

Allegato:

## **LA FUNZIONE DI VIGILANZA ISPETTIVA IN INAIL: ASSETTO ORGANIZZATIVO E SPECIFICHE COMPETENZE DEL FUNZIONARIO DI VIGILANZA INAIL ALL'INTERNO DELL'INAIL**

### **EXCURSUS STORICO DELLE PRINCIPALI NORME IN TEMA DI VIGILANZA ISPETTIVA IN GENERALE.**

Nell'effettuare detta ricognizione giova rammentare il nesso che nell'immediato connette l'evoluzione socio economica a quella giuslavoristica e che agli interventi sull'impianto giuslavoristico necessariamente deve accompagnarsi un adeguamento del sistema dei controlli (ispezioni) che il nostro ordinamento giuridico predispone per renderlo effettivo.

Principali leggi succedutesi nella materia:

L. 3 aprile 1879, n. 4828 (Governo De Pretis), istituisce all'interno del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio le figure dell'Ispettore dell'Industria e dell'Insegnamento Industriale (due posti) senza assegnare compiti specifici.

L. 11 febbraio 1896, n. 3657 sul lavoro dei fanciulli assegna poi compiti specifici

L. 30 marzo 1893, n. 184 istituisce il Corpo degli Ispettori e Ingegneri delle miniere, cave e torbiere. “

Per quanto concerne l'Inail è la legge 17 marzo 1898, n. 80 (Reg. att. 25 settembre 1898, n. 411) concernente “Obbligo per i datori di lavoro di stipulare polizze assicurative contro i rischi di infortunio sul lavoro” che attribuisce la funzione di vigilanza non a pubblici ufficiali ma a “personale tecnico delle associazioni per la prevenzione infortuni ed ai sindacati di assicurazione mutua” .

L. n. 246 del 1902 crea un Ufficio del Lavoro presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, con il compito di raccogliere, coordinare e pubblicare informazioni relative al lavoro in tutto lo Stato e nei paesi esteri interessati dall'emigrazione italiana

L. 29 settembre 1904, n. 572 ratifica la Convenzione tra Italia e Francia che impegna all'istituzione ufficiale dell'Ispettorato del Lavoro.

L. 19 luglio 1906, n. 380, recante Istituzione di un ufficio del lavoro presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, creò presso il Ministero dell'Agricoltura Industria e Commercio, a livello centrale un Ufficio del Lavoro. L'Ufficio del lavoro aveva il compito di raccogliere, coordinare e pubblicare informazioni relative al lavoro in tutto lo Stato e nei paesi esteri interessati dall'emigrazione italiana. Con la legge 19 luglio 1906, n. 380 nasce il "Corpo degli Ispettori del Lavoro", fortemente voluta dal ministro Francesco Cocco-Ortu, esponente di spicco dell'area giolittiana.

L. 22 dicembre 1912, n. 1361 in tema di Istituzione del Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro istituisce a livello provinciale l'Ispettorato dell'industria e del lavoro, quale organo periferico del Ministero del lavoro completando la struttura organizzativa e sviluppando quanto previsto durante l'età giolittiana con l'Ufficio del Lavoro .

Con l'avvento del fascismo e le conseguenti modifiche all'apparato organizzativo dello Stato in particolare in tema di lavoro industria e commercio gli Ispettorati del lavoro divennero uffici che afferivano a diversi dicasteri.

Alla istituzione nel 1920 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, segue la costituzione del Ministero delle Corporazioni (1929). Da questo ministero, da allora e fino alla loro soppressione, avvenuta con RDL 28 dicembre 1931, n. 1684, recante Attribuzioni e poteri concessi all'Ispettorato del lavoro, dipesero infine gli Ispettorati dell'Industria e del Lavoro.

L. 16 giugno 1932, n. 886 attribuisce agli Ispettori del lavoro la qualifica di ufficiali polizia giudiziaria.

R.d. 25 gennaio 1937, n. 200, art. 17, attribuisce il potere di verificare libri paga e matricola agli "incaricati" Inail.

Successivamente il D. l. Igt. 1° marzo 1945, n. 177, art. 22, attribuirà agli "incaricati" Inps il medesimo potere di verificare libri paga e matricola

Dopo la seconda Guerra Mondiale e l'istituzione della Repubblica, la figura dell'Ispettore del Lavoro segue la rapida evoluzione legislativa e giuslavoristica che accompagna la trasformazione socio-economica del Paese.

In particolare rilevano negli anni cinquanta il D.p.r. 19 marzo 1955, n. 520 (Riorganizzazione del Ministero del lavoro) e la Legge 22 marzo 1961, n. 628 che attribuiscono all'Ispettorato del lavoro compiti di:

Vigilanza amministrativa e sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro (comprese igiene e sicurezza del lavoro) e di previdenza sociale e sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro.

Consulenza sull'applicazione delle leggi sulla cui esecuzione l'ispettorato è chiamato a vigilare.

Tutela e vigilanza degli enti previdenziali – Obbligo per gli enti previdenziali di comunicare all'Ispettorato del lavoro competente per territorio, di volta in volta, 48 ore prima del loro inizio gli accertamenti che intendono effettuare che potranno avere luogo se l'ispettorato non esprimeva avviso contrario.

Ispettori del lavoro: potere di accesso in azienda.

Incaricati degli enti previdenziali: controllo correttezza formale delle scritture libri paga e matricola relativamente alle date e all'ammontare dei versamenti dei contributi pagati.

"Il D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, in materia di riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro, regola le attribuzioni, le competenze e i poteri degli Ispettorati del Lavoro, aventi sede in ogni Provincia. Durante quegli anni la materia trattata è squisitamente di natura penalistica ed il compito dell'Ispettore del Lavoro, quale Ufficiale di Polizia Giudiziaria, è quello di accertare i fatti ed inoltrare rapporto al magistrato inquirente. Tale impianto, tuttavia, non è congegnato in maniera tale da garantire una risposta diretta ed immediata alle istanze privatistiche dei lavoratori " che venivano penalizzati dalle lungaggini che affliggevano i processi civili e penali.

"La predetta impostazione rimane sostanzialmente inalterata sino alla cd. Riforma Biagi, nonostante le epocali riforme in campo lavoristico che caratterizzano gli anni sessanta e settanta (cfr. per tutte L. n. 1369/1960 sull'intermediazione e l'interposizione di manodopera, L. n. 604/1966 in tema di licenziamenti e L. n. 300/1970, cd. Statuto dei Lavoratori) ed il processo di depenalizzazione che, avviato con la L. n. 689/1981, coinvolgerà nel tempo larga parte degli illeciti in materia di lavoro e previdenza sociale. Con la citata legge di depenalizzazione l'Ispettorato del

Lavoro diviene organo deputato ad esercitare la potestas puniendi in caso di accertata trasgressione.” (Lunio Valerio Romano – La nuova ispezione del lavoro “EPC libri)

E' il DPR 1124/1965 (TU Assicurazione obbligatoria) che dettaglia le modalità di verifica dei libri paga e matricola all'articolo 21 :“ Il libro di paga e quello di matricola debbono essere presentati nel luogo in cui si esegue il lavoro, ad ogni richiesta, agli incaricati dell'Istituto assicuratore: a tal fine i libri non possono essere rimossi, neanche temporaneamente, dal luogo di lavoro.

Il datore di lavoro deve dare tutte le prove, esibendo anche i libri contabili ed altri documenti, e fornire ogni altra notizia complementare nonché i chiarimenti necessari per dimostrare l'esattezza delle registrazioni.

Gli incaricati dell'Istituto assicuratore debbono, a richiesta, presentare un documento di riconoscimento rilasciato dall'istituto; essi debbono mettere la data e la firma sotto l'ultima scritturazione del libro di paga.

L'Istituto assicuratore, a mezzo degli incaricati predetti, ha diritto di trarre copia conforme del libro di paga, la quale deve essere controfirmata dal datore di lavoro.

Gli incaricati medesimi fanno constatare gli avvenuti accertamenti mediante relazione che deve essere controfirmata dal datore di lavoro, il quale ha diritto di fare iscrivere in essa le dichiarazioni che crede opportune. Se il datore di lavoro si rifiuta di firmare, l'incaricato ne fa menzione indicando il motivo del rifiuto .”

**Nell'ottica del TU 1124/1965, e quindi delle verifiche degli incaricati Inail, il libro paga e matricola costituiscono scritture finalizzate all'individuazione dei lavoratori soggetti ad obbligo assicurativo Inail. Com'è noto l'obbligo assicurativo Inail è disciplinato dagli articoli 1 e 4 del TU concernenti l'aspetto soggettivo e quello oggettivo del medesimo.**

**In particolare l'assicurazione obbligatoria comprende nel proprio novero a date condizioni figure come l'alunno, i religiosi e le religiose, i ricoverati in case di cura, i familiari, i soci, i detenuti etc soggetti tutti che molto spesso si sottraggono (come opportunamente rilevato da Aldo De Matteis nel suo testo Infortuni sul lavoro e malattie professionali ed. Giuffrè) agli schemi della subordinazione o di altre tipologie contrattuali lavoristiche e che sono comunque tutelati in nome del rischio che connota la loro peculiare prestazione lavorativa.**

Procedendo ora nell'exkursus normativo non possiamo non ricordare il D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 e la l. n. 833 del 23 dicembre 1978 in base ai quali è demandato alle Regioni lo svolgimento di funzioni amministrative in materia di “prevenzione delle malattie professionali e di salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro”. Con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale alle aziende/unità sanitarie locali sono attribuiti compiti di:

- prevenzione, igiene, controllo sullo stato di salute dei lavoratori;
- individuazione, accertamento e controllo dei fattori di nocività, pericolosità e deterioramento degli ambienti di lavoro;
- prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro concernenti la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione delle misure a tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori.

Inoltre, viene esteso il potere di accesso e di diffida. Il personale ispettivo delle ASL può assumere, per atto del prefetto, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Legge 24 novembre 1981, n. 689 e legge 11 novembre 1983, n. 638:

Attribuzione poteri di accertamento pari a quelli dell'ispettore del lavoro al personale ispettivo degli enti previdenziali per i quali sussiste contribuzione obbligatoria (ma non viene attribuita qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria). L'ispettore dell'ente previdenziale svolge dunque funzioni di polizia amministrativa.

Decr. Min. lavoro e prev. soc. 7 novembre 1996, n. 687.: Attribuzione delle funzioni dell'Ispettorato del lavoro (abolito) alle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro (DRL e DPL)

L. n. 537/1993 avvia, infine, il processo di riorganizzazione degli Ispettorati del Lavoro che dal 1997, assieme agli U.L.P.M.O., sono confluiti nelle Direzioni Provinciali del Lavoro, alle quali fanno capo il Servizio Ispezione del Lavoro ed il Servizio Politiche del Lavoro.

La succitata Riforma Biagi (L. n. 30/2003) ha completato un lungo processo di innovazione del diritto del lavoro, che è sfociato nel D.Lgs. n. 276/2003. In linea con tale evoluzione, il D.Lgs. n. 124/2004 ha razionalizzato e riformato i poteri ispettivi in materia di lavoro e legislazione sociale.”

Detto processo di rivisitazione dei poteri ispettivi è proseguito poi con la Direttiva Sacconi e da ultimo con la legge 183/2010 cd. Collegato lavoro cui ha fatto seguito il decreto sviluppo 2011.

### **LA RIFORMA - LEGGE 14 FEBBRAIO 2003, N.30**

Difficile sintetizzare in breve la portata della riforma del 2003 che ha modificato in maniera incisiva il diritto del lavoro italiano. Le strategie per l'occupazione, nate in seno alla Comunità Europea si concretizzeranno nel famoso Libro Bianco del Lavoro del 2001 all'interno di un gruppo di lavoro coordinato dall'allora Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi e da Marco Biagi. Il mercato del lavoro si evolve verso una maggiore flessibilità, vengono introdotte nuove tipologie contrattuali in ambito lavorativo, sia estendendo la portata di alcune già esistenti (è il caso ad es. del c.d. lavoro interinale, ora denominato somministrazione di lavoro) sia con la creazione di nuove forme contrattuali (ad es. lavoro a chiamata, lavoro ripartito, ecc.) e si cerca di salvaguardare le tutele e protezioni finalizzandole allo sviluppo di un'occupazione di qualità. Il legislatore aveva posto nella delega che aveva dato vita al D. lgs. n° 276/2003, ovvero la legge n. 30 del 2003, anche dei criteri direttivi tendenti a riformare e razionalizzare i poteri ispettivi. All'art. 8 viene prevista una delega al governo per la definizione di un sistema organico e coerente di tutela del lavoro attraverso

\_ il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni

\_ la definizione di un quadro di regole finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato ai criteri di equità ed efficienza

Il risultato fu il D. lgs. 23 aprile 2004 n° 124, recante Razionalizzazione delle funzioni ispettive, che ha innovato profondamente l'intera gamma dei poteri ispettivi attuando una riforma di carattere strutturale che riordina il complesso e articolato quadro della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, secondo un approccio più globale e integrato delle funzioni e dei poteri attribuiti ai diversi organi competenti in materia.

### **DECRETO LEGISLATIVO N. 124 DEL 23 APRILE 2004**

Detta una disciplina organica e nuova dei servizi ispettivi, tesa ad adattare le ispezioni nel mondo del lavoro e previdenziale al nuovo contesto in cui esse devono operare, garantendo maggiore omogeneità all'attività di vigilanza, evitando sovrapposizioni e duplicazioni inutili così da incrementare

\_ le garanzie dei soggetti ispezionati

\_ il tasso di rispetto delle norme

principi che saranno ripresi anche dalla Direttiva del Ministro Sacconi del 2008.

**L'INAIL detta conseguenti istruzioni al proprio interno con la circolare 86 del dicembre 2004 ove, nel quadro della circolare 24/2004 del Ministero del lavoro, ridefinisce le funzioni proprie dell'Istituto in materia di vigilanza e, pertanto,**

- **dà atto che la riforma dell'attività di vigilanza completa il disegno di modernizzazione del mercato del lavoro in quanto costituisce lo strumento giuridico idoneo a garantirne l'effettività e che, collocata in tale contesto, detta disciplina si propone di realizzare l'obiettivo prioritario di rendere efficace l'azione di lotta al sommerso ed al lavoro irregolare affiancando, alla tradizionale funzione repressiva e di controllo propria degli ispettori di vigilanza, anche attività di prevenzione, formazione ed informazione in materia di rapporti di lavoro,**

- e che allo stesso fine la citata disciplina introduce particolari forme di intervento anche nell'ambito dei rapporti contrattuali tra datori e prestatori di lavoro, (sia mediante procedure conciliative, sia a mezzo di immediate tutele dei diritti accertati in sede ispettiva)

- prevede, ulteriori istituti giuridici aventi efficacia esecutiva.

Il nuovo assetto organizzativo : livelli di coordinamento

Il tutto è sostenuto da una rinnovata struttura organizzativa che vede coinvolti, a più livelli, diversi enti e svariati organismi, con un conseguente adeguamento di poteri e di compiti da svolgere sulla base di programmi mirati e condivisi, ad evitare pluralità di accessi e disomogeneità di comportamenti. In tale assetto organizzativo il ruolo cardine è rivestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che svolge funzioni di coordinamento generale sia sull'attività di vigilanza propria degli ispettori del lavoro (con competenza prevalente e diretta in materia di rapporti di lavoro e di iniziative di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare), sia nelle materie di previdenza e assistenza sociale svolte dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti verso i quali sussiste la contribuzione obbligatoria. **Nella sostanza, il modello tracciato prevede più livelli di coordinamento e, a ciascun livello, la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati alla vigilanza e alla lotta al lavoro sommerso ed irregolare, compresi quindi gli Enti previdenziali.**

## **IL COORDINAMENTO CENTRALE**

Il coordinamento centrale della struttura organizzativa è attuato dal Ministero del Lavoro, posto al vertice del sistema, attraverso:

Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali istituita ex art. 2 D. Lgs. 124/2004 che dirige e coordina le attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale, anche al fine di assicurare l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza. chiamata a fornire, sulla base di indirizzi emanati dal Ministro, specifiche direttive operative con la duplice finalità di assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva e garantire l'uniformità di comportamento dei diversi organi della vigilanza

Commissione centrale di coordinamento (art. 3) , di nomina ministeriale, che assume, a livello nazionale, iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e di vigilanza in materia di rapporti di lavoro, applicazione dei contratti collettivi, disciplina previdenziale. La Commissione,

presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un Sottosegretario delegato, è composta dai Direttori generali della suddetta Direzione Generale, dai Direttori generali dell'Inail, dell'Inps, dell'Agenzia delle Entrate, dal Comandante generale della Guardia di Finanza, dal Coordinatore nazionale delle AASSL, dal Presidente della Commissione nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, da quattro rappresentanti di datori di lavoro e di lavoratori.

## **Il Coordinamento territoriale:**

### A - Coordinamento regionale dell'attività di vigilanza (art.4)

#### Direzioni Regionali del Lavoro

- coordinano l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della Direzione generale
- convocano la Commissione Regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica
- sulla base delle direttive emanate dalla Direzione Generale, e conformemente agli obiettivi individuati dalla Commissione Centrale, "privilegiano un confronto diretto e costante con i Direttori Regionali degli Enti previdenziali e assicurativi, favorendo ogni ulteriore attività di consultazione e di dialogo e comunque con incontri di coordinamento che abbiano luogo almeno ogni tre mesi"

Commissioni regionali di coordinamento, istituite con decreto dei Direttori regionali del lavoro, che le presiedono, e dai Direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e dell'Agenzia delle Entrate, dai Coordinatori Regionali delle AASSL e da rappresentanti di datori di lavoro e lavoratori

### B - Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza (art.5 comma 1)

#### Direzioni Provinciali del Lavoro

- coordinano l'esercizio delle funzioni ispettive
- **forniscono le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazioni di accessi ed assicurare una uniformità di esecuzione. A tale fine consultano almeno ogni tre mesi, i direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali Anche a livello provinciale, è richiesta la massima integrazione tra i soggetti interessati, da realizzare con incontri, almeno trimestrali, con i Direttori provinciali INPS e INAIL. Le Direzioni provinciali si avvalgono della consulenza dei CLES, Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso.**

#### **Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES)**

Forniscono in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di coordinamento, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza nella loro composizione, sostituiscono operativamente le Commissioni provinciali di coordinamento della vigilanza Comando Prov. Finanze Agenzia delle Entrate Presidenza Commi. Prov. per l'emersione

Alle sedute del CLES può, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere invitato il Questore.

In merito al nuovo assetto organizzativo la circolare 86/2004 conclude che le nuove disposizioni danno notevole rilievo al ruolo svolto dall'Istituto (rappresentato, sia a livello centrale sia sul territorio, negli organi collegiali di nuova istituzione) ed attribuiscono più ampie funzioni ai Direttori Regionali e Provinciali dell'INAIL.

## **IL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DELLA FUNZIONE VIGILANZA IN INAIL**

Nel nuovo quadro normativo ed organizzativo prodottosi per effetto dell'entrata in vigore del D. Lgs. 124/2004 **l'INAIL ha rivisitato la funzione di vigilanza nell'ambito del proprio modello organizzativo decidendo per una valorizzazione della funzione stessa secondo quanto segue.**

Prodromiche sono state le Linee di indirizzo 2007 e Obiettivi strategici pluriennali 2007-2009 del CIV di cui alla delibera CIV N 18/2006 ove in relazione alla "Funzione ispettiva e contrasto al lavoro irregolare" si focalizzava l'obiettivo strategico concernente :

- **il miglioramento del sistema di vigilanza anche attraverso la valorizzazione della professionalità, nonché la formazione e l'aggiornamento periodico**
- **il rafforzamento del corpo ispettivo, sviluppando altresì le necessarie sinergie interne e con le altre amministrazioni**

**Ha fatto seguito la delibera del consiglio di amministrazione n.500 del 24 dicembre 2007**

**Il processo di innovazione ha previsto il potenziamento della Funzione Vigilanza attraverso**

- **l'incremento della dotazione organica dei Funzionari di vigilanza**
- **l'istituzione dell'Ufficio Vigilanza Assicurativa presso la Direzione Centrale Rischi della Direzione Generale dell'INAIL**
- **lo sviluppo e rafforzamento di un modello organizzativo della funzione vigilanza accentrato a livello regionale**

**Con decorrenza 1 aprile 2008 è stato istituito presso la Direzione Centrale Rischi della Direzione Generale dell'INAIL l'Ufficio Vigilanza Assicurativa con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo delle attività di vigilanza sul territorio nazionale attraverso la :**

- **Programmazione dell'attività di vigilanza a livello nazionale e individuazione obiettivi di produzione**
- **Rilevazione delle esigenze formative per lo sviluppo delle competenze dei funzionari ispettivi e degli addetti alla funzione vigilanza**
- **Funzione di Business intelligence**
- **Rilevazione esigenze informatiche**
- **Gestione della task force ispettiva centrale**

## **DIREZIONI REGIONALI**

A livello territoriale la Funzione Vigilanza è stata incardinata all'interno dell'Ufficio Attività Istituzionali delle Direzioni Regionali con compiti analoghi a quelli della Direzione Centrale

- **Coordinamento attività di vigilanza sul territorio di competenza su indirizzi della Direzione Centrale Rischi**
- **Formulazione proposte per obiettivi regionali**
- **Promozione della funzione di Business intelligence**

- Monitoraggio costante su produzione e qualità degli accertamenti ispettivi
- Gestione dei rapporti con le strutture centrali in relazione all'attività svolta, alla diffusione della normativa, all'utilizzo delle procedure informatiche

## **SEDE DI TIPO A**

I Dirigenti ed i Vicari :

- **assegnano incarichi ispettivi su proposta della Direzione Regionale, dei Responsabili di Processo, esiste anche la possibilità di auto incarico che va vagliato poi e reso effettivo dai Dirigenti o Vicari**
- **definiscono la priorità degli incarichi assegnati**
- **effettuano il monitoraggio dell'attività**

**La Direzione Centrale Rischi -Ufficio Vigilanza Assicurativa, annualmente**

- **effettua le analisi necessarie a individuare le categorie/settori/aree di evasione/elusione verso cui indirizzare l'attività ispettiva**
- **definisce - tenendo conto degli indirizzi strategici del CIV - la programmazione dell'attività e gli obiettivi di produzione primari**
- **negozia con le Direzioni Regionali gli obiettivi di produzione**

Con nota del 19/12/2008 viene disciplinato sempre sotto il profilo organizzativo il procedimento di PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO relativo all'attività di vigilanza:

**La Direzione Regionale, annualmente, con ciascuna sede.**

- **negozia gli obiettivi primari, in relazione allo specifico territorio di riferimento.**
- **definisce il piano annuale, in particolare gli obiettivi di competenza regionale, che copriranno una percentuale non inferiore al 65-67% del piano complessivo di sede.**
- **individua gli obiettivi di competenza della sede, che copriranno una percentuale rimanente (non superiore al 35-33%) del piano stesso.**
- **analizza le liste di aziende scaturite dal sistema di Business Intelligence a seguito della programmazione nazionale e regionale**
- **individua la tipologia e il numero di aziende da ispezionare per le sedi di competenza**
- **approva i piani delle sedi e assegna i funzionari di vigilanza per l'espletamento del piano di ciascuna sede**

**Il Direttore della Sede**

- **attribuisce in Procedura Vigilanza gli incarichi ai Funzionari di Vigilanza secondo quanto previsto**
- **dal "piano degli incarichi"**
- **assegna nuovi incarichi per attività nuove e/o impreviste**
- **revoca, con motivazione, gli incarichi assegnati**

## **DIREZIONE CENTRALE RISCHI – UFFICIO VIGILANZA ASSICURATIVA**

Mensilmente

- \_ effettua il monitoraggio dell'attività ispettiva a livello nazionale
- \_ individua gli scostamenti rispetto agli obiettivi e/o agli indirizzi emanati
- \_ interviene con istruzioni operative nei confronti delle strutture di secondo livello

### **VERIFICA DELL'ATTIVITA' DIREZIONE GENERALE**

Il monitoraggio può essere effettuato anche giornalmente, in quanto i dati riportati nei report disponibili nella procedura Vigilanza Ispettiva transitano direttamente dai dati di produzione trimestralmente

- verifica i dati di produzione scaturiti dall'attività ispettiva e relaziona alla DCPOC anche in merito a eventuali scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi negoziati con le Direzioni regionali mensilmente
- verifica ed analizza lo stato di avanzamento del piano regionale
- controlla l'attività di vigilanza, avvalendosi di specifici parametri qualitativi e quantitativi e, in caso di scostamenti, interviene presso le sedi di competenza con indirizzi operativi

### **VERIFICA DELL'ATTIVITA' DIREZIONE REGIONALE**

La verifica dell'attività può essere effettuata giornalmente, in quanto i dati contenuti nei report elaborati dalla procedura Vigilanza Ispettiva sono desunti direttamente dai dati di produzione trimestralmente

- effettua il monitoraggio dell'attività ispettiva per le sedi di competenza e verifica lo stato di raggiungimento degli obiettivi di produzione
- relaziona alla Direzione Centrale Programmazione, Organizzazione e Controllo sugli scostamenti rilevati e interviene per rimuovere le cause ostative al raggiungimento

Il tutto è stato supportato sul piano informatico dalla introduzione di procedure nuove volte a dare sostegno alla funzione di vigilanza ispettiva (nuova valigetta ispettiva , nuovi sviluppi procedurali per favorire l'azione di business intelligence che hanno valso anche riconoscimenti sul piano interno ed internazionale all'Istituto). Numerose convenzioni per lo scambio dati sono state stipulate con altri Enti (Agenzia delle entrate, arma dei carabinieri, INPS , Registro Imprese) e con l'avvio del solo incrocio dei dati, è innegabile che tutto questo porterà ancora indubbi riflessi favorevoli nella lotta all'elusione ed alla evasione contributiva. Sono state così costituite banche dati interne ove sono reperibili dati retributivi, anagrafici, normativi, contabili. Trattasi di contenitori di informazioni in cui l'ispettore può scegliere, in base alle proprie esigenze il tipo di dati da consultare, il livello di dettaglio dell'informazione, la rappresentazione dei dati in tabelle personalizzate dalle macro aggregazioni di informazioni omogenee (ad es. le masse retributive erogate in anno) (la sommatoria dei contributi previdenziali versati in un dato anno) alla rappresentazione delle singole parti che le compongono (le singole voci che compongono la retribuzione di ciascun dipendente) (contributi versati per il singolo dipendente). Si pensi ad esempio alla cosiddetta Banca dati assicurati che assembla in sé tutti i lavoratori regolarmente denunciati da comunicazione obbligatoria al Ministero del lavoro, da DNA -solo Denuncia

Nominativa – marzo 2000/gennaio 2008, ricerca soci (inviata all'Inail da agosto 2008), ricerca lavoratori occasionali (inviata all'Inail da agosto 2008), ricerca interinali (archivi UNISOM – da gennaio 2008). Sulla base invece degli incroci con gli altri Enti in relazione alle Convenzioni cui si è accennato viene/verrà fornito all'ispettore un quadro complessivo dell'azienda utile a costituire un dossier preliminare per la conoscenza del azienda della sua collocazione geografica e geo-economica, della sua operatività, del suo settore merceologico e così via.

### **Attività di prevenzione e promozione (ART. 8 co. 1 e co. 2)**

Altro punto qualificante della riforma del 2004 è l'attenzione all'attività di prevenzione e promozione. Le Direzioni regionali e provinciali del Lavoro, prevede la norma, organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, attività di prevenzione e promozione su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, nonché alle novità legislative e interpretative. Questa attività, viene disciplinata nell'ambito di disposizioni finalizzate alla riorganizzazione della vigilanza per la prima volta. Ciò sta a sottolineare come l'osservanza degli obblighi di legge possa essere conseguita più efficacemente attraverso la diffusione della conoscenza della complessa normativa in materia lavoristica e previdenziale. Qualora nel corso dell'attività ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa in materia di lavoro e previdenziale, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza e da cui non conseguano l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa. Il comma 5 dell'articolo 8, sancisce che tali attività possono essere svolte, secondo le rispettive competenze, anche dagli Enti previdenziali, nel rispetto delle indicazioni e direttive della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva. Gli enti previdenziali, nelle materie di rispettiva competenza, possono svolgere attività di prevenzione di eventuali violazioni nonché di promozione del rispetto della normativa, attraverso la diffusione di informazioni di carattere generale su novità legislative e interpretative. Questo significa che non rientrano nell'ambito dell'attività in parola questioni particolari, riguardanti le singole aziende e di competenza propria dei consulenti del lavoro e delle altre figure professionali a ciò abilitate. Fondamentale appare, inoltre, la precisazione - operata dalla norma e riportata nella circolare ministeriale - secondo cui gli ispettori che dovessero partecipare, presso singole aziende, ad iniziative finalizzate alla prevenzione e promozione del rispetto della normativa lavoristica non esercitano funzioni di vigilanza né possono eseguire accertamenti. **Per Inail in questa peculiare ottica ed in connessione con l'evoluzione delle competenze dell'ente, la vigilanza diventa tra l'altro un diverso modo di entrare in azienda, uno strumento di prevenzione un momento informativo e promozionale anche della cultura prevenzionale. La vigilanza diviene strumento per la prevenzione, momento informativo e promozionale privilegiato, nel quale viene veicolata la cultura della prevenzione.**

All'interno di Inail pertanto, si insegna nei corsi interni per i neo - ispettori, che il funzionario di vigilanza "accerta la regolarità del rapporto assicurativo sulla base dell'effettuazione di verifiche sistematiche"

- Effettua verifiche sui processi produttivi, finalizzate - anche nella prospettiva della prevenzione - all'accertamento dei rischi professionali attraverso il controllo dell'attività effettivamente svolta dall'azienda
- Determina, contesta e notifica le evasioni e le irregolarità, fa opera di diffusione della cultura del rapporto assicurativo e del suo modo corretto di funzionare
- Contribuisce alla definizione degli obiettivi in tema di lotta all'evasione ed elusione contributiva

- Effettua accertamenti per infortuni e malattie professionali - anche in relazione alla funzione prevenzionale – ai fini dell’analisi delle dinamiche infortunistiche e tecnopatichè per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- Partecipa, in collaborazione con la DPL e con le altre Pubbliche Amministrazioni, alle attività di vigilanza congiunta
- Incide 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)
- Partecipa attraverso le interazioni operative/informative a tale processo di crescita
- Contribuisce ad elevare la conoscenza delle dinamiche infortunistiche e delle realtà produttive con informazioni che solo lui può acquisire per i compiti affidatigli e conseguentemente partecipa alla implementazione del patrimonio informativo condiviso alla base delle politiche di prevenzione del sistema istituzionale
- Veicola messaggi di promozione della cultura della prevenzione in modo diretto e “mirato”
- Informa delle iniziative/servizi /prodotti realizzati utili a rispondere alle esigenze dell’azienda (Finanziamenti, riduzioni del tasso per adeguamento a norme prevenzionali ...) etc.

Funzionale allo svolgimento del proprio ruolo in questa nuova dimensione e qualificazione professionale è

- conoscere i fondamentali elementi della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (il sistema di gestione della prevenzione aziendale, le principali problematiche di sicurezza e salute ...)
- conoscere la mappa del territorio
- acquisire ed affinare “sensibilità ” sui profili di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- acquisire metodologie di analisi e di raccolta delle informazioni in modo coerente con le esigenze di conoscenza del sistema prevenzionale

Per tale ragione interagisce anche con il Processo Prevenzione delle Sedi territoriali per essere informato

- sull’evoluzione delle politiche prevenzionali che si sviluppano a livello territoriale ( in particolare i Piani Territoriali della Regione e delle ASL) soprattutto in termini di interazioni e sinergie.
- sul Piano Territoriale di prevenzione definito dalla Direzione Regionale (Direzione regionale e Sedi)
- sulle informazioni che è utile veicolare

e quindi per

- conoscere la mappa del territorio a base del piano territoriale di prevenzione che guida le priorità delle azioni in campo di salute e sicurezza sul lavoro

- **partecipare con il bagaglio di informazioni e di conoscenze acquisite al fine di “trasferirle” al Processo di prevenzione per lo sviluppo delle azioni prevenzionali sul territorio ed allo**

**In questa ottica il funzionario di vigilanza, prima di effettuare l'indagine ispettiva**

La Funzione di vigilanza in questo settore è una delle più strategiche per l'Istituto stesso e, soprattutto, per il Paese e per il suo Welfare;

Il funzionario di Vigilanza INAIL verifica i rischi professionali attraverso il controllo dell'attività effettivamente svolta dall'azienda e fondamentali sono gli accertamenti per infortuni e malattie professionali, anche in relazione alla funzione prevenzionale, con l'analisi delle dinamiche infortunistiche e tecnopatologiche, volte al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Gli ispettori Inail sono anche coloro che collaborano e si confrontano con l'area premi, prestazioni, medico-legale per la soluzione di problematiche istituzionali.

La verifica delle cause e le circostanze in cui è avvenuto l'infortunio o la malattia professionale, per la tutela certa ed immediata dell'Infortunato e dei suoi familiari, al fine di garantire tutte le prestazioni agli ai prestatori d'opera infortunati nonché le rendite superstiti. Operando anche presso Centri Medico Legale, collaborando con Gruppi Tumori Professionali. In particolare il Funzionario di Vigilanza Inail si occupa di ricostruire l'attività lavorativa del tecnopatologico, non solo presso le aziende ove ha lavorato (talvolta già cessate e quindi ricomponendo il ciclo di lavorazione per mezzo di ex lavoratori o curatori fallimentari) , ma anche e soprattutto presso l'ammalato medesimo, degente presso il proprio domicilio o più spesso ricoverato in Ospedali o Case di Cura, talvolta purtroppo anche in fase terminale. Inutile sottolineare l'urgenza e la rapidità con cui ci si deve recare a raccogliere dichiarazioni e documentazione medica il più possibile precisa ed aggiornata. Non è raro, purtroppo, trovarsi ad intervenire dopo il decesso del tecnopatologico, costretti a raccogliere le affermazioni dei famigliari, che non sempre sono al corrente dell'attività svolta dal loro congiunto durante i lunghi anni di lavoro. In questo caso l'attività ispettiva procede con l'individuazione di ex colleghi di lavoro ed ex responsabili aziendali, prendendo contatto con gli stessi e incontrandoli in azienda o presso le loro abitazioni, per ottenere dichiarazioni volte a chiarire le dinamiche aziendali, la qualità degli ambienti di lavoro, il tipo di sostanze e macchinari utilizzati.

Fondamentale è poi il collegamento tra l'attività ispettiva INAIL ed il Servizio Sociale INAIL, per una completa sinergia di intenti a favore di infortunati gravi e tecnopatologici, che si esplica con la raccolta di testimonianze, dichiarazioni, documenti medici ed amministrativi. La rapidità di intervento ed il dialogo costante tra le varie professionalità dell'istituto favoriscono un celere e proficuo svolgimento dell'iter procedurale che porta al riconoscimento di rendite vitalizie e facilita l'accesso ai fondi assistenziali (Fondo per le vittime dell'amianto, fondo gravi infortuni, fondo di sostegno per i famigliari delle vittime di gravi infortuni sul lavoro).

L'attività ispettiva in Inail va ben oltre il semplice controllo del rispetto aziendale sulle norme lavorative, oltrepassa la fredda constatazione di illeciti amministrativi; piuttosto va incontro alle primarie esigenze dei lavoratori colpiti da infortunio spesso grave e talvolta mortale. Si fa carico delle necessità immediate dei loro famigliari, sovente con minori a carico, che si trovano nella impellente necessità di far fronte ad una così grave perdita, imperdonabile e molto grave sarebbe penalizzare l'Inail di una così importante ed indispensabile funzione istituzionale.

## **A LIVELLO MACRO**

- **approfondisce il tessuto socioeconomico del territorio di competenza per individuare tipologie aziendali, dimensioni aziendali, settori di rischio e la relativa mappatura**

- consulta le **BD statistiche** per verificare andamento infortunistico , tipologia di rapporto di lavoro, nonché frequenza e gravità degli infortuni;
- si avvale delle rilevazioni effettuate dalla **CONTARP e/o ASL**.

## **A LIVELLO MICRO**

con riferimento alla singola azienda (es. a seguito di infortunio mortale/grave):

- effettua l'analisi del settore produttivo dell'azienda attraverso la consultazione della **BD statistica**
- verifica dell'oscillazione tasso (**GRA**)
- verifica dell'oscillazione per prevenzione
- analizza l'andamento infortunistico, mediante la consultazione **FLUSSI INFORMATIVI (domani SINP )** che costituiscono la base informativa condivisa ed integrata anche dei Piani Territoriali delle Regioni e delle **ASL**
- effettua l'approfondimento qualitativo attraverso **INFORMO**
- verifica eventuale mappatura rischio effettuata da parte della **CONTARP e/o ASL** per confronto il **DVR**

ancora ...

- verifica la fruizione di riduzione del tasso per prevenzione (**OT 24**)
- rileva l'esistenza di violazioni che sono state accertate dall'Organo di vigilanza **ASL** in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

## **RAZIONALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

Nell'ottica della razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza sul territorio, il D. Lgs. n. 124/2004 ha previsto, all'art. 10, comma 1, la creazione di una banca dati telematica sulla quale far affluire tutte le informazioni circa i datori di lavoro ispezionati nonché altre informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro, accessibili esclusivamente alle amministrazioni che effettuano attività di vigilanza, individuate dal Decreto medesimo. A tal fine, le Amministrazioni interessate provvedono a comunicare telematicamente a ciascuna delle altre Amministrazioni le informazioni concernenti i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni. Il coordinamento delle attività di vigilanza dirette alla verifica della regolarità dei rapporti di lavoro e all'emersione è garantito da appositi strumenti operativi che assicurano la celerità delle informazioni e l'uniformità dei comportamenti. In particolare viene istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali una banca dati telematica come sezione riservata della "borsa continua nazionale del lavoro" alla quale avranno accesso esclusivamente le Amministrazioni che esercitano l'attività di vigilanza. In tale banca dovranno confluire, a regime, i dati sugli accessi ispettivi effettuati da tutti gli organi coinvolti sulla base di una disciplina demandata ad apposito decreto ministeriale. Nell'attesa dell'emanazione di questo decreto, l'interscambio delle informazioni avverrà per via telematica attraverso l'utilizzo di indirizzi di posta elettronica riservati, ad uso dei Dirigenti e dei Responsabili dei servizi ispettivi di Direzioni Provinciali del Lavoro, INPS, INAIL e altri enti previdenziali. Per l'INAIL, la Direzione Centrale Servizi Informativi e Telecomunicazioni provvederà ad istituire indirizzi dedicati. Saranno pertanto presi accordi a livello locale, per stabilire le precise modalità di trasmissione dei dati nonché la periodicità degli invii,

tenendo presente che, allo scopo di evitare duplicazioni di interventi, le informazioni relative alle aziende ispezionate devono essere comunicate agli altri enti immediatamente dopo gli accessi .

**Le Strutture dell'INAIL, si precisa, pertanto, nella circolare del 2004, svolgeranno gli accertamenti con la massima attenzione ed in maniera completa ed esaustiva, anche per quanto riguarda le irregolarità nei confronti delle altre Amministrazioni. Ciò al fine di consentire alle stesse, sulla base delle informazioni acquisite, di evitare duplicazioni di indagini.** Ove gli accertamenti siano finalizzati a verifiche specifiche ed a periodi limitati, ovvero quando non sia comunque possibile rilevare inadempienze sanzionabili da altri soggetti pubblici, è necessario che il verbale riporti esplicita menzione o riserva. L'“Integrazione della Vigilanza Ispettiva con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali” rientra nell'obiettivo dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) di avviare un processo di cooperazione applicativa con tutte le Amministrazioni Pubbliche, Enti e Autorità Giudiziarie con i quali intercorrono rapporti di scambi informativi in materia di Vigilanza Ispettiva.

**La banca dati delle aziende ispezionate è oggi facilmente ed immediatamente realizzabile senza nessun effettivo costo aggiuntivo per la finanza pubblica .** Da ultimo Inail nell'ambito di un recente convegno in Forum PA 2011 così si è espresso sul tema : lo scambio informativo è quello che intercorre tra l'INAIL e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), nel suo ruolo di detentore della Banca Dati Aziende Ispezionate e di centro stella nello scambio di informazioni relative alla Vigilanza Ispettiva, rimandando ad altri progetti futuri lo scambio con gli altri Enti coinvolti nell'attività d'ispezione ovvero l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) e l'Agenzia delle Entrate. Gli Enti sopra citati hanno sottoscritto il 4 agosto 2010, insieme all'INAIL, un Protocollo di Intesa finalizzato allo scambio di dati e informazioni in materia di Vigilanza Ispettiva. A quanto previsto dalla normativa vigente, vanno aggiunti i compiti istituzionali attribuiti a ciascuna delle Amministrazioni coinvolte:

- **l'INAIL ha il compito di gestire l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e svolge attività di vigilanza per assicurarne la regolarità e la correttezza;**
- **l'Agenzia delle Entrate svolge funzioni di gestione, accertamento e riscossione dei tributi, anche attraverso azioni di contrasto all'evasione contributiva;**
- **l'INPS ha il compito di gestire la previdenza e svolge attività di vigilanza per assicurarne la regolarità e la correttezza contributiva. A tal fine, amministra i dati informatici delle aziende private.**

**Le visite ispettive hanno quindi una duplice finalità: da una parte, rimuovere le situazioni di irregolarità, proponendosi quale autorevole osservatorio ed indicatore dell'entità, tipologia e distribuzione territoriale degli illeciti; dall'altra, esercitare la funzione di monitoraggio dei fenomeni emergenti così da orientare le attività degli Enti preposti. La costituzione della base informativa relativa alle attività ispettive vedrà in futuro la nascita del Portale della Vigilanza.**

- **Tale portale conterrà le mappe del rischio con una serie di indicatori tipicizzati in funzione della specificità dell'ente**
- **Per quanto riguarda l'individuazione degli indici di rischio si potranno mutuare sistemi e piattaforme evolute di Business Intelligence per la cosiddetta «Analisi predittiva»**

- **Alcuni esempi sono: Sistemi di analisi del linguaggio, Sistemi di rilevamento delle emozioni nel linguaggio, Analisi dei Movimenti, Analisi logica dei contenuti”**

## **VERBALE UNIFICATO**

Ulteriore innovazione, di notevole impatto operativo, è costituita dall'adozione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti, da approvarsi con decreto ministeriale che doveva essere emanato entro il 26 novembre 2004. La redazione del modello finale sarebbe dovuto scaturire da uno specifico iter procedimentale, sentite le Direzioni Generali dell'INPS e dell'INAIL. Nel fare riserva di ulteriori dettagli, è importante sottolineare la valenza che i verbali tipo assumono quali fonti di prova in ordine agli elementi acquisiti, che devono poter essere utilizzati dai vari organi ispettivi per l'adozione di provvedimenti sanzionatori amministrativi e civili. Di fatto a seguito di incontri presso il Ministero del Lavoro sono stati approvati, nei mesi di aprile/maggio 2009 rispettivamente il modello di verbale unificato di primo accesso e il modello di verbale conclusivo degli accertamenti.

### **LA LEGGE 133/2008**

Con la legge n. 133/2008 di conversione del Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008, l'attività ispettiva cambia a seguito dell'eliminazione dei libri paga e matricola e degli altri libri obbligatori e della loro sostituzione, a far data dal 18 agosto 2008, con il LIBRO UNICO del LAVORO introdotto per tutti i datori di lavoro privati (ad esclusione del solo datore di lavoro domestico).

Tale normativa, che prevede un consistente numero di abrogazioni di obblighi ed oneri documentali, rappresenta un significativo passo nella strada della semplificazione

L'introduzione del libro unico del lavoro e le conseguenti modifiche rendono necessaria la conseguente Direttiva del Ministro Sacconi.

### **DIRETTIVA MINISTRO SACCONI SUI SERVIZI ISPETTIVI E ATTIVITÀ DI VIGILANZA DEL 18 SETTEMBRE 2008**

Il disegno complessivo della Direttiva, è stato quello di

- \_ migliorare il sistema di programmazione e di gestione dell'attività di vigilanza
- \_ garantire omogeneità e trasparenza delle ispezioni

Emanata dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, il 18 settembre 2008 (in G.U. 12 novembre 2008), in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza, in tema di lavoro e previdenza sociale, a seguito delle profonde novità normative introdotte

\_ dal Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

\_ dal Decreto ministeriale 9 luglio 2008, attuativo del libro unico del lavoro

La direttiva del Ministro del lavoro del 18 settembre 2008 si rende necessaria per le modifiche intervenute in materia di introduzione del libro unico del lavoro. Essa riepiloga e sistema le istruzioni sull'attività ispettiva. La Direttiva ha un solo precedente :la Circolare 26 novembre 1906 sopra citata del Ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio, con la quale vennero istituiti i primi "Circoli di ispezione del lavoro" (Milano, Torino, Brescia) e nasceva, di fatto, il ruolo degli ispettori del lavoro

Il disegno complessivo della Direttiva mira a richiamare “la centralità di una visione delle attività di vigilanza attenta alla qualità ed efficacia dell’azione ispettiva”

“La presente direttiva, scrive il Ministro” prendendo spunto dal radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori e della loro sostituzione, a far data dal 18 agosto 2008, con il libro unico del lavoro (articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), intende rilanciare la filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro a norma dell’articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30. L’attività ispettiva, deve essere mirata a prevenire gli “abusi” e a punire i “fenomeni di irregolarità sostanziale” e, quindi, abbandonando ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico. Tutto il personale ispettivo è chiamato a svolgere i compiti istituzionali di ispezione, verifica, controllo degli illeciti ai fini della applicazione delle rispettive sanzioni, ma anche ad attuare i profili di prevenzione, di promozione e di informazione affidatigli dal D.Lgs. 124/2004.

Il disegno complessivo della Direttiva è volto altresì a

- \_ rilanciare la filosofia preventiva e promozionale di cui al D. Lgs. n. 124/2004
- \_ migliorare il processo di programmazione
- \_ garantire azioni di vigilanza corrette, trasparenti e uniformi su tutto il territorio nazionale

La nuova ispezione del lavoro ruota intorno alla centralità della persona che lavora intendendosi per tale innanzitutto il lavoratore ma anche il datore di lavoro.

“Compiti dell’ispettore del lavoro sono, infatti, - recita la direttiva - tanto la tutela del prestatore di lavoro, quanto la garanzia di una leale concorrenza tra le imprese, che si coniugano certamente con la puntuale repressione degli illeciti, ma anche, e forse soprattutto, con la prevenzione degli stessi e con la promozione di una più diffusa e radicata cultura della legalità.” L’obiettivo è la tutela del lavoratore ma anche dell’efficienza del sistema produttivo messo in crisi dalle aziende che ricorrono al lavoro sommerso ed all’uso distorto delle fattispecie contrattuali.

Ma è persona che lavora lo stesso funzionario ispettivo che, pertanto, deve essere attentamente seguito e formato“ Né, d’altro canto, - continua infatti la Direttiva - può essere trascurata la centralità della formazione di tutto il personale ispettivo, ministeriale e previdenziale, rispetto alla quale è onere della Direzione generale per l’attività ispettiva, avvalendosi del Centro Studi Attività Ispettiva istituito al suo interno, garantire iniziative di aggiornamento a cadenza almeno trimestrale, rivolte a tutto il personale ispettivo, anche attraverso strumentazione telematica a distanza, tenendo conto delle novità normative, della prassi e della giurisprudenza. Particolarmente importante è il coinvolgimento degli altri Enti ed Istituti previdenziali nella realizzazione di tali occasioni formative.”

La Direttiva chiede all’ispettore di atteggiarsi nei confronti del lavoratore come colui che chiede una collaborazione costruttiva: se è vero che l’ispettore ha necessità e può pretendere, per i poteri a lui conferiti, informazioni dai lavoratori occupati e trovati intenti al lavoro, tuttavia l’atteggiamento relativamente al lavoratore che rilascia la dichiarazione, specie quando trattasi di situazioni di illegalità o di sommerso, deve essere vissuto al contrario, nel senso di “chiedere aiuto” al lavoratore e non già di rivolgersi a lui come a qualcuno che ha bisogno di aiuto. Si tratta, come è facile intuire, di instaurare un clima psicologico positivo e collaborativo che consenta al lavoratore di sentirsi al sicuro e non in soggezione.”

La programmazione della attività rappresenta il momento determinante nella impostazione di una azione ispettiva che intenda essere effettivamente ed efficacemente concentrata su obiettivi

concreti e sostanziali di prevenzione e repressione delle violazioni. A essa, pertanto, i titolari degli uffici periferici, con particolare riguardo ai dirigenti delle Direzioni provinciali del lavoro, dovranno pervenire attraverso una puntuale raccolta e analisi degli elementi di valutazione utili a delineare le diverse caratteristiche della realtà territoriale in cui operano, anche in base a una più intensa collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e con le associazioni datoriali, con i consulenti del lavoro, nonché coi rappresentanti istituzionali delle amministrazioni provinciali e comunali, delle Università e dei centri di ricerca, al fine di acquisire la migliore conoscenza dei problemi che connotano le singole realtà aziendali e territoriali e i vari settori merceologici, per un più appropriato e proficuo indirizzo della vigilanza.

Particolarmente delicata, proprio in ragione di una attenta e coerente programmazione della attività ispettiva, è la valutazione delle richieste di intervento provenienti da uno o più lavoratori ovvero da una organizzazione sindacale nei confronti di una specifica realtà aziendale. In merito, anche al fine di evitare una strumentalizzazione del ruolo dell'ispettore, si ritiene di non dover dare seguito a richieste anonime, presentate a mezzo posta, e-mail, fax o telefono. Di regola, e fatte salve alcune limitate eccezioni in cui emerga con palese e incontrovertibile evidenza la particolare gravità e attendibilità dei fatti denunciati, anche quando circostanziata o dettagliata, la denuncia anonima non può e non deve essere presa in considerazione per la programmazione di interventi ispettivi perché contraria ai principi di correttezza e trasparenza della azione della amministrazione pubblica.

Da sempre il carico di richieste di intervento e di denunce pervenute alle Direzioni provinciali del lavoro, spesso strumentali o infondate, rappresenta del resto un freno alla più efficace vigilanza di iniziativa e un vero e proprio ostacolo alla attuazione di una efficiente programmazione della attività ispettiva in materia di lavoro, specie in talune realtà territoriali segnate da una forte incidenza quantitativa, in termini di densità di insediamenti produttivi.

Al fine di meglio orientare l'azione ispettiva a criteri di programmazione degli interventi, secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità della azione amministrativa, si precisa che la semplice presentazione agli uffici di una richiesta di intervento non costituisce una ipotesi riconducibile all'articolo 2, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e dunque di per sé non comporta per l'amministrazione l'obbligo di dare necessariamente corso alla verifica ispettiva, a meno che i fatti denunciati non siano di natura penale, per cui quest'obbligo sussiste sempre. Pertanto, in caso di richieste di intervento che, pur sottoscritte dal denunciante, tuttavia non presentano i caratteri della oggettiva attendibilità dei fatti esposti e della concreta possibilità di provare quanto viene denunciato, l'ufficio può non dare corso alla richiesta di intervento, che può essere archiviata, qualora non pervengano all'ufficio nuovi elementi, alla fine dell'anno successivo a quello di presentazione della richiesta di intervento stessa, previo avviso scritto al denunciante. Si ritiene che questa disposizione sia particolarmente opportuna soprattutto nelle realtà territoriali che registrano un notevole numero di richieste di intervento rispetto alle risorse ispettive a disposizione. In questa prospettiva, un equilibrato bilanciamento tra l'ispezione di iniziativa e quella su richiesta, permetterà agli uffici periferici del Ministero di avviare cicli di ispezioni mirate sui singoli ambiti territoriali o sui diversi settori merceologici, in grado di favorire l'emersione del lavoro sommerso e, soprattutto con l'utilizzo dello strumento della diffida obbligatoria (di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004), di avviare il sistema imprenditoriale verso una "emersione guidata", che non abbia effetti devastanti sulla non facile tenuta della iniziativa economica locale, garantendo, in tal modo, la tutela complessiva dei livelli occupazionali e non soltanto del singolo lavoratore.

Per impostare correttamente l'accesso in azienda occorre oggi considerare, in via preliminare, il radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori e della loro sostituzione, a far data dal 18 agosto 2008, con il libro unico del lavoro (articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112). In considerazione delle nuove funzionalità del libro unico del lavoro, l'ispezione del lavoro dovrà declinare una

sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati, volti a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza e a contrastare il lavoro sommerso, rilevato sulla base della omessa preventiva comunicazione obbligatoria – per i rapporti di lavoro soggetti a tale regime – e della mancanza di qualsiasi altra scritturazione, documentazione o comunicazione, incoraggiando la emersione e promuovendo la legalità, anche recuperando le azioni di prevenzione e promozione di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 124 del 2004.

La nuova ispezione del lavoro si muove secondo due principali direttrici

- \_ a vista: con individuazione dell'area territoriale o di un insediamento produttivo da investigare
- \_ programmata: indirizzata su singole aziende predeterminate

Gli accessi in azienda diventano rapidi e sistematici, possono essere coordinati dalle Direzioni Provinciali del Lavoro, evitando duplicazioni di interventi e garantendo uniformità di comportamenti

L' Ispettore deve redigere

- \_ il verbale di primo accesso, con fotografia della situazione, resoconto delle prime operazioni compiute e richiesta di documenti
- \_ il verbale di accertamento e notificazione, col quale il trasgressore ha notizia degli addebiti, delle prove in possesso degli organi di vigilanza e delle sanzioni irrogate

“attività di vigilanza attenta alla qualità ed efficacia dell'azione ispettiva”

LEGGE 183/2010 CD. COLLEGATO LAVORO ART. 33

Il processo di razionalizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro, iniziato nel 2004 con il Decreto Legislativo n. 124/2004 e proseguito con la Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2008, ha trovato piena attuazione con l'articolo 33 della Legge n. 183/2010. Tale articolo ha riscritto integralmente l'art. 13 del predetto decreto legislativo, disciplinando, tra l'altro, il potere di diffida dei funzionari di vigilanza “in caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale”. Il suddetto art. 33 ha definito, inoltre, a livello legislativo per la prima volta, l'iter procedurale da seguire per l'espletamento degli accertamenti ispettivi introducendo il verbale di primo accesso ispettivo nonché il verbale unico di accertamento e notificazione.

Verbale di primo accesso

Il primo comma del novellato articolo 13 sancisce l'obbligo a carico del personale ispettivo, al termine delle attività di verifica compiute nel primo accesso, di rilasciare, al datore di lavoro o alla persona presente all'ispezione, il verbale di primo accesso ispettivo. Il Verbale di primo accesso ispettivo, già previsto dalla Direttiva del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2008 è stato introdotto dall'Istituto a partire dal 4 maggio 2009 (v. nota Direzione Centrale Rischi Uff. V.A. prot. n. 5447 del 28.4.2009: “ Nuova modulistica ispettiva unificata verbale di primo accesso”).

Così come previsto dalla norma stessa, tale verbale deve contenere:

- a) l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego
- b) la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo
- c) le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione

d) ogni richiesta, anche documentale , utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti.

#### Verbale di accertamento e notificazione

La forma di verbalizzazione prevista dal nuovo quarto comma dell'art. 13 del D. Lgs. n. 124/2004 risponde alle esigenze di semplificazione normativa e procedurale contenute nella Direttiva del Ministro del Lavoro del 18 settembre 2008, che dava mandato alla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva di formalizzare una modulistica unitaria. Prevedeva infatti la Direttiva che :” Nella nuova organizzazione dei servizi ispettivi, peraltro, la semplificazione normativa impone anche un alleggerimento degli oneri burocratici connessi alla procedura ispettiva. La Direzione Generale per l'attività ispettiva avrà cura di formalizzare una apposita modulistica semplificata, unica ed unitaria, che garantisca, nel rispetto della legge 24 novembre 1981, n. 689 e del menzionato decreto legislativo n. 124 del 2004, l'obbligo per il funzionario ispettivo di redigere (e per l'ispezionato di vedersi notificato) un unico provvedimento sanzionatorio, il verbale di accertamento e notificazione, che faccia seguito al verbale di primo accesso e che contenga gli esiti dell'accertamento e, contestualmente, la possibilità di estinguere gli illeciti mediante ottemperanza alla diffida e pagamento della sanzione ridottissima ovvero per le violazioni non diffidabili attraverso la conciliazione amministrativa e il pagamento in misura ridotta, nonché la specifica indicazione degli ulteriori strumenti di difesa e degli organi avanti ai quali è possibile proporre ricorso, con adeguata specificazione dei relativi termini di impugnazione.

Il collegato lavoro al quarto comma dell'articolo 33 stabilisce che l'attività ispettiva deve concludersi esclusivamente con un verbale unico di accertamento e notificazione, che deve contenere:

- a) gli esiti dettagliati dell'accertamento, con l'indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati
- b) la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili entro il termine di trenta giorni (comma 2, art.33)
- c) l'ammissione al pagamento, entro quindici giorni, della sanzione nella misura minima (o un quarto della sanzione prevista in misura fissa) in caso di ottemperanza alla diffida o di illeciti già regolarizzati
- d) la facoltà di estinguere le violazioni non sanabili o non sanate a seguito di diffida, mediante il pagamento di una sanzione ridotta ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 689/8162
- e) l'indicazione degli strumenti di tutela e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei relativi termini di impugnazione.

Il verbale unico, pertanto, a partire dal 24 novembre 2010 (data di entrata in vigore della legge n. 183/2010) rappresenta l'unico atto con cui il personale ispettivo notifica al trasgressore ed all'eventuale obbligato in solido, ovvero in presenza di più concorrenti nell'illecito, a tutti i soggetti responsabili degli inadempimenti, l'esito degli accertamenti, la diffida a regolarizzare, nonché le contestazioni con le relative sanzioni amministrative dovute per tutti gli illeciti riscontrati.

Decreto-legge 13 maggio 2011 , n. 70 coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12-7-2011

Il recente Decreto Sviluppo ha ribadito la condotta da seguire in caso di ispezioni e controlli Infatti adesso gli ispettori dell' Agenzia delle Entrate, dei Monopoli di Stato, dell' Inps e della Guardia di Finanza prima di ogni controllo dovranno coordinarsi tra di loro e seguire un piano che tenga conto delle ispezioni fatte da enti precedenti. Inoltre per effettuare un successivo controllo da parte di uno degli enti sopra richiamati dovranno intercorrere almeno sei mesi dal precedente. Ancora, ogni

ispezione potrà al massimo durare 15 giorni presso la sede del contribuente controllato. Tale norma, almeno per quanto riguarda i controlli di natura fiscale, era stata precedentemente introdotta già dallo Statuto del contribuente, al quale gli ispettori dovevano attenersi. Non sono stati inseriti tutti gli enti che operano in materia di prevenzione e tutela della salute oltre a quelli che si occupano di sicurezza. Inoltre la norma è prevista che non sia applicata per i controlli nelle materie richiamate, che abbiano carattere di urgenza ed immediatezza. Sebbene le norme siano immediatamente applicabili per renderle effettivamente operative occorrerà attendere l'emanazione di un decreto del Ministero dell'Economia di concerto con il Ministero del Lavoro da adottare entro metà di Ottobre del 2011. Il Decreto dovrà anche fornire le modalità operative per rendere possibile un maggiore coordinamento. Infatti grazie allo scambio di informazioni tra i vari enti sarà più facile avere un quadro completo del contribuente per quanto riguarda gli aspetti fiscali e previdenziali. Non si esclude che le verifiche vengano fatte presso la sede del contribuente direttamente da più enti congiunti (Inps, GdF, Agenzia delle Entrate, ecc.).

Meritevoli di considerazione le iniziative assunte dall'Istituto per potenziare l'attività di vigilanza che tocca come si diceva all'inizio la specificità Inail. Nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria il funzionario di vigilanza tradizionalmente ha rappresentato un segmento di controllo e cioè il protagonista di un sub procedimento nell'ambito di un più ampio procedimento volto alla emanazione di un provvedimento solo capace di incidere sulla sfera giuridica del destinatario. L'unico caso in cui il verbale ispettivo di un funzionario di vigilanza INAIL è impugnabile è quello introdotto dall'articolo 17 del D. Lgs. 124/2004 concernente i casi in cui al fine di definire l'obbligo assicurativo si rende necessario definire la sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro. Per il resto sotto il profilo dell'obbligo assicurativo l'unico provvedimento impugnabile, secondo quanto recentemente ribadito dal Ministero, è la diffida ex art. 16 TU 1124/1965 e la diffida è un provvedimento emanato dalla Sede e non dal funzionario di vigilanza che consegna con il suo verbale o con la sua relazione ispettiva apposita fotografia in merito ai funzionari di sede. Sotto il profilo della classificazione tariffaria l'unico provvedimento impugnabile è quello emesso dalla sede e firmato dal responsabile del provvedimento che non si identifica mai con il funzionario di vigilanza. **Ciò indubbiamente diversifica il funzionario di vigilanza Inail sia dall'ispettore del lavoro sia dall'ispettore INPS i cui verbali, diversamente da quello dell'ispettore INAIL sono direttamente impugnabili in quanto per sé lesivi della sfera giuridica del destinatario.**

Il sistema Inail ha inteso dare maggiore garanzia al cliente esterno attraverso il doppio controllo sulla emanazione del provvedimento finale. E' nel potere del responsabile del processo aziende dire la parola definitiva in merito alla emanazione della diffida ed alla applicazione delle voci di tariffa. Meno esecutivo è il funzionario amministrativo nei confronti dell'operato del funzionario di vigilanza maggiormente garantito è un esame attento e critico della fattispecie oggetto di definizione. L'ente ha sviluppato una politica attenta anche agli altri segmenti di procedimento presenti nell'iter complessivo che porta alla emanazione del provvedimento, al fine da una parte di non costituirsi una sorta di splendido isolamento del funzionario ispettivo così poliedricamente presente in tutti i processi istituzionali dell'ente e soprattutto un sovvertimento del sistema Inail per effetto del quale un funzionario deputato al controllo finisce con l'essere l'effettivo dominus dei vari procedimenti nei quali si trova ad intervenire.

**Peraltro quale spunto di ulteriore riflessione val la pena di segnalare che il controllo di cui si necessita all'interno dei procedimenti che culminano nell'attribuzione di una voce di tariffa molto spesso sono più utili se fatti ex ante piuttosto che ex post.**

**IL COORDINAMENTO SPONTANEO FUNZIONARI DI VIGILANZA INAIL**