

All'Illustrissimo Sig. Presidente della Repubblica Italiana Dott. Giorgio Napolitano  
Al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri Dott. Matteo Renzi  
Al sig. Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Dott. Giuliano Poletti  
Al Direttore Generale Ex Direzione Generale per l'attività ispettiva dott. Paolo Pennesi  
A Tutti gli onorevoli della commissione lavoro della Camera  
Al sig. Massimo de Felice Presidente INAIL  
Al Sig. Giuseppe Lucibello Direttore Generale INAIL  
Al Sig. Francesco Rampi presidente CIV INAIL  
Al sig. DIRETTORE CENTRALE RISCHI INAIL Dr. Agatino Cariola  
Al Direttore DIREZIONE CENTRALE RISCHI INAIL UFFICIO III DIRIGENTE D.ssa Grazia Verduci  
Al sig. Presidente Nazionale dell'ANMIL

A tutti i Direttori Regionali INAIL  
A tutte le OOSS Centrali

## **LA FUNZIONE DI VIGILANZA ISPETTIVA IN INAIL NELL'AMBITO DELLA COSTITUZIONE DI UNA AGENZIA UNICA PER LE ISPEZIONI DI LAVORO**

L'art. 1, comma 7, lettera i, del maxi emendamento al disegno di legge delega n. 1428, verte in materia di razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso 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 e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una 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, prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle ASL e delle ARPA".

Il coordinamento dei funzionari di Vigilanza INAIL costituitosi spontaneamente intende avanzare alcune considerazioni circa l'eventuale istituzione di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro evidenziando come tale previsione legislativa non semplifichi l'attività per nessuno dei soggetti in campo (aziende, lavoratori, enti previdenziali, ministeri, associazioni di categoria, professionisti), come nell'intento del legislatore bensì contribuisca notevolmente a complicare il settore.

L'art. 38 della Costituzione dispone che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" e che a tale compiti "provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato". Tali Istituti, indicati dal dettato costituzionale e deputati a tale rilevante attività, sono inopinabilmente l'Inps e l'INAIL. A tal proposito, si sottolinea come, in maniera del tutto coerente, gli artt. 1 e 55 della legge n. 88 del 9 marzo 1989, attribuiscono a tali enti la prerogativa di adempiere alla propria *mission* istituzionale operando "con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni". In altri termini, i citati enti previdenziali sono preposti alla cura del sistema previdenziale e assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e devono, pertanto, garantirne la tenuta, provvedendo alla tempestiva acquisizione dei contributi e dei Premi. **L'INAIL assolve a tale funzione attraverso le procedure amministrative di riscossione ordinaria dei Premi assicurativi ed attraverso i propri funzionari di vigilanza, chiamati a verificare, al di fuori della realtà documentale, il rispetto della normativa in materia di classificazione del rischio Aziendale con lo scopo di assicurare il regolare flusso dei premi per garantire l'erogazione delle prestazioni agli Infortunati e ai Tecnopatici. Pertanto, privare gli enti previdenziali della gestione diretta delle proprie strutture di vigilanza costituirebbe grave pregiudizio per l'autonomia degli istituti interessati, in palese violazione di principi fondamentali discendenti dalla Costituzione e consacrati nella legge ordinaria.**

**I funzionari di vigilanza INAIL: accertano la regolarità del rapporto assicurativo sulla base dell'effettuazione di verifiche sistematiche, effettuano verifiche sui processi produttivi, finalizzate - anche nella prospettiva della prevenzione – all'accertamento dei rischi professionali attraverso il controllo dell'attività effettivamente svolta dall'azienda.**

**Effettuano accertamenti per infortuni e malattie professionali - anche in relazione alla funzione prevenzionale – ai fini dell'analisi delle dinamiche infortunistiche e tecnopatologiche per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.**

**Determinano, contestano e notificano le evasioni e le irregolarità, fanno opera di diffusione della cultura del rapporto assicurativo e del suo modo corretto di funzionare.**

**Contribuiscono alla definizione degli obiettivi in tema di lotta all'evasione ed elusione contributiva. Partecipano, in collaborazione con la DTL e con le altre Pubbliche Amministrazioni, alle attività di vigilanza congiunta.**

**Incidono sul miglioramento dei livelli qualitativi della salute e sicurezza e della tutela nei luoghi di lavoro (ad esempio, attraverso la divulgazione dei progetti di sostegno economico alle imprese- art. 11, comma 5 T.U).**

**Tale attività, fondamentale nell'ottica della generale tenuta del sistema di sicurezza sociale, viene svolta attraverso una stretta sinergia con le strutture amministrative dell'ente.**

**A conferma di ciò si precisa che i verbali degli Ispettori INAIL in merito alla classificazione aziendale non sono direttamente operativi come quelli dell'INPS e della DTL, in quanto necessitano di un provvedimento finale emesso dalla sede INAIL di appartenenza.**

Il corpo ispettivo dell'INAIL, infatti, non costituisce una entità autonoma suscettibile di essere separata dal corpo dell'Istituto. E' innegabile, infatti, come gli indubbi risultati conseguiti dalla vigilanza INAIL siano strettamente connessi alla proficua collaborazione tra le varie categorie di dipendenti in forza all'ente: personale ispettivo, personale amministrativo, professionisti.

Si pensi inoltre alla importanza di un'assicurazione pubblica contro gli infortuni e le MP che garantisce la tutela dei lavoratori con il principio dell'automaticità delle prestazioni.

L'INAIL, non soltanto interviene nel pagamento dei giorni di assenza per infortuni e MP, ma eroga rendite in casi di infortuni gravi e, in caso di infortuni mortali, rendite ai superstiti; eroga, inoltre, assegni funerari, protesi altamente tecnologiche. Tutto questo indipendentemente dall'effettivo pagamento del premio da parte del datore di lavoro.

Privare l'INAIL del proprio corpo di vigilanza significherebbe distruggere, in un attimo, le proficue sinergie create in numerosi anni di lavoro ed impegno. Significherebbe depotenziare, e forse irrimediabilmente cancellare, la capacità di vigilare sulla tenuta del sistema previdenziale e assicurativo, esponendolo a seri rischi di instabilità.

Stando al testo del disegno di legge delega, nella costituenda Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro dovrebbe confluire il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'Inps e dell'INAIL. Tale personale è, ad oggi, assoggettato a trattamenti normativi ed economici del tutto diversi. Trovano applicazione, infatti, contratti collettivi di comparti diversi, per non parlare di delle diversità discendenti da specifiche contrattazioni collettive integrative dei vari enti. Si pone, pertanto, un problema di omogeneizzazione di non semplice risoluzione. Trattasi di lavoratori destinatari di uno specifico trattamento economico (costituito da specifiche retribuzioni tabellari, retribuzioni accessorie ed indennità) sul quale hanno fatto legittimo affidamento e sul quale hanno fondato determinate scelte. Una eventuale riduzione di tali livelli retributivi

verrebbe intesa come lesione di diritti quesiti e potrebbe alimentare un notevole contenzioso o potrebbe indurre i lavoratori a chiedere di rimanere negli enti di provenienza, anche con profili diversi, determinando di fatto l'inoperatività della teorizzata Agenzia Unica e, cosa ben più grave, la paralisi dell'intera attività di vigilanza, con le conseguenze facilmente immaginabili.

L'Agenzia Unica, stando al testo del disegno di legge delega, dovrebbe essere istituita "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Tale previsione è, a dir poco, chimerica. La nuova entità, destinata ad operare capillarmente sul territorio nazionale, avrebbe bisogno di notevoli strutture fisiche quali, in via esemplificativa ma non sicuramente esaustiva, immobili adeguati allo scopo ed in linea con la

normativa vigente (dotati di cablaggi, degli impianti necessari, dei prescritti requisiti di sicurezza), arredi, dotazioni informatiche hardware e software. Appare quasi superfluo sottolineare come costituiscano costi le utenze di base, le attività di manutenzione, le forniture di materiale di consumo. Inoltre, la costituenda agenzia avrebbe bisogno di dirigenti, personale amministrativo di supporto agli ispettori, uffici di economato, uffici di gestione del personale, professionisti per le questioni tecniche e legali. A tacere dei costi che potrebbero derivare dalla necessaria omogeneizzazione al rialzo delle retribuzioni del personale e dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa. In definitiva, l'Agenzia Unica non appare, in tempi di *spending review*, una scelta improntata alla migliore gestione delle risorse pubbliche.

Basti osservare che da previsioni ottimistiche, l'organico dell'istituenda Agenzia sarebbe dotato di un personale di oltre 5.000 unità contro i poco più degli 8000 dipendenti INAIL (di cui appena 360 ispettori) che garantiscono da sempre eccellenti livelli di efficacia e efficienza in termini di servizi erogati all'utenza.

L'Agenzia Unica è stata prospettata come strumento atto a diminuire gli adempimenti burocratici in capo alle imprese attraverso l'eliminazione di un asserito fenomeno di duplicazione di ispezioni. L'Agenzia Unica è stata presentata come la via per la esclusiva realizzazione di accertamenti ispettivi nelle imprese in maniera congiunta e contestuale. Tali assunti muovono da presupposti assolutamente non condivisibili. L'accertamento ispettivo, infatti, non può e non deve essere inteso come un adempimento burocratico gravante sull'impresa assoggettata a controllo. Anzi, un'attività di controllo ispettivo, potenziata e rafforzata, si pone come elemento indefettibile di un processo di riduzione degli adempimenti burocratici. In sintesi: meno controlli ex ante (con snellezza e celerità nell'avvio e nella gestione di un'attività economica) e più controlli ex post (allo scopo di scoraggiare gli abusi che potrebbero derivare da maglie burocratiche più ampie). Ancora, non è chiaro che cosa si intenda per duplicazione di ispezioni.

A rigore, una duplicazione sussisterebbe qualora un'azienda fosse più volte assoggettata al medesimo tipo di controllo. Ciò non avviene, atteso che ciascun ente svolge una propria funzione istituzionale. Viene da pensare che l'espressione "duplicazione di ispezioni" possa essere sinonimo di "frequenza di ispezioni". Se così fosse, saremmo di fronte ad una situazione gravissima. E' inaccettabile pensare che possano essere istituite fasce temporali franche nelle quali le aziende non possano essere assoggettate a controllo. I controlli, è stato sempre auspicato, devono essere frequenti e devono interessare la più vasta platea di soggetti anche nell'ottica che tali accertamenti hanno di contribuire al realizzarsi di una virtuosa concorrenza tra le imprese, concorrenza che viene vanificata dai comportamenti di quelle imprese irregolari che riescono ad aggiudicarsi appalti presentando offerte a costi inferiori dato il risparmio sui costi sia della sicurezza che del lavoro.

Inoltre, la ripetizione delle ispezioni è già evitata dalla legge vigente dato che nei casi in cui il verbale attesti la regolarità ovvero nel caso di regolarizzazione conseguente all'accertamento ispettivo eseguito, gli adempimenti amministrativi e contributivi relativi ai periodi di paga anteriori alla data dell'accertamento ispettivo stesso non possono essere oggetto di contestazioni in successive verifiche ispettive, salvo nel caso in cui si riscontrino comportamenti omissivi o irregolari del datore di lavoro o il successivo accertamento scaturisca da una denuncia del lavoratore.

Sorprende altresì come possa considerarsi efficiente un accesso congiunto, presso la medesima azienda, di tutti gli organi titolari di funzioni di vigilanza. Un siffatto accertamento sarebbe lungo, complesso e gravoso per l'azienda poiché idoneo ad incidere negativamente sulle attività produttive in corso. A tacere delle non immaginabili modalità pratiche di svolgimento di tale forma di accesso ispettivo.

Ad oggi, inoltre, a superare le eccezioni avanzate dai più convinti fautori dell'Agenzia Unica secondo cui *"l'ispezione avviata da ciascun Ente autonomamente da avvio ad un giro di verbali con la necessità di ritornare poi in azienda con aggravio di costi per le amministrazioni e le aziende"*, basterebbe che, il verbale unico di accertamento previsto dalla L. 183/2010 redatto al termine di ogni ispezione contenesse anche gli elementi utili ai fini della contestazione di violazioni e irregolarità anche da parte degli altri Enti. E da questo punto di vista i dati riportati nei verbali redatti dagli ispettori INPS e INAIL sono sicuramente più completi di quelli riportati dalle DTL.

Notevoli problemi, inoltre, sorgono in ordine ai rapporti tra la costituenda Agenzia Unica e gli enti territoriali a statuto speciale.

In ordine alla Regione Siciliana, si rileva quanto segue. Per l'art. 17, lettera f, dello Statuto, la Regione siciliana ha competenza legislativa concorrente e non esclusiva, per quanto attiene alla legislazione sociale, in materia di "rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato". Nella stessa materia, poi, per l'art. 20 dello Statuto, la Regione ha competenza esecutiva ed amministrativa ed, in forza dell'art. 1 delle norme di attuazione (D.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138) esercita, nel territorio regionale, le attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Infine, ai sensi dell'art. 2, primo comma, delle citate norme di attuazione, per l'esercizio delle funzioni amministrative, spettanti alla Regione nella materia di cui sopra, gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, esistenti nella Regione, "dipendono da questa". Dall'armonico contenuto di tali norme, risulta, quindi, in modo incontestabile che la Regione, in materia di "rapporti di lavoro", a parte la potestà legislativa concorrente, ha una competenza amministrativa, che consiste nell'esercizio, nel territorio regionale, delle attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Questa competenza, evidentemente, non ha altro limite di estensione, che non sia quello determinato dalla materia amministrativa. In materia di "rapporti di lavoro", pertanto, non c'è nella legislazione, che ne disciplina l'attribuzione alla competenza amministrativa della Regione, alcun addentellato che possa far ritenere riservato un margine di competenza al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e pertanto le attribuzioni di quest'ultimo, senza alcuna distinzione o riserva, nel territorio regionale, sono esercitate dalla Regione. Poste queste riflessioni, ci si chiede come possa inserirsi in tale contesto una struttura come l'Agenzia Unica. Ci si chiede cosa accadrà agli Ispettori del Lavoro in Sicilia, atteso che gli stessi sono dipendenti della Regione.

In ordine alle competenze della Provincia Autonoma di Trento, il D.P.R. n. 197 del 1980 in materia di "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474" all'art. 2 riserva alla competenza degli organi statali la "vigilanza per l'applicazione delle norme relative alla previdenza e alle assicurazioni sociali", la "vigilanza e tutela del lavoro eccettuate le attribuzioni delle province ai sensi dell'art. 9, numeri 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, nonché quelle inerenti all'esercizio della competenza provinciale prevista dall'art.10 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica". Tale norma va letta in combinato disposto con quanto stabilito dall'art. 16 del D.P.R. n. 670 del 1972, il quale dispone che "Nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia. Restano ferme le attribuzioni delle province, ai sensi delle leggi in vigore, in quanto compatibili con il presente statuto. Lo Stato può inoltre delegare, con legge, alla regione, alla provincia e ad altri enti pubblici locali funzioni proprie della sua amministrazione. In tal caso l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse resta a carico dello Stato. La delega di funzioni amministrative dello Stato, anche se conferita con la presente legge, potrà essere modificata o revocata con legge ordinaria della Repubblica". Sulla scorta di quanto precede, gli ispettori del lavoro in Trentino-Alto Adige sono dipendenti rispettivamente della Provincia Autonoma di Trento e della Provincia Autonoma di Bolzano. Pertanto, sembrerebbe doversi prospettare, sia pur in astratto, l'ipotesi di un'Agenzia Provinciale, con notevoli problematiche in tema di inquadramento del personale statale (INPS ed INAIL) che sarebbe trasferito presso un diverso ente territoriale rispetto a quello di appartenenza, in base ad un provvedimento che presenterebbe indubbi profili, quantomeno, d'illegittimità amministrativa.

In conclusione, l'Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro determina la sussistenza di notevoli problemi, pratici e giuridici, di difficile risoluzione. Peraltro, essa è inconferente rispetto al fine dichiarato di rendere più efficace ed efficiente l'attività di vigilanza ispettiva. Ferma tale finalità, l'unica condivisibile rispetto a quelle prospettate, appare più opportuno insistere su solide forme di coordinamento, già previste, peraltro, dal Decreto Legislativo n. 124 del 23 aprile 2004 (artt. da 1 a 5). **Una valida soluzione, nel senso della razionalizzazione e della semplificazione dell'attività di vigilanza, potrebbe senz'altro ravvisarsi nell'attribuzione di funzioni di coordinamento all'INPS o all'INAIL.** Ferme restando, infatti, le prerogative e le specificità proprie dei vari enti preposti ad attività di vigilanza, è **innegabile come l'INAIL e l'INPS** dispongano di banche dati complete, versatili ed aggiornate, costituenti indefettibile presupposto per

un'attività di vigilanza mirata a sanzionare comportamenti *contra legem*, limitando al massimo accessi ispettivi presso aziende virtuose e svolgendo una seria funzione disincentivante in ordine a condotte illecite. E' superfluo sottolineare come tale riforma potrebbe essere di immediata efficacia e come la stessa rappresenterebbe, con costi pari a zero, una innovazione in termini di efficacia ed efficienza dell'attività ispettiva.

Per quanto sopra i Funzionari di Vigilanza INAIL ribadiscono fin d'ora la volontà di mantenere autonoma e funzionale la Funzione di Vigilanza dell'Ente e si dichiarano fin d'ora fermamente contrari ad un eventuale trasferimento d'imperio presso la costituenda Agenzia Unica Ispettiva. Essendo tutti dipendenti dell'INAIL con qualifiche amministrative ancor prima di essere stati adibiti alla Funzione di Vigilanza, ritengono di poter e dover continuare a svolgere esclusivamente accertamenti per la valutazione del rischio e per gli infortuni sul lavoro quale priorità assoluta per l'Istituto INAIL sulla base dei poteri attribuiti all'Istituto ai sensi dell'**art 19 del T.U. D.P.R. 1124/65, eventualmente con una modifica di profilo da Ispettore di Vigilanza ad Accertatore INAIL espletando attività parallela** a tecnici ex ISPEL o CONTARP in modo da garantire all'INAIL la possibilità di perseguire e ampliare la *mission* in merito anche alla prevenzione della sicurezza sul lavoro e nel contempo continuare ad affrontare le innumerevoli problematiche riguardanti la regolarità degli infortuni sul lavoro le malattie professionali e soprattutto "le morti bianche" infortuni mortali.

23/10/2014

Si allega documento relativo alla funzione di Vigilanza INAIL e vari riferimenti normativi

**FIRMATO**  
**IL COORDINAMENTO SPONTANEO FUNZIONARI DI VIGILANZA INAIL**