riguardano le aziende ispezionate e da ispezionare **costituisce condizione necessaria per una piena valorizzazione dell'attività ispettiva ed un pieno dispiegarsi delle potenzialità della nuova struttura**.

Benché il Legislatore si sia sul punto chiaramente espresso con l'art. 11, co. 5, del d.lgs. n. 149/2015, nel corso degli ultimi due anni le perplessità espresse dell'INPS, specie in relazione alle possibili valutazioni negative del Garante della Privacy, hanno rallentato in maniera significativa il processo di condivisione delle banche dati.

Si ritiene che tali perplessità siano definitivamente superate mediante l'effettiva applicazione dell'art. 7, co. 15 ter, del d.l. n. 4/2019 che consentirà all'Ispettorato nazionale del lavoro, già a partire dai prossimi mesi, di avvantaggiarsi – come dovrebbe essere nell'ambito di una leale e proficua collaborazione fra Amministrazioni – di tutte le informazioni a disposizione degli Istituti e in particolare dell'INPS.

In tale contesto, è stato comunque possibile istituire una **Banca Dati Aziende Ispezionate (BDAl)** ossia un sistema di raccolta di dati di sintesi relativi alle ispezioni effettuate dagli ispettori dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.

È un sistema alimentato in cooperazione applicativa dalle tre Amministrazioni al fine di fornire informazioni relative a: soggetto/i che effettuano l'ispezione, soggetto ispezionato, sedi ispezionate, tipo di accertamento,

esito ispezione.

Va altresì evidenziato l'**ingente investimento effettuato dall'Ispettorato nazionale del lavoro** – investimento pari a circa 30 milioni di euro nei prossimi tre anni – al fine di dotarsi di prodotti hardware e software avanzati che consentiranno una gestione totalmente informatizzata non soltanto dell'attività ispettiva (ad es. anche quella relativa al contenzioso).

Al termine degli investimenti l'Ispettorato potrà dunque ritenersi una Amministrazione all'avanguardia sotto il profilo informatico e potrà gestire con estrema efficacia ogni informazione messa a disposizione dall'INPS o da qualsiasi altro soggetto istituzionale per svolgere un'accurata attività di *intelligence*.

Problematiche ancora irrisolte

Si reputa opportuno evidenziare, qui di seguito, alcune problematiche che, a parere di questo Ispettorato, possono essere affrontate e risolte esclusivamente attraverso interventi di carattere normativo:

- a. la struttura dell'Ispettorato è frutto di logiche "compromissorie" che, nonostante le previsioni della legge delega – che prevedeva espressamente la possibilità di istituire "**ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300** (...) una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro" (art. 1, comma 7, L. n. 183/2014) – hanno dato vita ad una **struttura ancora lontana dal modello agenziale previsto dal citato d.lgs. n. 300/1999**. Ciò appare evidente in forza delle previsioni contenute nel decreto delegato (d.lgs. n. 149/2015) che, a titolo esemplificativo, stabiliscono:
 - l'obbligo di applicare il contratto collettivo comparto Ministeri;
 - la presenza di un Consiglio di amministrazione assegnatario di importanti prerogative e nel quale siedono rappresentanti di INPS e INAIL;
 - l'assenza in capo al Direttore generale di poteri regolamentari concernenti l'organizzazione interna e, in definitiva, l'assenza di una effettiva autonomia, che invece costituisce elemento imprescindibile per tutte le Agenzie istituite ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 300/1999;
- b. rimane insuperata la problematica della **sperequazione dei trattamenti economici fra personale INL e personale INPS e INAIL**. Sebbene la legge di bilancio abbia previsto una parziale integrazione dei fondi relativi al trattamento accessorio del personale dell'Agenzia – peraltro a "costo zero", in quanto totalmente finanziato da un lieve aumento di alcuni importi sanzionatori – tale integrazione (peraltro, stando agli attuali monitoraggi assolutamente irrisoria in quanto di poco superiore ai 2 milioni di euro), non è in grado di colmare quel differenziale economico fra personale che svolge le medesime attività e che è foriero periodicamente di tensioni all'interno dell'Ispettorato.

IL DIRETTORE DELL'ISPETTORATO
Leonardo ALESTRA
Firmato digitalmente da
LEONARDO ALESTRA
CN = ALESTRA LEONARDO
O = Ispettorato Nazionale del Lavoro
C = IT

ALL. 1

**Il Direttore Generale**

PIU (DPR n. 445/2000 e s.m. e i.) 10.44 U 1



INPS.0064.23/02/2017.0012303

All'Ispettorato Nazionale del Lavoro

INL@ispettorato.gov.it

OGGETTO: quantificazione risorse per indennità di missione degli
ispettori di vigilanza

Si fa riferimento alla nota 52/2017/RIS del 13 febbraio 2017, con la quale codesto Ispettorato ha chiesto di procedere alla quantificazione delle risorse destinate ai trattamenti di missione del personale ispettivo.

Al riguardo, considerato che la relazione tecnica al D.Lgs. 149/2015 indicava l'importo di € 13.581.985,35, rilevato dagli impegni consuntivati nell'esercizio 2014 per gli ispettori di vigilanza, il suddetto impegno di spesa è stato rapportato agli ispettori in servizio alla suddetta data (1389) e riparametrato agli ispettori, in servizio ad oggi, che presteranno la loro attività per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (1205). Pertanto l'importo per i trattamenti di missione può essere quantificato in misura pari a € 11.782.788,00.

Gabriella Di Michele

ALL. 2

IL DIRETTORE GENERALE

All'Ispettorato nazionale del lavoro
INL@ispettorato.gov.it

OGGETTO: quantificazione della risorse per trattamento di missione dei funzionari di vigilanza

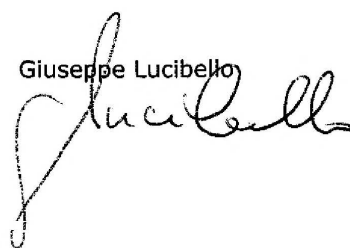
In riscontro alla nota 52/2017/RIS del 13 febbraio 2017, con la quale codesto Ispettorato ha chiesto di procedere alla quantificazione delle risorse destinate ai trattamenti di missione del personale ispettivo, secondo i criteri definiti nella relazione illustrativa allegata al d.lgs n. 149/2015, si rappresenta quanto segue.

La relazione tecnica indicava l'importo di € 2.046.802,75, quale somma effettivamente erogata nel 2013 ai funzionari di vigilanza per trattamento di missione.

Ai fini della quantificazione delle risorse da trasferire, il suddetto importo è stato rapportato ai funzionari di vigilanza in servizio nel 2013 (371) e riparametrato ai funzionari di vigilanza inseriti nel ruolo a esaurimento alla data del 1 gennaio 2017 (315).

Pertanto, l'importo da trasferire a codesto Ispettorato per il trattamento di missione può essere quantificato in misura pari a € 1.737.852,00, fermo restando il recupero, da tale importo, delle somme erogate ai funzionari di vigilanza per le missioni svolte dal 1 gennaio 2017 in conformità a quanto previsto dalla circolare Inl n. 2/2017.

Giuseppe Lucibello



ALL. 3



Protocollo d'intesa

In Roma, il 21 febbraio 2017

Tra

l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (di seguito INPS o, congiuntamente all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, le Parti),
rappresentato dalla Dr.ssa Gabriella Di Michele, in qualità di Direttore Generale

e

l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, (di seguito INL o, congiuntamente all'INPS, le Parti) rappresentato dal Dr. Paolo Pennesi, in qualità di Direttore

PREMESSO CHE

- la legge 10 dicembre 2014, n. 183, ed in particolare l'articolo 1, comma 7, allo scopo di rendere più efficiente l'attività ispettiva, delega il Governo ad adottare, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, uno o più decreti legislativi;

- la legge 10 dicembre 2014, n. 183, all'articolo 1, comma 7, lettera l), prevede allo scopo di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL;
- il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 ha istituito la predetta Agenzia unica per le ispezioni in materia di lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL
- in particolare, l'articolo 5, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 149/2015, prevede che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro della difesa, sono disciplinate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato e la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla sua gestione;
- in particolare, l'articolo 7, comma 2, del suddetto decreto legislativo n.149/2015, prevede che, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, con i suindicati decreti, sono individuate forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL;
- l'articolo 23, comma 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, prevede che, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono individuate le risorse strumentali trasferite dall'INPS all'Ispettorato;
- in particolare, l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 149/2015, che prevede il trasferimento all'Ispettorato delle

risorse del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL, finalizzate alla formazione del personale ispettivo;

- l'articolo 17, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, prevede che, al fine di assicurare l'omogeneità dell'attività di vigilanza, tutte le attività svolte dal personale con qualifica ispettiva sono disposte esclusivamente dalle strutture centrali e territoriali dell'Ispettorato, alle quali spetta l'emanazione dei relativi atti;
- la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, costituita ai sensi dell'articolo 11 del predetto decreto legislativo n. 149/2015, opera quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività ispettiva;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, recante l'organizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, all'articolo 17, comma 3, prevede che le attività di accertamento tecnico effettuate per conto dell'INPS e dell'INAIL, ovvero di altri soggetti istituzionali, sono disciplinate da apposite convenzioni;
- in particolare, l'articolo 24, comma 3, del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2016 stabilisce che, al fine di consentire il rapido avvio dell'Ispettorato, lo stesso può avvalersi degli strumenti applicativi ed informatici di altre amministrazioni già in uso presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché delle infrastrutture tecnologiche ed applicative realizzate dal medesimo Ministero per la gestione del sistema informativo dell'attività di vigilanza;
- nelle more dell'attuazione degli ulteriori decreti di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 149/2015 e fermi restando gli indirizzi della citata Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, occorre in ogni caso istituire un forte raccordo con gli Istituti previdenziali, in particolare ai fine di realizzare una efficace attività di

intelligence che consenta di indirizzare l'attività di vigilanza avverso fenomeni di lavoro irregolare e di evasione contributiva individuando obiettivi specifici da sottoporre ad accertamento;

- tale attività di *intelligence* deve trovare sedi permanenti di interlocuzione e di scambio di dati e notizie rilevabili dalle rispettive banche dati e si rende pertanto necessario costituire a livello nazionale e territoriale organismi strutturati che prevedano la partecipazione dei rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL;

LE PARTI CONCORDANO QUANTO SEGUE:

Articolo 1

Oggetto

Nelle more dell'adozione, ai sensi dell'art. 23, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, di uno più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'individuazione delle risorse strumentali trasferite dall'INPS all'Ispettorato, allo scopo di salvaguardare la continuità dell'azione di vigilanza ispettiva in materia di legislazione previdenziale, il presente protocollo d'intesa disciplina la collaborazione istituzionale tra l'INL e l'INPS finalizzata ad una efficace svolgimento dell'attività di vigilanza ispettiva in materia di contribuzione obbligatoria.

Articolo 2

Modelli di analisi del rischio e metodologie di accertamento

Allo scopo di accrescere l'efficacia dell'attività ispettiva e di razionalizzare gli strumenti e le policy di accertamento ispettivo, le Parti concordano sull'esigenza di sviluppare congiuntamente modelli innovativi di analisi del rischio di inosservanza degli obblighi

contributivi e metodologie preordinate a favorire l'individuazione dei fenomeni di evasione ed elusione contributiva, con particolare riguardo ai contributi dovuti al fondo di tesoreria dell'INPS ed a potenziare le azioni di contrasto alla simulazione dei rapporti di lavoro finalizzata alla fruizione di prestazioni previdenziali indebite, sui quali fondare la programmazione dell'attività ispettiva.

Articolo 3

Programmazione dell'attività ispettiva a livello centrale e regionale

Allo scopo di realizzare lo sviluppo dei modelli e delle metodologie di cui all'art. 2, nonché l'organizzazione e la programmazione dell'attività ispettiva a livello nazionale e regionale le parti si impegnano a costituire una Commissione nazionale e Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva.

Le predette Commissioni assicurano, ciascuna per l'ambito di competenza, la mappatura dei rischi, la programmazione e il monitoraggio delle attività di vigilanza.

L'INPS, allo scopo di coadiuvare in modo adeguato l'attività della predetta Commissione nazionale, istituirà, nell'ambito della Direzione Centrale Entrate e Recupero Crediti, un nucleo composto da funzionari amministrativi, esperti nell'ambito dell'attività della vigilanza documentale, e da funzionari di vigilanza ispettiva, in numero variabile sulla base delle esigenze di volta in volta riscontrate. Per lo svolgimento delle attività, detto nucleo si avvarrà del supporto delle strutture dell'Istituto competenti per materia, con particolare riguardo alla Direzione Centrale Organizzazione e Sistemi Informativi.

Articolo 4

Programmazione dell'attività ispettiva a livello territoriale

Allo scopo di favorire l'applicazione dei modelli di analisi e delle linee di indirizzo definite dalla Commissione di cui all'art. 2, nonché l'organizzazione e la programmazione dell'attività ispettiva nell'ambito

del territorio di competenza, è istituita la commissione regionale di programmazione dell'attività ispettiva in materia previdenziale, composta da massimo quattro membri designati dall'INL e da massimo quattro membri designati dall'INPS.

La predetta commissione assicura, nell'ambito del territorio di competenza, la mappatura dei rischi e il monitoraggio delle realtà produttive.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni detta Commissione può avvalersi del personale INL e dell'INPS di volta in volta individuato.

Articolo 5

Attività ispettiva Regioni a statuto speciale

L'attività di vigilanza ispettiva nelle Regioni a statuto speciale avrà luogo in base a separati protocolli di intesa tra INL e la Regione e/o province interessate, nel rispetto dei principi e delle disposizioni normative speciali di riferimento.

Articolo 6

Verbale di accertamento ispettivo

Le Parti concordano sulla necessità di porre in essere le necessarie attività di analisi finalizzate ad individuare le iniziative, se del caso anche di natura legislativa, preordinate a preservare la validità giuridico-formale degli atti ispettivi formati dall'INL che integrano l'accertamento di contribuzione previdenziale obbligatoria, con particolare riferimento ai profili di tutela della titolarità del credito contributivo e di idoneità degli atti medesimi ai fini della interruzione della decorrenza dei termini prescrizionali di legge. Detta attività di analisi è rivolta anche agli ulteriori atti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività ispettiva (verbale di primo accesso, verbale di acquisizione di dichiarazioni, ecc.).

Nel frattempo, allo scopo di salvaguardare la continuità dell'azione di vigilanza, i verbali e gli ulteriori atti di accertamento ispettivo in materia di contribuzione obbligatoria saranno predisposti in modo che risulti la titolarità giuridica ai fini dell'adozione dell'atto in capo all'INL, con separata evidenza del logo dell'INPS. Detti atti di accertamento

saranno fatti propri e notificati dall'INPS, nella sua veste di titolare del relativo diritto di credito, operando altresì l'interruzione della decorrenza dei termini prescrizione di legge.

Articolo 7

Accertamenti conseguenti ad attività amministrativa

L'INL si impegna ad effettuare i necessari accertamenti, derivanti da verifiche amministrative, funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali dell'Istituto.

A tal fine l'INPS provvede a comunicare alle strutture territoriali dell'INL le richieste di accertamento, con evidenza degli eventuali profili di criticità.

Per le richieste che rivestono particolare urgenza, ovvero pratiche non comprese nella programmazione mensile che pure devono essere iniziate nel corso del mese, l'INPS può assegnare direttamente l'accertamento a propri ispettori provvedendo, contestualmente, ad informare la sede territoriale dell'INL.

Relativamente agli accertamenti tecnici ovvero a particolari fenomeni evasivi caratterizzati da importanti profili di criticità sia di natura economica che penale (es. Rapporti Fittizi, TFR), l'INPS può attivare, anche con carattere di urgenza, l'Ispettorato che procederà mediante l'intervento di gruppi ispettivi dedicati.

Articolo 8

Collocazione logistica del personale ispettivo INPS

In conformità a quanto previsto dalla circolare 2/2017 dell'INL, per una migliore gestione del proprio personale e al fine di garantire uno stretto collegamento con le strutture dell'INPS, le parti convengono che il personale ispettivo INPS resti logisticamente collocato nelle rispettive sedi territoriali INPS di appartenenza.

Articolo 9

Formazione

Le parti convergono che la formazione soprattutto nella fase di integrazione delle competenze costituisce la leva del cambiamento.

L'attività formativa, in particolare nella fase di avvio, consisterà in un intenso programma di interventi che interesserà tutto il personale ispettivo e sarà finalizzata alla omogeneizzazione delle conoscenze tecnico-giuridiche in materia lavoristica e previdenziale, unitamente ad una attività addestrativa volta all'utilizzo dei diversi applicativi informatici utilizzati.

I citati interventi formativi si focalizzeranno altresì su percorsi specifici per l'acquisizione della qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria, da parte del personale INPS.

Gli interventi formativi riguarderanno anche i funzionari amministrativi dell'INPS e dell'INL, che verranno individuati per l'impiego in attività di *intelligence*, con l'obiettivo di fornire le necessarie competenze in materia di studio e analisi del territorio e delle patologie del mercato del lavoro.

Articolo 10

Accesso alle banche dati dell'INPS

Per l'attuazione delle previsioni di cui all'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 149/2015, le Parti concordano di istituire un apposito Gruppo di lavoro con il compito di predisporre un'apposita convenzione per la messa a disposizione dei dati, da parte dell'INPS, in modalità di cooperazione applicativa.

Nell'ambito della predetta convenzione le Parti regoleranno, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle prescrizioni dell'Autorità del Garante per la protezione dei dati personali, i profili giuridici e operativi per la messa a disposizione dei dati da parte dell'INPS, con particolare riguardo a:

- a) l'individuazione delle informazioni utili all'esercizio dell'attività di vigilanza ispettiva, nel rispetto delle condizioni di pertinenza, completezza e non eccedenza rispetto alle finalità perseguite, stabiliti dal d.lgs. n. 196/2003;
- b) i criteri tecnici per la fruibilità dei servizi resi disponibili;

- c) le misure di sicurezza adottate e i profili di responsabilità;
- d) le modalità di trattamento dei dati;
- e) le modalità di tracciamento degli accessi e di svolgimento dei necessari controlli.

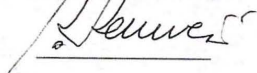
Articolo 11

Eventuali integrazioni

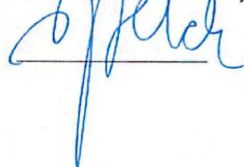
Il presente protocollo ha efficacia dalla data della sua stipula, per la durata di un anno e può essere modificato o integrato d'intesa fra le Parti anche prima della sua scadenza, anche in ragione di ulteriori forme di collaborazione che si rendessero necessarie allo scopo di massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di accertamento ispettivo.

**Ispettorato Nazionale
del Lavoro**

Il Direttore Generale
(Paolo Pennesi)

**Istituto Nazionale
della Previdenza Sociale**

Il Direttore Generale
(Gabriella Di Michele)



ALL. 4



Protocollo d'intesa

Tra

l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (di seguito INAIL o, congiuntamente all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, le Parti),
rappresentato dal Dott. Giuseppe Lucibello, in qualità di Direttore Generale

e

l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, (di seguito INL o, congiuntamente all'INAIL, le Parti) rappresentato dal Dott. Paolo Pennesi, in qualità di Direttore

PREMESSO CHE

- la legge 10 dicembre 2014, n. 183, ed in particolare l'articolo 1, comma 7, allo scopo di rendere più efficiente l'attività ispettiva, delega il Governo ad adottare, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, uno o più decreti legislativi;
- la legge 10 dicembre 2014, n. 183, all'articolo 1, comma 7, lettera l), prevede allo scopo di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL;

- il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 ha istituito la predetta Agenzia unica per le ispezioni in materia di lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL;
- in particolare, l'articolo 5, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 149/2015, prevede che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro della difesa, sono disciplinate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato e la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla sua gestione;
- in particolare, l'articolo 7, comma 2, del suddetto decreto legislativo n.149/2015, prevede che, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, con i suindicati decreti, sono individuate forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL;
- l'articolo 23, comma 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, prevede che, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono individuate le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, nonché le risorse strumentali trasferite dall'INAIL all'Ispettorato;
- in particolare, l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 149/2015, che prevede il trasferimento all'Ispettorato delle risorse del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL, finalizzate alla formazione del personale ispettivo;
- l'articolo 17, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, prevede che, al fine di assicurare l'omogeneità dell'attività di vigilanza, tutte le attività svolte dal personale con qualifica ispettiva sono disposte esclusivamente dalle strutture centrali e territoriali dell'Ispettorato, alle quali spetta l'emanazione dei relativi atti;
- la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, costituita ai sensi dell'articolo 11 del predetto decreto legislativo n. 149/2015, opera quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività ispettiva;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, recante l'organizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, all'articolo 17, comma 3, prevede che le attività di accertamento tecnico effettuate per conto dell'INPS e dell'INAIL, ovvero di altri soggetti istituzionali, sono disciplinate da apposite convenzioni;
- in particolare, l'articolo 24, comma 3, del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2016 stabilisce che, al fine di consentire il rapido avvio dell'Ispettorato, lo stesso può avvalersi degli strumenti applicativi ed informatici di altre amministrazioni già in uso presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché delle infrastrutture tecnologiche ed applicative realizzate dal medesimo Ministero per la gestione del sistema informativo dell'attività di vigilanza;
- nelle more dell'attuazione degli ulteriori decreti di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 149/2015 e fermi restando gli indirizzi della citata Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, occorre in ogni caso istituire un forte raccordo con gli Istituti previdenziali, in particolare ai fine di realizzare una efficace attività di *intelligence* che consenta di indirizzare l'attività di vigilanza avverso fenomeni di lavoro irregolare e di evasione contributiva individuando obiettivi specifici da sottoporre ad accertamento;
- tale attività di *intelligence* deve trovare sedi permanenti di interlocuzione e di scambio di dati e notizie rilevabili dalle rispettive banche dati e si rende pertanto necessario costituire a livello nazionale e territoriale organismi strutturati che prevedano la partecipazione dei rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL;

LE PARTI CONCORDANO QUANTO SEGUE:

Articolo 1

Oggetto

Il presente protocollo d'intesa, nella fase di avvio dell'INL, disciplina la collaborazione istituzionale tra quest'ultimo e l'INAIL finalizzata a salvaguardare la continuità dell'attività di vigilanza ispettiva in materia assicurativa e garantirne un efficace svolgimento.

Articolo 2

Programmazione dell'attività ispettiva

L'attività di vigilanza in materia assicurativa – orientata alla verifica della regolare osservanza da parte dei soggetti assicuranti degli adempimenti contributivi e amministrativi e quindi al recupero dei premi evasi - è definita annualmente tra l'INAIL e l'INL sulla base degli obiettivi strategici e delle linee guida del Consiglio di indirizzo e vigilanza nonché della programmazione direzionale annuale dell'Istituto. Tale programmazione annuale dell'attività ispettiva in materia assicurativa è parte integrante del piano proposto dall'INL alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza ex art. 11 decreto legislativo n. 149/2015.

Articolo 3

Modelli di analisi del rischio e metodologie di accertamento

Allo scopo di accrescere l'efficacia dell'attività ispettiva e di razionalizzare gli strumenti e le policy di accertamento ispettivo, le Parti concordano sull'esigenza di sviluppare congiuntamente modelli di analisi e di studio, c.d. di Business Intelligence, volti ad individuare i settori e i soggetti da sottoporre a controllo. Tale attività è finalizzata ad individuare le imprese che potenzialmente, in base ai comportamenti posti in essere, presentano elevati indici di rischio di evasione/elusione contributiva o di impiego di manodopera irregolare. In particolare è finalizzata alla verifica del "rischio assicurato", per garantire una uniforme applicazione delle Tariffe dei premi.

Articolo 4

Programmazione dell'attività ispettiva a livello centrale

Allo scopo di realizzare lo sviluppo dei modelli e delle metodologie di cui all'articolo 3, nonché l'organizzazione e la programmazione dell'attività ispettiva a livello nazionale le Parti si impegnano a costituire una Commissione nazionale di programmazione dell'attività ispettiva.

La predetta Commissione assicura, per l'ambito di competenza, la mappatura dei rischi, la programmazione e il monitoraggio delle attività di vigilanza.

La Commissione nazionale si avvale dell'attività di Business Intelligence svolta dall'INAIL a livello centrale nell'ambito della Direzione centrale rapporto assicurativo, anche con l'ausilio di servizi specifici del sistema informativo INAIL per la gestione ed il monitoraggio delle attività a livello centrale e territoriale.

Detta programmazione si esplica attraverso la predisposizione di apposite liste di evidenza delle aziende da ispezionare.

Articolo 5

Programmazione dell'attività ispettiva a livello regionale

Nel rispetto della programmazione definita dalla Commissione di cui all'articolo 4 ed allo scopo di favorire lo svolgimento dell'attività ispettiva nel territorio di competenza, è istituita la commissione regionale di programmazione dell'attività ispettiva in materia assicurativa, composta da massimo quattro membri designati dall'INL e da massimo quattro membri designati dall'INAIL.

La predetta commissione assicura, nell'ambito del territorio di competenza, la mappatura dei rischi e il monitoraggio delle realtà produttive, integrando la programmazione nazionale secondo le finalità della vigilanza assicurativa di cui all'articolo 2.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni detta Commissione può avvalersi del personale INL e dell'INAIL di volta in volta individuato.

Articolo 6

Attività ispettiva Regioni a statuto speciale

Il coordinamento dell'attività di vigilanza ispettiva di competenza dell'INL con quella delle Regioni a statuto speciale sarà assicurata nei territori di riferimento da separati protocolli d'intesa tra l'INL e la Regione e/o Provincia interessata al fine di potenziare l'attività di vigilanza ovvero di contrastare i fenomeni del lavoro irregolare e l'evasione in materia contributiva ed assicurativa.

Articolo 7

Accertamenti conseguenti ad attività amministrativa

L'INL si impegna ad effettuare i necessari accertamenti, derivanti da verifiche amministrative, funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali dell'INAIL.

A tal fine l'INAIL provvede a comunicare alle strutture territoriali dell'INL le aziende da sottoporre ad accertamento, nonché le richieste di indagini per l'istruttoria di casi di infortunio e malattia professionale, con evidenza degli eventuali profili di criticità.

Per le richieste che rivestono particolare urgenza, ovvero pratiche non comprese nella programmazione mensile che pure devono essere iniziate nel corso del mese, l'INAIL può avviare direttamente l'accertamento con propri ispettori provvedendo, contestualmente, ad informare la sede territoriale dell'INL.

Articolo 8

Verbale di accertamento ispettivo

Le Parti concordano sulla necessità di porre in essere le necessarie attività di analisi finalizzate ad individuare le iniziative, se del caso anche di natura legislativa, preordinate a preservare la validità giuridico-formale degli atti ispettivi formati dall'INL che integrano l'accertamento in materia assicurativa, con particolare riferimento ai profili di tutela della titolarità del credito contributivo e di idoneità degli atti medesimi ai fini della interruzione della decorrenza dei termini prescrizionali di legge. Detta attività di analisi è rivolta anche agli ulteriori atti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività ispettiva (verbale di primo accesso, verbale di acquisizione di dichiarazioni, ecc.).

A normativa vigente, i verbali e gli ulteriori atti di accertamento ispettivo in materia assicurativa saranno predisposti in modo che risulti la titolarità dell'atto in capo all'INL, con separata evidenza del logo dell'INAIL. Detti verbali, cui farà seguito il provvedimento di liquidazione di cui al successivo articolo 9, saranno notificati dall'INAIL, nella sua veste di titolare del relativo diritto di credito, operando altresì l'interruzione della decorrenza dei termini prescrizionali di legge.

Articolo 9

Liquidazione dei verbali ispettivi

La liquidazione dei verbali ispettivi – tempestivamente trasmessi alla competente Sede INAIL - è affidata alla funzione amministrativa dell'INAIL, al fine di assicurare uniformità a livello nazionale sull'applicazione del complesso sistema tariffario assicurativo.

Il provvedimento di liquidazione, emanato dalla Sede INAIL, riporta la quantificazione e la notifica dell'importo dei premi e degli accessori dovuti e soggiace agli strumenti di tutela previsti dalla legislazione vigente.

Articolo 10

Contenzioso giudiziario in materia assicurativa

Nei giudizi di contestazione dei verbali ispettivi in cui INL è convenuto, quest'ultimo, qualora l'oggetto dell'accertamento riguardi la materia assicurativa, si impegna ad estendere il contraddittorio nei confronti dell'INAIL e a comunicare la pendenza della lite ai fini di un eventuale intervento.

L'INAIL si impegna a comunicare tempestivamente alle competenti sedi territoriali dell'INL ogni utile informazione relativa ad eventuali contenziosi in materia assicurativa in cui sia convenuto e che abbiano origine da verbali ispettivi dell'INL.

Articolo 11

Collocazione logistica del personale ispettivo INAIL

In conformità a quanto previsto dalla circolare 2/2017 dell'INL, per una migliore gestione del proprio personale e al fine di garantire uno stretto collegamento con le strutture dell'INAIL, le parti convengono che il personale ispettivo INAIL resti logisticamente collocato nelle rispettive sedi territoriali INAIL di appartenenza.

Articolo 12

Formazione

Le parti convengono che la formazione soprattutto nella fase di integrazione delle competenze costituisce lo strumento essenziale per migliorare il livello delle prestazioni e accrescere le capacità professionali.

L'attività formativa, in particolare nella fase di avvio, consisterà in un intenso programma di interventi che interesserà tutto il personale ispettivo e sarà finalizzata alla omogeneizzazione delle conoscenze tecnico-giuridiche in materia lavoristica e assicurativa, unitamente ad una attività addestrativa volta anche all'utilizzo dei diversi applicativi informatici utilizzati.

I citati interventi formativi si focalizzeranno altresì su percorsi specifici per l'acquisizione della qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria, da parte del personale INAIL. Saranno attuati dall'INAIL programmi di formazione per l'acquisizione, da parte del personale INL, delle conoscenze tecnico-specialistiche proprie della materia assicurativa.

Gli interventi formativi riguarderanno anche i funzionari amministrativi dell'INAIL e dell'INL, che verranno individuati per l'impiego in attività di *intelligence*, con l'obiettivo di fornire le necessarie competenze in materia di studio e analisi del territorio e delle patologie del mercato del lavoro.

Articolo 13

Accesso alle banche dati dell'INAIL

Per l'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 11, comma 5, del d.lgs. n. 149/2015, le Parti concordano di istituire un apposito Gruppo di lavoro con il compito di predisporre un'apposita convenzione per la messa a disposizione dei dati, da parte dell'INAIL, in modalità di cooperazione applicativa.

Nell'ambito della predetta convenzione le Parti regoleranno, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle prescrizioni dell'Autorità del Garante per la protezione dei dati personali, i profili giuridici e operativi per la messa a disposizione dei dati da parte dell'INAIL, con particolare riguardo a:

- a) l'individuazione delle informazioni utili all'esercizio dell'attività di vigilanza ispettiva, nel rispetto delle condizioni di pertinenza, completezza e non eccedenza rispetto alle finalità perseguite, stabiliti dal d.lgs. n. 196/2003;
- b) i criteri tecnici per la fruibilità dei servizi resi disponibili;
- c) le misure di sicurezza adottate e i profili di responsabilità;
- d) le modalità di trattamento dei dati;
- e) le modalità di tracciamento degli accessi e di svolgimento dei necessari controlli.

Articolo 14

Eventuali integrazioni

Il presente protocollo ha efficacia dalla data della sua stipula, per la durata di un triennio e può essere modificato o integrato d'intesa fra le Parti anche prima della sua scadenza, anche in ragione di ulteriori forme di collaborazione che si rendessero necessarie allo scopo di massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di accertamento ispettivo.

Roma, 10 luglio 2017

**Ispettorato Nazionale
del Lavoro**

Il Direttore Generale
(Paolo Pennesi)

Firmato digitalmente

**Istituto Nazionale
Assicurazione Infortuni
sul Lavoro**

Il Direttore Generale
(Giuseppe Lucibello)

Firmato digitalmente



18STC0088550