

Deliberazione n. 11/2014/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 26 settembre 2014

\* \* \*

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui, ad integrazione dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994, viene stabilito che le Amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli Organi elettivi (Parlamento – Consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli

effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con cui viene stabilito che, ove l'Amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte, a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adottati, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 1/2013/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2013;

vista la relazione dei Consiglieri istruttori dott. Antonio Buccarelli e dott. Angelo Ferraro, concernente gli esiti dell'indagine condotta su "Effetti del protocollo di intesa del 4 agosto 2010 tra il Ministero del lavoro, INPS, INAIL ed Agenzia delle entrate in materia di attività ispettiva";

vista l'ordinanza in data 29 luglio 2014, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I, il II Collegio nonché il Collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del giorno 19 settembre 2014, adunanza poi differita al 26 settembre 2014 con nota n. 4314 del 3 settembre 2014, ai fini della pronunzia, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, sulle attività di gestione in argomento;

vista la nota n. 4000 del 30 luglio 2014 con la quale la Segreteria della Sezione – Servizio adunanze ha trasmesso la relazione:

✓ al Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

- Gabinetto del Ministro;
  - Direzione generale per l'attività ispettiva, Divisione I;
  - Direzione generale per l'attività ispettiva, Divisione II;
  - Organismo indipendente di valutazione della performance;
  - Ufficio centrale di bilancio;
- ✓ - al Ministero dell'Economia e delle Finanze:
- Gabinetto del Ministro;
  - Dipartimento delle finanze, Direzione generale;
  - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
  - Organismo indipendente di valutazione della performance;
  - Ufficio centrale di bilancio;
- ✓ -all'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS):
- Direzione generale;
  - Direzione centrale vigilanza, prevenzione e contrasto dell'economia sommersa;
  - Struttura tecnica permanente di supporto – Organismo indipendente di valutazione della performance;
- ✓ -all'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL):
- Direzione generale;
  - Direzione centrale rischi – Ufficio vigilanza assicurativa;
  - Struttura tecnica permanente di supporto – Organismo indipendente di valutazione della performance;
- ✓ -all'Agenzia delle entrate:
- Direzione generale;

- Direzione centrale accertamento;
- Direzione centrale comunicazione, pianificazione e controllo
- ✓ -al Comando Generale della Guardia di finanza – III Reparto operazioni – Ufficio tutela centrale;
  - uditi i relatori Cons. Antonio Buccarelli e Cons. Angelo Ferraro;
  - uditi, in rappresentanza:
- ✓ del Ministero del lavoro e delle politiche sociali:
  - il dott. Danilo PAPA, Direttore generale;
  - la dott.ssa Roberta FABRIZI, Dirigente;
  - la dott.ssa Giuseppina MINUTELLA, Funzionario;
- ✓ dell'INPS:
  - il dott. Mario NOTARO, Dirigente;
  - la dott.ssa Fiorella DEZOTTI, Dirigente;
  - il dott. Fabrizio ZACCHERINI, Funzionario;
- ✓ dell'INAIL:
  - il dott. Agatino CARIOLA, Dirigente generale;
  - la dott.ssa Grazia VERDUCI, Dirigente;
  - il dott. Fabrizio FINOLLI, Dirigente responsabile OIV;
  - la dott.ssa Cinzia VIVIAN, Vicario Dirigente responsabile OIV;
  - la dott.ssa Laura INGANGARO, componente OIV;
- ✓ per l'Agenzia delle entrate:
  - il dott. Mario PIANCALDINI, Dirigente;
  - il dott. Paolo PACE, Funzionario;
- ✓ per il Comando Generale della Guardia di finanza – Reparto operazioni - ufficio tutela entrate:

- Col. Giovanni AVITABILE, Capo ufficio;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione conclusiva dell'indagine concernente "Effetti del Protocollo d'intesa 4 agosto 2010 tra il Ministero del Lavoro, INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate in materia di attività ispettiva";

#### ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale, quale organo di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo;
- ai Ministeri interessati dall'istruttoria dell'indagine, all'INPS, all'INAIL, all'Agenzia delle entrate ed al Comando Generale della Guardia di finanza.

Le Amministrazioni interessate:

- comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/94, modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

- adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Copia della presente deliberazione e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 41 del R.D. 11 luglio 1934, n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Il Presidente

(Dott. Giorgio CLEMENTE)

I RELATORI

Cons. Antonio Buccarelli

Cons. Angelo Ferraro

Depositata in Segreteria il 20 OTT. 2014

DIRIGENTE

(Dott.ssa Luciana TROCCOLI)



# *Corte dei conti*

*Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato*

**Effetti del Protocollo di intesa del 4 agosto 2010 tra Ministero del lavoro,  
INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate in materia di attività ispettiva**

I magistrati relatori

(Cons. Antonio Buccarelli)

(Cons. Angelo Ferraro)

## INDICE

### III.1 “Effetti del Protocollo di intesa del 4 agosto 2010 tra Ministero del lavoro, INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate in materia di attività ispettiva”

Sintesi.....	pag. 3
1. Oggetto e modalità di svolgimento dell’indagine.....	pag. 5
2. Quadro normativo e regolamentare di riferimento.....	pag. 6
3. Gli approdi della precedente indagine della Corte dei conti sull’attività ispettiva del Ministero del Lavoro (deliberazione n. 16/2009/G).....	pag. 19
4. Il Protocollo d’intesa sottoscritto il 4 agosto 2010	
4.1. Analisi e finalità.....	pag. 21
4.2. Convenzioni attuative.....	pag. 23
4.3. Altri accordi intervenuti in materia.....	pag. 27
5. L’attuale assetto dell’attività ispettiva in materia di lavoro e previdenza sociale	
5.1. La programmazione dell’attività di vigilanza.....	pag. 30
5.2. L’organizzazione delle ispezioni sul lavoro	
5.2.1. I titolari delle funzioni ispettive.....	pag. 37
5.2.2. Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione.....	pag. 40
6. Profili evolutivi dell’attività di vigilanza	
6.1. Risorse impiegate.....	pag. 43
6.2. Procedure e obiettivi.....	pag. 45
6.3. Progetti e piani straordinari per potenziare la qualità e l’efficacia dell’attività ispettiva.....	pag. 48
6.4. Costi della vigilanza.....	pag. 51
7. Risultati dell’azione ispettiva	
7.1. Riferiti al periodo 2010-2013.....	pag. 55
7.2. Confrontati con i risultati di annualità precedenti.....	pag. 61
8. Valutazioni conclusive e raccomandazioni.....	pag. 63
9. Appendice.....	pag.70

## Sintesi

L'indagine ha approfondito i profili attuativi del Protocollo d'intesa siglato in data 4 agosto 2010 tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia delle entrate e gli Istituti previdenziali, analizzandone gli effetti indotti sulla qualità e l'efficacia dell'attività ispettiva in materia di lavoro, previdenza e tutela dei lavoratori.

Il quadro generale della vigilanza, quale emerge dalle convenzioni di cooperazione informatica e dai numerosi accordi operativi intervenuti a valle del Protocollo, appare caratterizzato da uno sforzo di razionalizzazione del sistema di programmazione e gestione delle funzioni ispettive e da un intenso interscambio informativo, nonché da una maggiore attenzione all'aspetto sostanziale degli interventi.

L'analisi dell'attività di verifica e controllo sviluppata nel periodo 2010-2013 talora con esiti contraddittori non consente, peraltro, di stabilire la misura dell'effettivo contributo derivato al sistema dalla (parziale) messa in comune delle banche dati e dalle maggiori sinergie sviluppate tra istituzioni ed enti diversi.

Infatti, nel confronto con il biennio 2007-2008, oggetto di precedente indagine della Corte, si registra, da un lato, una significativa e costante riduzione del numero dei controlli e delle aziende in posizione irregolare oltre che dell'ammontare delle somme recuperate a titolo di premi e contributi evasi, e, dall'altro, ad un incremento percentuale delle aziende inadempienti rispetto a quelle ispezionate e in assoluto della manodopera irregolarmente occupata. Aumenta, anche, il numero dei provvedimenti sospensivi e degli istituti peculiari attivati (conciliazione monocratica e diffida accertativa) in funzione deflattiva del contenzioso e di soddisfazione anticipata dei crediti patrimoniali dei lavoratori.

Nel corso dell'istruttoria sono state segnalate, con riferimento alla realtà operativa, criticità e diseconomie sul versante del coordinamento, con sovrapposizione ovvero duplicazione di controlli da parte dei soggetti istituzionali competenti e problemi nello scambio di dati e informazioni, soprattutto a livello locale, con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza e tra le strutture periferiche del Ministero e degli Enti previdenziali a causa della mancanza di strumenti e applicativi informatici adeguati e omogenei.

In proposito, è avvertita anche l'esigenza di disporre di informazioni corrette e aggiornate sulla platea delle imprese attive sul territorio e di stime

attendibili sul gap di gettito fiscale e contributivo, la cui mancanza produce un vuoto informativo nell'elaborazione degli indirizzi strategici necessari ad orientare l'azione di vigilanza. Tale vuoto dovrebbe essere colmato in prospettiva con la stesura, ai sensi della recente legge delega n. 23/2014, ad opera di una commissione di esperti del MEF, del rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, con l'illustrazione delle strategie, delle attività e dei risultati dell'azione di contrasto nonché di adeguate misure di intervento e di prevenzione.

Risulta, poi, non ancora realizzata la banca dati unica dei soggetti controllati, prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 124/2004, e tuttora non adottati i provvedimenti attuativi della legge n. 106/2011, che impone una programmazione e accessi coordinati di tutti gli organismi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza, secondo termini e modalità da disciplinare con decreto.

Una decisa azione di contrasto al lavoro "nero" e all'evasione tributaria e contributiva richiede controlli selettivi e armonizzati ed un patrimonio informativo integralmente condiviso, oltre ad interventi legislativi di regolazione che superino la normativa emergenziale, e non può prescindere dalla definizione di strategie e programmi comuni che orientino la fase pianificatoria e quella operativa della vigilanza.

Senza una vera e propria cabina di regia a livello nazionale con incisivi poteri di coordinamento, la presenza di una molteplicità di soggetti ispettivi, che dovrebbe di norma ampliare la capacità complessiva del sistema di controllo, rischia di determinare nella realtà sovrapposizioni di interventi e di competenze, difformità di valutazioni e di criteri di selezione ed anche, in taluni casi, forme di trattamento sperequate nei confronti delle diverse posizioni oggetto di ispezione.

In caso di persistente inadeguatezza del complessivo sistema di controllo, come rilevato nel corso dell'indagine, la soluzione pressoché obbligata rimane quella dell'accentramento in un unico soggetto di diritto pubblico dell'attività di pianificazione e di gestione delle proiezioni ispettive nella materia giuslavoristica e previdenziale, con la previsione di efficaci strumenti di coordinamento con la vigilanza resa in materia di sicurezza e tutela sui luoghi di lavoro.

Ovviamente, un'eventuale iniziativa normativa in tal senso presuppone il venir meno di qualsiasi residuale potere ispettivo in capo al Ministero ed agli Istituti previdenziali e assicurativi.

## **1. Oggetto e modalità di svolgimento dell'indagine**

Il Protocollo d'intesa del 4 agosto 2010, oggetto della presente indagine, ha disciplinato l'interscambio di informazioni e dati contenuti negli archivi degli organi istituzionalmente deputati alla vigilanza in materia di lavoro e previdenza, con lo scopo di potenziare l'efficacia delle proiezioni ispettive e la lotta al "sommerso" e all'evasione contributiva.

Un precedente referto della Corte dei conti, reso nel 2009 (deliberazione n. 16/2009/G), aveva già approfondito modalità, aspetti e dinamiche della funzione ispettiva svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel periodo 2007-2008, indicando un nuovo modello e obiettivi prospettici da perseguire anche alla luce dell'analisi costi-benefici.

Nel corso dell'istruttoria è parso opportuno, pertanto, verificare l'evoluzione dell'attività di vigilanza e controllo svolta nell'intero quadriennio successivo alla formalizzazione dell'intesa e apprezzarne i risultati anche nel confronto con il quadro di situazione fotografato nella delibera citata (cfr. paragrafo 3. della relazione).

Per avere una visione complessiva dell'assetto e delle dinamiche della vigilanza in una realtà peculiare, come quella italiana, dove la piaga del lavoro sommerso è fonte di grave turbativa della concorrenza e di seria limitazione allo sviluppo, sono stati acquisiti informazioni e dati, oltre che dai soggetti firmatari del Protocollo, anche dalla Direzione generale accertamento dell'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza in ordine all'interscambio informativo, alla messa in comune delle banche dati e alle sinergie operative concretamente posti in essere.

In particolare, sono stati approfonditi gli aspetti relativi alla pianificazione e programmazione degli interventi, alle priorità ed ai criteri di selezione, alle modalità di svolgimento dei controlli ed alla verbalizzazione relativamente alla distinta azione di vigilanza assicurata dagli ispettori ministeriali e degli enti previdenziali.

Altro versante oggetto di osservazione è stato quello della consistenza delle risorse impiegate nell'attività ispettiva nel periodo 2010-2013, nonché quello della spesa inerente alla funzione di controllo, considerando a tal fine, sulla falsariga della precedente indagine della Corte, i vari aggregati di costo del personale e l'ulteriore indicatore rappresentato dalla spesa per dotazioni e applicazioni informatiche e per la gestione delle banche dati, quali supporti funzionali alle operazioni sul campo.

I risultati dell'azione ispettiva, in termini di aziende controllate ed in posizione irregolare, di forza lavoro irregolare e in "nero" e di contributi/premi evasi accertati, sono stati desunti dalle relazioni annuali rese dal MLPS nonché dagli analitici elementi informativi acquisiti dagli Enti previdenziali, dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza. Gli stessi risultati hanno formato oggetto di analisi per tracciare il profilo evolutivo della funzione e del sistema di controllo nella complessa materia e saggiare la validità attuale dello strumento nel contrasto al sommerso di lavoro e all'evasione fiscale e contributiva, individuandone gli aspetti problematici che richiedono aggiustamenti e interventi correttivi.

## **2. Quadro normativo e regolamentare di riferimento**

A distanza di quarant'anni dalla legge n. 628 del 22 luglio 1961, recante importanti modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro e l'istituzione dell'Ispettorato con compiti di vigilanza e tutela, la legge n. 383/2001<sup>1</sup> ha dettato le prime norme per incentivare l'emersione dell'economia sommersa.

La riforma complessiva del mercato del lavoro e dell'attività ispettiva in materia è stata, poi, avviata con la legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (cd. "legge Biagi") e, per quanto attiene all'azione di vigilanza, con l'articolo 8 dello stesso testo normativo concernente la riorganizzazione dei servizi ispettivi.

In attuazione della delega, il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124<sup>2</sup>, ha delineato un quadro ordinamentale fortemente innovativo nel quale, accanto ad un sistema razionale di programmazione e coordinamento della vigilanza, trovano posto anche una significativa attività di prevenzione e promozione e, inoltre, poteri ispettivi originali<sup>3</sup> o ridefiniti<sup>4</sup> tra cui quello di incidere sul rapporto contrattuale, sia risolvendo le possibili controversie fra

---

<sup>1</sup> La stessa legge ha istituito i C.L.E.S. - "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso", con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di contrasto al lavoro "nero" (per approfondimenti cfr. successivo paragrafo 5.1.). La legge n. 383/2001 è stata modificata dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, art. 3, che ha, tra l'altro, previsto l'"emersione progressiva", ossia la progressiva regolarizzazione e l'adeguamento agli obblighi previsti dalla normativa per l'esercizio dell'attività di impresa, relativamente a materie diverse da quella fiscale e contributiva.

<sup>2</sup> Recante "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30".

<sup>3</sup> Come la "diffida accertativa" e la "conciliazione monocratica".

<sup>4</sup> Come la "disposizione", la "diffida precettiva" e la "prescrizione obbligatoria".

datore di lavoro e lavoratore, sia garantendo al lavoratore una concreta tutela dei propri diritti patrimoniali<sup>5</sup>.

Sempre in attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 30/2003, con l'art. 86, comma 10, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 è stato introdotto, per gli appalti privati in edilizia, l'obbligo di richiedere alle imprese il documento unico di regolarità contributiva (DURC)<sup>6</sup> e di trasmettere all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori, il nominativo delle imprese esecutrici dei lavori stessi, comunicando all'ufficio di collocamento l'assunzione dei lavoratori entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti.

Le maggiori innovazioni recate dal d.lgs. n. 124/2004 si riscontrano indubbiamente nell'istituzione della nuova Direzione generale per l'attività ispettiva<sup>7</sup> e nell'approccio sistematico riservato al coordinamento<sup>8</sup> tra i Soggetti istituzionali che interagiscono in materia, sia a livello centrale che territoriale, in modo da reimpostare la funzione ispettiva come un'azione unitaria avente un obiettivo strategico condiviso.

In base ai chiarimenti ed alle indicazioni operative diramati con la circolare n. 24/2004 (art. 10), in attesa della realizzazione della banca dati telematica, tutti gli organi di vigilanza dovevano provvedere con tempestività a comunicare reciprocamente i nominativi dei datori di lavoro ispezionati, secondo intese raggiunte a livello regionale e provinciale. Nell'ambito delle iniziative di cooperazione, i Direttori delle Direzioni regionali del lavoro (DRL) dovevano istituire gruppi di intervento straordinario in ambito regionale, d'intesa con il Comando nucleo Carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro e con le Direzioni regionali di INAIL e INPS.

Il decreto delegato ha inciso profondamente sul sistema della vigilanza in materia di lavoro, nonché sui poteri riconosciuti al personale ispettivo, sia apportando modifiche sostanziali a vecchi istituti, quali la diffida<sup>9</sup> e la

---

<sup>5</sup> Si spiega, pertanto, perché, anche da un punto di vista semantico, l'attività di vigilanza svolta dal Ministero del lavoro assume contorni ed espressioni che superano il mero ambito ispettivo e sanzionatorio.

<sup>6</sup> Per gli appalti pubblici il DURC era stato introdotto con la legge n. 266/2002.

La disciplina unitaria in materia è delineata dal decreto ministeriale del 24 ottobre 2007.

<sup>7</sup> Con il compito di razionalizzare le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro e di armonizzare le funzioni svolte dalle direzioni regionali e provinciali (ora territoriali) del lavoro cui fanno capo gli ispettori operanti sul territorio.

<sup>8</sup> Di tipo orizzontale ed anche verticale, nonché agli aspetti contenutistici della vigilanza, con la tendenziale omogeneizzazione dei comportamenti e delle procedure degli organi ispettivi e l'assunzione di comuni parametri di valutazione delle fattispecie oggetto di indagine.

<sup>9</sup> La **diffida**, già prevista dall'art. 9 del d.P.R. 19 marzo 1995, n. 520, conferiva ai funzionari ispettivi del Ministero del lavoro la facoltà, in presenza di violazioni sanzionate in via amministrativa o penale, di diffidare il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione della violazione commessa. Nonostante la Corte Costituzionale avesse confermato la legittimità dell'istituto (sentenza n. 105/1967), le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza n. 1228 dell'8 febbraio 1993) hanno affermato che la diffida, operando su un piano esclusivamente amministrativo, "non influisce sulla procedibilità o sulla fruibilità del reato già

prescrizione obbligatoria<sup>10</sup>, oggetto di precedente disciplina normativa<sup>11</sup>, sia introducendo nuovi strumenti particolarmente incisivi quali, in particolare la conciliazione monocratica<sup>12</sup> e la diffida accertativa per i crediti di lavoro<sup>13</sup>, sia, infine, riscrivendo lo strumento della "disposizione"<sup>14</sup>.

---

commesso, mancando una previsione espressa circa la sospensione dell'azione penale in caso di diffida e circa l'estinzione del reato per effetto della ottemperanza della diffida stessa". Pertanto, l'operatività della diffida, almeno in campo penale, era sostanzialmente venuta meno mentre aveva conservato spazi in materia amministrativa, continuando, però, a generare problemi soprattutto nelle ipotesi in cui si poteva sostanzialmente procedere mediante diffida ovvero mediante contestazione diretta dell'illecito. L'evoluzione positiva dell'istituto non poteva che partire dalla sua ricostruzione sulla falsariga della prescrizione obbligatoria in materia penale, quale condizione di procedibilità di tutte le violazioni amministrative "comunque sanabili" attraverso il pagamento di una somma agevolata e conseguente estinzione del procedimento sanzionatorio. La nuova disciplina dell'istituto, contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, assolve alle finalità di favorire una rapida soluzione delle controversie di lavoro e potenziare la funzione deflattiva dei procedimenti contenziosi.

La diffida obbligatoria opera, però, soltanto in ipotesi di illeciti amministrativi e quando le inadempienze risultano sanabili.

<sup>10</sup> La **prescrizione obbligatoria**, introdotta con l'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994, è il provvedimento con il quale, fermo l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato, vengono impartiti ordini per rinnovare o modificare le situazioni irregolari riscontrate, dettando eventualmente anche le indicazioni tecniche opportune (ad es. in materia di prevenzione infortuni).

L'esercizio dell'azione penale (in materia di contravvenzione accertata) rimane sospeso fino all'adempimento della prescrizione ed al conseguente pagamento della sanzione pecuniaria amministrativa (oblazione).

La prescrizione obbligatoria è stata estesa dall'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004 alla materia giuslavoristica e alle violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, nonché anche alle fattispecie c.d. "a condotta esaurita" o quando il trasgressore abbia autonomamente adempiuto agli obblighi violati.

Le disposizioni degli articoli 20 e seguenti del d.lgs. n. 758/1994 sono state, poi, recepite dall'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 che ne ha disposto l'applicabilità alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Sotto il profilo dell'efficacia dell'istituto e nonostante la prescrizione obbligatoria abbia dato positivi risultati sia in materia di legislazione sociale che di prevenzione infortuni, vanno richiamate le osservazioni rese da questa Sezione di controllo (delibera n. 16/2009/G citata), secondo le quali "l'esiguità della sanzione amministrativa che viene in tal caso irrogata non consente a tale istituto una concreta azione di deterrenza proprio nei confronti delle violazioni più onerosamente sanabili, che, spesso, in particolare nell'ambito della sicurezza, sono anche quelle più gravi".

<sup>11</sup> Cfr. d.P.R. n. 520/1955 e d.lgs. n. 758/1994.

<sup>12</sup> L'istituto della "**conciliazione monocratica**", introdotto dall'art. 11 del d.lgs. n. 124/2004, costituisce una delle novità più rilevanti dello stesso decreto, orientata a dare attuazione al principio contenuto nella legge delega n. 30/2003 di definire un "raccordo efficace tra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali".

La disposizione prevede la possibilità (non il vincolo, a differenza del tentativo obbligatorio di conciliazione disciplinata in sede civilistica) di definire la conciliazione sulla base di una richiesta di intervento ispettivo proveniente dal soggetto che rivendica il mancato pagamento di emolumenti da parte del datore di lavoro (cd. **conciliazione preventiva**) ovvero su denuncia del lavoratore resa nel corso di un'ispezione (cd. **conciliazione contestuale**). Il tentativo di conciliazione, nel primo caso, avviene davanti ad un funzionario della Direzione territoriale del lavoro, anche con qualifica ispettiva: i "conciliatori monocratici", come precisato dalla circolare n. 24/2004, sono scelti tra i funzionari con adeguata e specifica professionalità ovvero tra i funzionari in possesso della qualifica ispettiva "in quanto idonei a trattare la fattispecie da conciliare nell'ottica di un possibile seguito ispettivo".

Nel secondo caso, l'ipotesi conciliativa si realizza nel corso dell'attività di vigilanza, allorquando l'ispettore ritenga che esistano tutti i presupposti per una soluzione conciliativa e non siano evidenti profili sanzionatori di rilevanza penale. Al riguardo, acquisito il consenso delle parti, viene informata la Direzione competente per l'attivazione della procedura.

La sottoscrizione del verbale di accordo è accompagnata dalla inoppugnabilità, come previsto per le transazioni intervenute in sede civilistica (ex articoli 185, 410 e 411 c.p.c.), nonché dall'estinzione del procedimento ispettivo e delle possibili conseguenze anche sul piano penale.

La conciliazione monocratica, comunque, va tenuta distinta da quella "obbligatoria" ex art. 410 c.p.c. avanti alla Commissione provinciale di conciliazione, pur non esistendo una preclusione normativa all'eventuale ricorso ad entrambe le procedure.

Con il d.lgs. n. 124 del 2004 si è operata, quindi, una riforma della funzione ispettiva e dei servizi di vigilanza di carattere strutturale<sup>15</sup>, secondo quattro direttrici:

- a. una prospettiva integrata del coordinamento degli organi e delle attività di vigilanza, per rendere più efficace il contrasto ai fenomeni di irregolarità ed al lavoro "nero";
- b. l'enfaticizzazione del nuovo ruolo assunto dal personale ispettivo volto anche a prevenire gli illeciti, favorendo la corretta applicazione della disciplina giuslavoristica e contrattuale attraverso l'istituzionalizzazione di

---

<sup>13</sup> L'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 introduce un istituto di assoluta novità nella tutela dei diritti retributivi dei lavoratori, attribuendo al personale ispettivo delle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il potere di diffidare il datore di lavoro alla corresponsione, entro un termine prefissato, di somme di denaro a titolo di credito patrimoniale (quindi non soltanto retributivo) maturate nel corso di un regolare rapporto di lavoro ovvero anche nell'ambito di un rapporto contrattuale irregolare.

La **diffida accertativa** è manifestazione di una potestà pubblica, esercitata da un funzionario rivestito di qualifica ispettiva, che si risolve in una statuizione fondata su un accertamento di tipo tecnico, destinata a coinvolgere in modo diretto le sfere giuridiche del prestatore e del datore di lavoro.

Il datore di lavoro diffidato, che non ritenga di dover adempiere, ha facoltà di promuovere, nel termine perentorio di 30 giorni, un tentativo di conciliazione presso la Direzione provinciale (ora territoriale) del lavoro. Se quest'ultimo dovesse andare a buon fine, ne consegue la perdita di efficacia della diffida e la non impugnabilità delle rinunzie e transazioni effettuate; nel caso contrario, di esito negativo della "conciliazione monocratica", la diffida accertativa "acquista valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo", previa "validazione" del Direttore della DPL.

Sarà, poi, esclusivamente il lavoratore interessato a poter azionare la diffida accertativa validata, provvedendo, ai sensi dell'art. 479, comma 1, c.p.c. a notificare il titolo esecutivo e il precetto, quali atti preparatori necessari dell'esecuzione forzata.

L'art. 12, comma 4, del decreto legislativo di riforma concede, peraltro, al datore di lavoro una ulteriore azione di difesa preventiva, costituita dalla possibilità di impugnare la diffida validata mediante ricorso presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17 dello stesso d.lgs. n. 124/2004, in speciale composizione. L'impugnazione è assimilabile all'opposizione al decreto ingiuntivo e sospende l'esecutorietà della diffida accertativa.

<sup>14</sup> Il **potere di disposizione**, originariamente previsto dall'art. 10 del d.P.R. n. 520/1955, consentiva di adottare un provvedimento amministrativo, ricorribile in sede ministeriale, che presentava il requisito dell'efficacia nella sola materia della "prevenzione infortuni" e quando successivamente approvato dal Dirigente della DPL.

Nel testo normativo vigente (art. 14 del d.lgs. n. 124/2004) le disposizioni impartite dagli ispettori riguardano solo la materia del lavoro e della legislazione sociale; rimangono, quindi, in vigore gli artt. 10 e 11 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 ed i connessi effetti sanzionatori per tutto ciò che attiene alla materia della prevenzione infortuni e dell'igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro con i connessi effetti sanzionatori.

Sotto un profilo sistematico, il potere di disposizione, a differenza di quello di diffida, si esplica imponendo al datore di lavoro un obbligo nuovo che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge o non regolamentato nei dettagli rispetto alla particolare fattispecie considerata in sede ispettiva.

L'aspetto di rilevante novità consiste nella previsione di una immediata esecutività delle disposizioni in materia di lavoro e di previdenza sociale, senza necessità di un ulteriore provvedimento di ratifica da parte della Direzione del lavoro di appartenenza del personale ispettivo. L'eventuale ricorso (entro 15 giorni al Direttore della DPL con gli effetti del silenzio-rigetto in materia di lavoro; entro 30 giorni al Ministro del lavoro e delle politiche sociali in materia di igiene e sicurezza; al Presidente della Giunta regionale, entro 30 giorni, nei confronti delle disposizioni impartite dai funzionari delle ASL) "non sospende l'esecutività della disposizione".

<sup>15</sup> Per l'aspetto di carattere strutturale vengono in evidenza: l'istituzione della Direzione generale dell'attività ispettiva (art. 2 del d.lgs. n. 124/2004) e della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza (art. 3); le procedure per il coordinamento a livello regionale e provinciale con gli Enti previdenziali e i CLES ("Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso").

- attività di informazione e promozionali nei confronti di enti, associazioni e datori di lavoro e l'introduzione del c.d. di "diritto di interpello"<sup>16</sup>;
- c. la rivisitazione della gamma degli strumenti a disposizione degli organi ispettivi, recependo le indicazioni emerse nel corso degli anni dal dibattito dottrinale e giurisprudenziale circa l'effettiva operatività di tali strumenti e ampliandone, talora, le modalità di espressione soprattutto con finalità di tutela dei crediti patrimoniali dei lavoratori;
- d. l'individuazione di uno strumento, come la conciliazione monocratica, per coniugare adeguatamente la funzione di vigilanza in senso stretto con quella più propriamente conciliativa<sup>17</sup> delle controversie in materia di lavoro, senza dover necessariamente attivare l'apposita Commissione<sup>18</sup>.

Sempre nell'ottica di un più efficace coordinamento, l'art. 9 del decreto-legge n. 536/1987<sup>19</sup>, l'art. 2 del decreto-legge n. 6/1993<sup>20</sup> e l'art. 12 della legge n. 413/1991 hanno previsto modalità e procedure di condivisione di dati ed informazioni anche con l'Amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza.

Notevole importanza nel settore di interesse della presente indagine riveste la legge n. 248/2006<sup>21</sup> e, in particolare, l'art. 36-bis, commi 1-7, con il quale sono state introdotte, nel settore dell'edilizia, efficaci misure di contrasto al lavoro nero, quali, tra le altre, la c.d. "maxisanzione"<sup>22</sup> legata

---

<sup>16</sup> L'**interpello**, previsto originariamente per la materia del lavoro e della previdenza sociale dall'art. 9 del d.lgs. n. 124/2004, è stato, poi, esteso anche alla materia della sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro dall'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008.

La rubrica dell'art. 9 parla di "diritto di interpello", ossia della possibilità per le associazioni di categoria, gli ordini professionali e gli enti pubblici di proporre quesiti di ordine generale, per il tramite della Direzione territoriale del lavoro dell'Ente previdenziale competente, alla Direzione generale per le attività ispettive sulle problematiche applicative della normativa di settore e sulle sue conseguenze in termini sanzionatori nonché in materia previdenziale.

La suddetta disposizione è stata, poi, sostituita dall'art. 113 della legge n. 286/2006, di conversione del d.l. n. 262/2006, che, oltre a prevedere l'allargamento della platea dei soggetti abilitati a proporre l'interpello, ha stabilito espressamente, nel nuovo comma 2, che "l'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti di cui al comma 1 esclude l'applicazione delle relative sanzioni penali, amministrative e civili", introducendo, quindi, una vera e propria "esimente" per quanti si adeguano agli esiti dell'interpello.

L'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008 ha esteso, successivamente, l'istituto anche al contesto della "sicurezza" nei luoghi di lavoro ma con effetti, in questo caso, limitati all'emanazione di criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza.

<sup>17</sup> Entrambe di competenza della Direzione provinciale (ora territoriale) del lavoro.

<sup>18</sup> La Commissione di conciliazione di cui all'art. 1 della legge n. 553/1973.

<sup>19</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48/1988.

<sup>20</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 63/1993.

<sup>21</sup> Di conversione del d.l. n. 223/2006, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".

<sup>22</sup> Nata nel contesto della lotta al lavoro sommerso, di cui alla legge 18 ottobre 2001, n. 383, la particolare sanzione aveva mostrato, nella versione originaria, numerosi profili di criticità, tra i quali soprattutto quello sul quale era intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 144 del 12 aprile 2005, censurando la parte della norma che non ammetteva la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare aveva avuto inizio successivamente all'anno di constatazione della violazione.

Infatti, l'art. 3, comma 3, del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2002, n. 73 disponeva che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste, "l'impiego di lavoratori dipendenti" (cioè subordinati, con esclusione dei lavoratori occasionali,

all'utilizzo di manodopera irregolare e la possibilità di procedere, al ricorrere di determinate circostanze, alla sospensione<sup>23</sup> dei lavori nel cantiere.

La "maxisanzione" novellata nel 2006 supera i profili di criticità<sup>24</sup> che avevano accompagnato il testo previgente, atteggiandosi come una pesante sanzione amministrativa che colpisce direttamente la condotta illecita dell'utilizzo e, quindi, dell'occupazione di lavoratori "in nero", a prescindere dalla tipologia contrattuale di tipo subordinato o autonomo, in aggiunta a tutte le altre sanzioni previste per la violazione degli obblighi strumentali all'assunzione.

L'art. 5 della legge n. 123/2007<sup>25</sup>, a parziale modifica della normativa precedente, ha esteso la possibilità di adottare un provvedimento temporaneo di sospensione con riferimento ad una qualsiasi attività imprenditoriale.

L'istituto della sospensione dell'impresa, come disciplinato successivamente dall'art. 14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81<sup>26</sup>, modificato dall'art. 11 del d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, si presenta come l'esercizio di un potere provvedimentoale di tipo interdittivo, a carattere discrezionale, di natura

---

dei collaboratori a progetto e delle altre tipologie contrattuali non subordinate) non risultanti dalle scritture, era punito anche "con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 % dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione".

Con l'art. 36 bis, comma 7, lett. a), del d.l. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, a partire dal 12 agosto 2006, la norma è stata così sostituita: "Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria è altresì punito con la sanzione amministrativa da euro 1500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata". Come previsto nel prosieguo della relazione, il testo normativo della "maxisanzione" è stato successivamente oggetto di ripetute modifiche, iniziando da quelle introdotte con l'art. 4 della legge n. 163/2010.

<sup>23</sup> La "sospensione dei lavori" nell'ambito dei cantieri edili, prevista dall'art. 36-bis, comma 1, della legge n. 248/2006, rientra tra i poteri più incisivi che l'ordinamento giuridico appresta per il personale ispettivo ed è azionabile qualora si..... "riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4,7 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 e successive modificazioni...".

Al provvedimento di sospensione consegue, di norma, un (diverso) provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a pubbliche gare.

L'adozione della sospensione, infatti, deve essere comunicata all'Autorità per la vigilanza sui controlli pubblici di lavori, servizi e forniture e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a seconda dei diversi profili di competenza, perché possano procedere ad emanare i provvedimenti interdittivi di rispettiva pertinenza. L'omessa ottemperanza al provvedimento di sospensione integra gli estremi di un reato contravvenzionale proprio.

<sup>24</sup> Cfr. precedente nota 22.

<sup>25</sup> Recante "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia".

<sup>26</sup> "Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro". La nuova disposizione contiene alcune novità, tra cui la facoltà di sospendere un'attività imprenditoriale in presenza di personale irregolare pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro e in caso di reiterate violazioni alla disciplina recata dal d.lgs. n. 66/2003, "considerando le specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio". Il comma 2 dell'art. 14 estende il potere di sospensione anche agli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali.

sanzionatoria e con finalità cautelare<sup>27</sup> diretto ai soli datori di lavoro imprenditoriali. Al fine di rendere meno penalizzante il provvedimento per le piccole imprese, l'art. 14, comma 11-bis, del d.lgs. n. 81/2008 ha sancito la non applicabilità della "sanzione" quando il lavoratore trovato irregolare risulta l'unico occupato dell'impresa, fissando così "un vero e proprio limite"<sup>28</sup> alla adozione del provvedimento di sospensione".

Le "gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro", dalle quali scaturisce la seconda causa di sospensione, sono identificate nel novellato Allegato 1 del d.lgs. n. 81/2008<sup>29</sup>. Il provvedimento di sospensione può essere oggetto di revoca e di ricorsi in via amministrativa o di istanza di autotutela da parte dell'imprenditore sospeso.

Di rilievo è, poi, la norma contenuta nel comma 1180 della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) che, in sintesi, estende l'obbligo di comunicazione preventiva a tutti i datori di lavoro, per qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro subordinato e per alcune tipologie di lavoro diverse (autonomo, associato ecc.), ampliandone l'oggetto a tutti i principali eventi modificativi che possono intervenire nel corso del rapporto di lavoro.

La stessa legge, all'art. 1, comma 1192 e seguenti, ha previsto la possibilità per i datori di lavoro di presentare, entro il 30 settembre 2007, istanza nelle sedi dell'INPS competenti per avviare percorsi di regolarizzazione del lavoro "nero" e di riallineamento retributivo e contributivo dei rapporti di lavoro non risultanti da scritture o altra documentazione obbligatoria<sup>30</sup>.

Importante è, inoltre, l'emanazione della legge n. 133/2008<sup>31</sup> che, agli articoli 39-41, istituisce il "Libro unico del lavoro" che sostituisce tutte le scritture in precedenza esistenti<sup>32</sup> con la finalità di favorire uno snellimento dei profili e degli adempimenti connessi all'attività imprenditoriale.

---

<sup>27</sup> Cfr. circolare ministeriale n. 33 del 10 novembre 2009, con la quale si definisce la specifica finalità del provvedimento "di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso".

Titolari del potere di sospensione, di iniziativa o su segnalazione, sono: i servizi ispettivi delle Direzioni territoriali (già provinciali) del lavoro e il Nucleo Ispettorato del lavoro dell'Arma dei carabinieri; gli organi di vigilanza delle Aziende sanitarie locali, ma solo per le reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; il Comando provinciale dei vigili del fuoco per le violazioni in materia di prevenzione incendi.

<sup>28</sup> Che, peraltro, ai sensi della circolare n. 33/2009, non impedisce l'intimazione all'allontanamento fisico del lavoratore dal luogo di lavoro fino a quando non sia stato formalmente regolarizzato.

<sup>29</sup> Si tratta di violazioni che espongono a rischi di carattere generale, al rischio di caduta dall'alto, al rischio di seppellimento, al rischio di elettrocuzione, al rischio d'amianto. Perché la sospensione possa essere adottata, tuttavia, non è sufficiente il rilievo di una "grave" violazione, già peraltro oggetto di sanzione penale, ma occorre che vengano rilevate più violazioni "gravi" e "reiterate".

<sup>30</sup> L'emersione spontanea disciplinata dalla legge n. 296/2006 segue le esperienze legate ai programmi di emersione previsti dalle leggi n. 383/2001 e n. 73/2002.

<sup>31</sup> "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

<sup>32</sup> Libri paga, registro delle presenze, registro degli infortuni ecc..

Il 18 settembre 2008<sup>33</sup>, sulla scorta delle profonde novità recate dalla citata legge n. 133/2008 e dal decreto ministeriale attuativo del 9 luglio 2008, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali pro-tempore ha emanato una "storica" direttiva<sup>34</sup> in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza.

La direttiva "Sacconi" delinea in chiave del tutto originale la nuova ispezione del lavoro nell'ambito di una riorganizzazione e pianificazione degli interventi d'iniziativa<sup>35</sup> e si propone di "avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici e loro consulenti", coniugando l'esigenza di una lotta serrata al lavoro sommerso con la effettiva tutela della persona del lavoratore.

Viene, in proposito, sottolineata la "qualità" e l'"efficacia" dell'attività di vigilanza<sup>36</sup> e, coerentemente, cancellata dalla scena ispettiva "ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico "per esaltare la finalizzazione dell'azione di controllo alla prevenzione degli "abusi" e alla punizione dei "fenomeni di irregolarità sostanziale".

E' opportuno richiamare anche la delibera del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 con cui è stato varato il Piano triennale per il lavoro<sup>37</sup>, all'interno del quale un ruolo di rilievo è riconosciuto all'attività ispettiva e all'azione delle Direzioni territoriali del lavoro.

Analoghe priorità sono individuate, per il triennio 2010-2013, nell'Atto di indirizzo adottato il 5 agosto 2010 dal Ministro del lavoro pro-tempore, nel quale si sottolinea l'importanza de "la lotta al lavoro sommerso e l'impegno contro l'evasione fiscale", quali misure di contrasto a fenomeni strettamente connessi fra loro, e si sollecita il rafforzamento dell'azione congiunta con le istituzioni e le forze attive nella repressione dell'illegalità in materia economica, tributaria e lavoristica".

---

<sup>33</sup> Pubblicata in G.U. n. 265 del 12 novembre 2008.

<sup>34</sup> Per effetto della direttiva, dopo l'accesso in azienda, era prevista la consegna al datore di lavoro di soli due provvedimenti: un "verbale di primo accesso" ed un "verbale di accertamento e notificazione", con il quale si informava il trasgressore degli addebiti, degli elementi di prova e delle sanzioni irrogate nonché degli strumenti difensivi azionabili.

<sup>35</sup> Interventi "a vista", con individuazione solo dell'area territoriale o di un insediamento produttivo da investigare o "programmati", cioè indirizzati su singole aziende preselezionate. Gli accertamenti devono essere preceduti da una preliminare attività di intelligence.

<sup>36</sup> Con l'abbandono di valutazioni di tipo quantitativo ed a carattere prettamente "statistico".

<sup>37</sup> Il documento contiene il richiamo ad una vigilanza improntata dichiaratamente all'obiettivo della "tolleranza zero" nei confronti di tutte le "forme peggiori di sfruttamento del lavoro". Con il Piano governativo è stato assunto l'impegno "di portare a compimento la piena integrazione operativa dei servizi ispettivi e delle forze armate e di polizia anche attraverso l'impiego di tecnologie condivise e d'avanguardia che consentano collegamenti informatici e controlli incrociati". In quest'ottica, l'attività ispettiva "deve sempre più divenire sintesi sinergica delle azioni programmate dai diversi organi di vigilanza - unitamente agli interventi delle forze di polizia, dei carabinieri e della guardia di finanza - e attuate in modo coordinato, e in linea di principio uniforme, a livello territoriale, anche in considerazione delle specifiche realtà e delle caratteristiche peculiari delle singole aree e dei diversi distretti economici".

Con l'art. 4 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. "Collegato lavoro"), in vigore dal 24 novembre 2010<sup>38</sup>, sembra giunto a conclusione il lungo processo di ridefinizione e adattamento della c.d. "maxisanzione" contro il lavoro sommerso. La novella legislativa riscrive il testo normativo dell'impianto sanzionatorio<sup>39</sup>, recuperando alcuni parametri oggettivi del modello originario, ridisegna le funzioni ispettive e, infine, amplia la platea dei soggetti titolari del potere di contestazione della "maxisanzione" che rimane circoscritta ai rapporti di lavoro subordinato che dovrebbero essere oggetto di comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione.

In particolare, l'art. 33 del "Collegato lavoro"<sup>40</sup>, nel sostituire in toto i quattro commi dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 sui poteri di diffida degli ispettori del lavoro e degli enti previdenziali, introduce, tra l'altro:

- l'obbligo per il personale ispettivo di redigere il *verbale di primo accesso* al momento della prima visita ispettiva presso i luoghi di lavoro<sup>41</sup>, normalmente corrispondente all'inizio del controllo nei confronti di un'azienda;
- la previsione della redazione di un successivo verbale "finale" al momento della conclusione dell'ispezione ma solo se "risultino delle violazioni di legge o dei contratti collettivi in materia di lavoro e legislazione sociale";

---

<sup>38</sup> La legge n. 183/2010 risolve, anche, una disputa normativa e interpretativa fra Agenzia delle entrate e Ministero del lavoro per la individuazione dell'organo cui spetta l'irrogazione della maxisanzione nei confronti di chi ha violato la norma vigente fino all'11 agosto 2006. L'art. 4, comma 3, della citata legge, infatti, modificando il comma 7 bis dell'art. 36 bis del d.l. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, nel senso di sostituire la parola "constatate" con "commesse", ha ripristinato il principio del "*tempus regit actum*" in tema di sanzioni, con la conseguenza che tutte le violazioni commesse fino all'11 agosto 2006 rientrano nella piena competenza sanzionatoria dell'Agenzia delle entrate.

<sup>39</sup> Modificando l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002, convertito dalla legge n. 73/2002, nel senso che: "Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica la sanzione amministrativa da euro 1.500 a 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo.

L'importo della sanzione è da euro 1000 a euro 8000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50%".

Viene, così, escluso dalla sanzione tutto l'ambito del lavoro domestico e delle amministrazioni pubbliche (mentre saranno passibili di sanzione gli enti pubblici economici quando operano come privati datori di lavoro nel mercato).

<sup>40</sup> Con l'entrata in vigore del "Collegato lavoro" cambia profondamente la nozione di lavoro sommerso punibile, individuata ora nel solo lavoro irregolare subordinato alle dipendenze di datori di lavoro privati (e di enti pubblici economici), con esclusione dei lavoratori domestici e delle prestazioni di lavoro autonomo.

<sup>41</sup> Il 1° comma dell'art. 13 ribadisce a questo proposito la vigenza dell'art. 4, settimo comma, della legge n. 628/1961 che prevede la sanzione penale dell'arresto e dell'ammenda per il rifiuto di fornire notizie e documenti agli ispettori del lavoro.

Il verbale di primo accesso ispettivo deve contenere l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego, le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro, nonché ogni altra richiesta istruttoria, anche documentale, avanzata e finalizzata all'accertamento degli illeciti.

- una nuova disciplina della *diffida*<sup>42</sup> che il personale ispettivo, nel caso constati violazioni di legge o l'inosservanza di contratti collettivi e inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, può rivolgere al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido (ex art. 6, legge n. 689/1981) invitandoli alla regolarizzazione delle inosservanze;
- la riunione in un unico atto, il *verbale di accertamento e notificazione*, degli effetti di due provvedimenti prima distinti: la *diffida* ex art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 e la *contestazione-notificazione* di illeciti amministrativi di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981. Nel nuovo verbale unico vi è l'obbligo per gli ispettori di indicare "in maniera puntuale le fonti di prova" degli illeciti amministrativi riscontrati<sup>43</sup>;
- l'estensione del potere di diffida anche agli ispettori ed ai funzionari amministrativi degli enti e istituti previdenziali per le irregolarità da essi rilevate, nonché a tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria<sup>44</sup>.

L'art. 9 del decreto-legge n. 187/2010, convertito dalla legge n. 217/2010, modificando l'art. 20 della legge n. 689/1981, ha previsto anche la confisca amministrativa obbligatoria delle cose che sono il prodotto o che sono servite o destinate a commettere l'illecito, a seguito di violazioni gravi e reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni.

Per potenziare, poi, il contrasto a tutte le forme di prevaricazione e sfruttamento in danno dei lavoratori, generalmente immigrati e clandestini, l'art. 12 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 11 settembre 2011, n. 148, ha introdotto l'art. 603-bis del Codice penale che delinea il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento dei lavoro, volto a punire le attività organizzate di reclutamento di manodopera o di impiego in attività lavorative, approfittando dello stato di necessità dei lavoratori.

La legge 28 giugno 2012, n. 92<sup>45</sup>, a sua volta, ha previsto una nuova disciplina delle tipologie contrattuali, della flessibilità in uscita e delle tutele del lavoratore, delineando un quadro sanzionatorio caratterizzato da presunzioni assolute e relative. In questo contesto vengono affidate agli

---

<sup>42</sup> L'art. 13 citato, al comma 4, lett. c), provvede anche espressamente a disciplinare la c.d. "diffida ora per allora" prevista per la prima volta dalla circolare ministeriale n. 24/2004.

L'adozione della diffida interrompe i termini di decadenza entro i quali l'ispettore deve constatare la violazione nonché il termine per il ricorso al Comitato di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004 fino alla scadenza del termine per procedere alla regolarizzazione (30 giorni) e (successivi 15 giorni) per il pagamento agevolato della sanzione.

<sup>43</sup> Le prove relative ad eventuali fattispecie di reato continueranno ad essere indicate nella denuncia al pubblico ministero ai sensi dell'art. 347 c.p.p..

<sup>44</sup> In coerenza con il disposto dell'art. 13, quarto comma, della legge n. 689/1981 che già prevedeva il potere di accertare tutti gli illeciti amministrativi per il personale al quale il codice di procedura penale o le leggi speciali attribuiscono le funzioni di polizia giudiziaria.

<sup>45</sup> Recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" e in vigore dal 18 luglio 2012.

ispettori del lavoro ulteriori competenze di garanzia nei confronti dei lavoratori, quali: la convalida degli atti risolutivi dei rapporti di lavoro diversi dal licenziamento (dimissioni e risoluzione consensuale), a contrasto del fenomeno delle c.d. "dimissioni in bianco"<sup>46</sup>; la potestà di intervento per un rapido disconoscimento dei rapporti di lavoro non subordinati<sup>47</sup> instaurati in violazione dei precetti normativi<sup>48</sup> contenuti nella stessa legge; il controllo sulle forme di lavoro discontinue e accessorie<sup>49</sup>.

La legge n. 92/2012 è intervenuta anche a modificare la disciplina di tutte le tipologie dell'apprendistato<sup>50</sup>, contenuta nel precedente d.lgs. n. 167/2011, e ad introdurre nuovi limiti numerici di assunzione degli apprendisti<sup>51</sup> e particolari obblighi formativi nonché specifiche sanzioni.

Nella c.d. "riforma Fornero" del 2012, contrariamente al passato<sup>52</sup>, l'intervento sanzionatorio viene considerato il rimedio più efficace per assicurare l'attuazione dei diritti e delle tutele dei lavoratori in quanto garanzia di asseverazione del nuovo quadro regolatorio<sup>53</sup>.

Successivamente, il decreto-legge n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 99/2013<sup>54</sup>, ha introdotto ulteriori correzioni alla disciplina di alcuni istituti giuslavoristici<sup>55</sup>, con correlati riflessi sotto il profilo contributivo-previdenziale e ricadute sull'attività di vigilanza e sui poteri

---

<sup>46</sup> L'eventuale declaratoria di nullità delle dimissioni o della risoluzione consensuale può comportare l'applicazione della procedura di diffida accertativa per il recupero dei crediti pecuniari maturati a favore del lavoratore.

<sup>47</sup> Lavoro a progetto, associazione in partecipazione e collaborazioni in regime di partita IVA.

<sup>48</sup> Così, ad esempio, nel caso di contratto di lavoro a progetto, se gli accertamenti ispettivi evidenziano un'attività lavorativa avviata senza l'individuazione di uno specifico progetto, tale attività sarà considerata quale rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato fino alla data di costituzione del rapporto in forza della presunzione assoluta contenuta nell'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 come interpretato dall'art. 1, comma 24, della legge n. 92/2012.

Inoltre, per la presunzione relativa introdotta nell'art. 69, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, "salvo prova contraria a carico del committente", sono considerati rapporti di lavoro subordinato, fino dalla costituzione, quelli nei quali l'attività del collaboratore è svolta con "modalità analoghe" a quella dei lavoratori "dell'impresa committente".

<sup>49</sup> Lavoro intermittente con comunicazione preventiva obbligatoria; voucher orari, datati e numerati per il lavoro accessorio.

<sup>50</sup> Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; apprendistato di alta formazione e ricerca.

<sup>51</sup> Il numero complessivo "non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il medesimo datore di lavoro". Il particolare regime trova applicazione solo per le imprese di medie o grandi dimensioni (dalle 10 unità di dipendenti in poi) e solo a partire dal 1 gennaio 2013.

Qualora il personale ispettivo accerti una violazione dei suddetti limiti numerici dovrà provvedere a ricondurre le assunzioni irregolari ai normali rapporti di lavoro subordinato. L'intervenuta "trasformazione" del rapporto darà luogo ad azioni di recupero contributivo e comporterà l'impossibilità, da parte del datore di lavoro, di recedere dal rapporto (senza causa o giustificato motivo) al termine del periodo formativo.

<sup>52</sup> Cfr. "riforma Treu" del 1997 e "riforma Biagi" del 2003.

<sup>53</sup> Cfr. circolare n. 18 del 18 luglio 2012 sulla disciplina applicativa.

<sup>54</sup> Recante "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti".

<sup>55</sup> In particolare, in tema di apprendistato, contratti a tempo determinato, istituto del "distacco" e contratti di rete, lavoro intermittente, collaborazioni coordinate e continuative a progetto, lavoro accessorio, nonché in materia di procedure di conciliazione in caso di licenziamento, associazione in partecipazione, convalida delle risoluzioni consensuali e delle dimissioni.

dispositivi e sanzionatori<sup>56</sup> del personale ispettivo del MLPS e degli Istituti previdenziali e assicurativi<sup>57</sup>.

Inoltre, l'art. 14 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145<sup>58</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9<sup>59</sup>, ha inasprito le sanzioni amministrative concernenti l'occupazione di lavoratori "in nero"<sup>60</sup>, intervenendo nuovamente sulla disciplina della "maxisanzione" e aumentando le "somme aggiuntive" da versare per ottenere la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale nonché eliminando<sup>61</sup> lo strumento premiale della diffida a sanare le violazioni.

In particolare<sup>62</sup>:

- per le violazioni commesse a far data dall'entrata in vigore del decreto e sino al giorno precedente quella della legge di conversione<sup>63</sup>, si applicano le sanzioni amministrative già previste dall'art. 3 del d.l. n.

---

<sup>56</sup> Si sono introdotti anche la rivalutazione ogni cinque anni delle sanzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e chiarimenti circa il contenuto dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 (disciplina della solidarietà nell'ambito degli appalti).

<sup>57</sup> Cfr. direttive impartite con circolare n. 35/2013 del MLPS.

<sup>58</sup> "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015".

<sup>59</sup> Entrata in vigore il 22 febbraio 2014. Sulle novità introdotte dal d.l. n. 145/2013 si esprime la circolare n. 5/2013 del MLPS.

<sup>60</sup> Si può osservare, in proposito, che il c.d. lavoro "nero" coincide con situazioni di lavoro effettivo sconosciute all'Amministrazione in quanto non risultano in alcun modo rilevabili dalle scritture obbligatorie. Si tratta di personale impiegato senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro come richiesto dalla specifica tipologia contrattuale. Il fenomeno del lavoro parzialmente in "nero" si verifica, invece, quando, nonostante la prestazione lavorativa sia stata regolarizzata, risultano periodi di lavoro irregolare svolti precedentemente alla regolarizzazione spontanea attivata con ritardo (es. la prassi di far svolgere al lavoratore neo-occupato un periodo di lavoro in "nero" prima della maturazione del rapporto). Quello sommerso e/o irregolare (cd. lavoro "grigio") comprende dei veri rapporti di lavoro subordinato o altri rapporti lavorativi attuati senza il pieno rispetto delle norme di tutela. L'impiego di lavoro non regolare rappresenta una componente dell'economia sommersa, essendo la parte più rilevante del fenomeno costituita dalla sotto dichiarazione del fatturato, dal rigonfiamento dei costi impiegati nel processo di produzione del reddito ovvero dall'occultamento dell'intera filiera produttiva. Il fenomeno del lavoro "nero", privo di contribuzioni sociali e di garanzie assicurative, è diffuso a livello europeo ma in Italia assume forme e dimensioni affatto peculiari, a causa della rilevanza assunta dalle piccole imprese nel tessuto produttivo, dalla presenza di una vasta area (il Mezzogiorno) relativamente poco sviluppata e qualificata da un punto di vista economico e sociale nonché dal peso economico dei settori produttivi *labour intensive* e dalla rapida evoluzione dei flussi migratori in entrata. Il sistema del *welfare* e l'organizzazione del lavoro rappresentano elementi significativi in grado di condizionare gli andamenti del gettito fiscale e contributivo e, quindi, anche il tax gap. La regolamentazione che disciplina le dinamiche del mercato del lavoro può, infatti, stimolare il ricorso al lavoro "nero" oppure l'impiego di forme di lavoro dipendente dissimulato sotto forma di lavoro autonomo.

La c.d. "economia sommersa" coincide nelle definizioni internazionali con il "sommerso economico", cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione e massimizzare l'utile. Una componente rilevante del sommerso economico è rappresentata dal valore aggiunto non dichiarato, alla cui produzione partecipano lavoratori non regolari.

Nelle classificazioni al livello internazionale ed europeo, l'insieme di attività economiche per le quali sussistono criticità con riferimento alla relativa rilevazione statistica prende il nome di "economia non direttamente osservata". In tale ambito si distingue, poi, tra economia sommersa, economia illegale, economia informale e sommerso statistico.

<sup>61</sup> Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

<sup>62</sup> Come chiarito con circolare n. 5/2014 del 4 marzo 2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Segretariato generale.

<sup>63</sup> Cioè dal 24 dicembre 2013 e sino al 21 febbraio 2014.

12/2002 aumentate del 30%, sia per la parte fissa che per la parte variabile, nonché la procedura di diffida<sup>64</sup>; per le violazioni commesse dall'entrata in vigore della legge n. 9/2014<sup>65</sup> si applicheranno le stesse sanzioni incrementate del 30% ma non la procedura di diffida;

- le "somme aggiuntive" da versare ai fini della revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale<sup>66</sup> sono aumentate del 30%;
- è prevista la duplicazione degli importi sanzionatori legati alle violazioni delle disposizioni in materia di orario medio settimanale, riposi giornalieri e settimanali commesse sin dall'entrata in vigore del d.l. n. 145/2013;
- i maggiori introiti derivanti dall'incremento delle sanzioni saranno versati, in parte, ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e, in parte<sup>67</sup>, ad apposito capitolo dello stato di previsione del MLPS per il potenziamento dell'attività di vigilanza e delle iniziative di contrasto al lavoro sommerso e irregolare.

Recentemente, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014, sono state individuate le linee comuni delle politiche nazionali per il coordinamento della vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro nonché le linee di azione da adottare nella predisposizione dei piani regionali e nazionali<sup>68</sup> di controllo.

Infine, con il decreto-legge n. 34/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78, è stata apportata, tra l'altro, l'ennesima modifica alla disciplina dell'apprendistato<sup>69</sup>, dei contratti di lavoro a termine<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> Di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004.

<sup>65</sup> Ossia dal 22 febbraio 2014.

<sup>66</sup> Adottato dal personale ispettivo del Ministero o delle AA.SS.LL..

<sup>67</sup> Nel limite massimo di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014 destinato a misure, da definire con decreto ministeriale, "finalizzate ad una più efficiente utilizzazione del personale ispettivo sull'intero territorio nazionale, ad una maggiore efficacia, anche attraverso interventi di carattere organizzativo, della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché alla realizzazione di iniziative di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare".

<sup>68</sup> Le linee di intervento dovranno essere orientate alla realizzazione:

- della notifica online dei cantieri edili, alla ASL e alla DTL, da parte del committente o responsabile dei lavori;
- di un sistema informativo nazionale di monitoraggio delle verifiche obbligatorie delle attrezzature di lavoro;
- della banca dati delle prescrizioni impartite dagli ispettori per le violazioni constatate sui luoghi di lavoro;
- del consolidamento del sistema informativo per la rilevazione delle attività di vigilanza e prevenzione della pubblica amministrazione;
- di un sistema informativo dei Comitati regionali di coordinamento;
- di iniziative di prevenzione per garantire, a livello centrale, la piena efficacia del sistema informativo dei dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori.

<sup>69</sup> Cfr. decreto legislativo n. 167/2011. Il nuovo decreto provvede anche ad abrogare l'obbligo di stipulare il piano formativo individuale in forma scritta.

e delle sanzioni amministrative, con riflessi indiretti anche sull'attività di accertamento degli ispettori del lavoro, nonché semplificazioni in materia di verifica<sup>71</sup> della posizione di regolarità contributiva.

### **3. Gli approdi della precedente indagine della Corte dei conti sull'attività ispettiva del Ministero del lavoro (deliberazione n. 16/2009/G)**

La precedente indagine della Corte dei conti aveva approfondito modalità, aspetti e dinamiche dell'attività ispettiva svolta dal MLPS, nell'ambito dell'evoluzione del sistema normativo e di regolazione, segnalando le interazioni esistenti sul piano operativo tra la materia "giuslavoristica" e previdenziale e quella della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'analisi della Corte si era concentrata sulle caratteristiche e sull'utilizzazione degli istituti "peculiari"<sup>72</sup>, considerati nella normativa recata dal d.lgs. n. 124/2004, e sull'allora recente istituzione del "Libro unico del lavoro", che andava ad inserirsi in un sistema complesso nel quale potevano azionarsi strumenti di grande incisività<sup>73</sup>, nonché sui risultati conseguiti dall'attività di vigilanza e controllo.

Al riguardo, si sottolineava la necessità di "un impegno dell'Amministrazione che metta a sistema il complesso dei risultati, partendo dalla definizione del bacino di riferimento delle aziende in vita nel periodo preso in considerazione<sup>74</sup>" (2007 e 2008) e che "individui le ragioni di scostamenti sensibili sul piano geoeconomico degli indicatori che vanno dalle aziende irregolari ai lavoratori irregolari e in 'nero'.....".

Nel rilevare il progressivo inasprimento delle sanzioni amministrative<sup>75</sup> intervenute nel tempo, si osservava, peraltro, come queste ultime, per entità e meccanismo di quantificazione, rischiavano di non rappresentare uno strumento di deterrenza efficace sulle imprese di maggiori dimensioni e di

---

<sup>70</sup> Cancellando, tra l'altro, l'obbligo di indicare le esigenze di carattere tecnico, organizzativo, produttivo che hanno indotto il datore di lavoro ad apporre scadenze al contratto (c.d. acausalità).

<sup>71</sup> "Con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale....". La verifica sostituisce ad ogni effetto il DURC, fatta eccezione per le ipotesi di esclusione definite con decreto interministeriale.

<sup>72</sup> Sono stati oggetto di verifica istituti come l'"interpello" (previsto dall'art. 9 del d.lgs n. 124/2004), la "conciliazione monocratica" (art. 11) e la "diffida accertativa per i crediti patrimoniali" (art. 12), unitamente ad altri preesistenti nell'ordinamento come la "diffida" e la "prescrizione obbligatoria". Sugli stessi istituti si rinvia al paragrafo 2, note da 9 a 16.

<sup>73</sup> Come la "comunicazione preventiva", la "maxisanzione" e la "sospensione dell'attività".

<sup>74</sup> Al fine di consentire una corretta interpretazione dei risultati medesimi.

<sup>75</sup> A prescindere da quelle penali ancora previste e qualificate come contravvenzioni.

tradursi in un "peso" eccessivamente afflittivo per le medie e piccole realtà imprenditoriali<sup>76</sup>.

Si esprimeva, quindi, l'avviso che l'evoluzione verso un differente modello di attività ispettiva fosse, in un certo senso, necessitata "sia dalla difficoltà del nostro ordinamento di individuare meccanismi di quantificazione della sanzione correlati alla effettiva capacità reddituale dei trasgressori, sia dalla sproporzione tra imprese e personale che effettivamente svolge attività ispettiva *sur place*, sia, in definitiva, perché, a fronte di situazioni di illegalità diffusa, il mero strumento repressivo mostra con chiarezza, i suoi limiti"<sup>77</sup>.

Si commentava positivamente, al riguardo, il nuovo approccio emerso dalla razionalizzazione dell'attività di vigilanza<sup>78</sup>, particolarmente attento ai profili della prevenzione e dell'assistenza nella fase operativa preceduta da una programmazione delle ispezioni mirata al contrasto del lavoro "nero" ed alla repressione delle più gravi irregolarità in materia di lavoro, previdenza e tutela del lavoratore.

Avendo, poi, rilevato la relativa significatività dell'apporto fornito dagli istituti "peculiari"<sup>79</sup> al recupero del monte contributivo evaso, la Sezione centrale di controllo auspicava una riconsiderazione delle modalità applicative degli stessi istituti, previo monitoraggio su base regionale delle motivazioni che non ne avevano favorito una utilizzazione adeguata.

In occasione della precedente indagine sulla gestione, la Corte aveva anche proceduto all'elaborazione dei dati relativi alla spesa per l'attività ispettiva<sup>80</sup> nell'anno 2008, da porre a confronto con l'"area entrata" dello stesso anno, costituita dai recuperi contributivi e assicurativi derivanti direttamente dagli accessi ispettivi nonché dall'introito delle varie tipologie di sanzioni e dai cosiddetti importi "conciliati"<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Analoghe considerazioni venivano espresse per la misura della "sospensione dell'attività", la quale ha "un'afflittività ovviamente diversa a seconda delle dimensioni e della solidità dell'impresa oggetto di tale provvedimento, aspetto questo evidenziato dalla sua estensione (prevista dalla legge n. 123/2007) dall'originario contesto del "cantiere" ad ogni attività imprenditoriale".

<sup>77</sup> Cfr. deliberazione n. 16/2009/G, pag. 4.

<sup>78</sup> Dall'avvento del d.lgs. n. 124/2004 agli interventi successivi che hanno riguardato l'istituto della "sospensione" quali la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 e la circolare n. 30 del 12 novembre 2008 del Direttore generale per l'attività ispettiva.

<sup>79</sup> E, in particolare, dalla "diffida accertativa".

<sup>80</sup> Considerando la spesa per stipendi ed altri emolumenti fissi inerente l'attività "sur place" e quella di "back-office" orientata al perseguimento della missione "vigilanza sul lavoro", nonché la spesa erogata nello stesso esercizio finanziario per missioni e straordinari al medesimo personale. Alla stessa stregua, la Corte ha ritenuto di prendere in considerazione un ulteriore indicatore costituito dalla spesa in tecnologia ed in informatica affrontata dall'Amministrazione per agevolare l'attività delle unità ispettive.

<sup>81</sup> Costituenti l'esito delle "conciliazioni monocratiche" anche a seguito di diffide accertative per crediti patrimoniali.

I risultati dell'elaborazione avrebbero dovuto fornire elementi utili per una programmazione delle attività di vigilanza più ponderata ed efficace, anche tenendo conto dell'analisi costi-benefici.

La Corte, infine, indicava quale obiettivo prospettico da perseguire l'implementazione di un sistema informatico che mettesse in rete il Libro unico del lavoro e i DURC suggerendo, altresì, una riflessione, "nei vari contesti e nel rispetto dei ruoli istituzionali", sull'opportunità di "omogeneizzare sul piano delle regole e dei comportamenti, la materia giuslavoristica con quella della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, anche al fine di fornire alla collettività una chiara definizione delle competenze".

Come emerge dalla deliberazione n. 25/2010/G della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, il Ministero del lavoro, nel comunicare i provvedimenti consequenziali promossi a seguito delle osservazioni formulate a conclusione dell'indagine, ha richiamato i significativi progressi registrati nell'utilizzazione dei diversi istituti (in particolare: i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, le "conciliazioni monocratiche" e le "diffide accertative") nonché l'intervenuta stipula in data 10 agosto 2010 del Protocollo tra MLPS, INPS, INAIL e Agenzia delle entrate "per lo scambio dati ed informazioni in materia di attività ispettiva".

#### **4. Il Protocollo d'intesa sottoscritto il 4 agosto 2010**

##### **4.1. Analisi e finalità**

Il coordinamento dell'attività ispettiva in materia di lavoro e di previdenza sociale dovrebbe realizzarsi attraverso una effettiva razionalizzazione e programmazione integrata degli interventi da attuare, come indicato dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, mediante: la raccolta, in un unico data base telematico<sup>82</sup>, di una serie di dati e di informazioni<sup>83</sup>; la previsione (art. 10, comma 2) di un network telematico di informazioni e comunicazioni tra le diverse amministrazioni e gli istituti interessati, immediatamente dopo l'avvio di un accertamento ispettivo, allo

---

<sup>82</sup> La banca dati dovrà costituire una sezione autonoma e riservata della "Borsa continua nazionale del lavoro", di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 276/2003, liberamente accessibile esclusivamente dalle amministrazioni pubbliche che effettuano vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

<sup>83</sup> Relativi a: aziende e attività lavorative ispezionate; tipologia delle violazioni accertate, contestate e sanzionate; dinamiche del mercato del lavoro; approfondimenti e aggiornamenti normativi.

scopo di evitare duplicazioni di interventi di controllo e verifica nei confronti della medesima azienda<sup>84</sup>; la costituzione di *task force* in ambito regionale, cioè di "gruppi di intervento straordinario"<sup>85</sup>, chiamati ad intervenire su specifici fenomeni illeciti o elusivi particolarmente rilevanti nel contesto territoriale considerato.

In questo quadro, assume rilievo fondamentale il Protocollo (allegato A in Appendice) siglato il 4 agosto 2010 dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, unitamente ai Presidenti di INPS e INAIL e al Direttore dell'Agencia delle entrate, con lo scopo di promuovere un miglioramento complessivo in termini di efficacia e di efficienza dell'attività di vigilanza su tutto il territorio nazionale, per potenziare la lotta all'evasione contributiva e al lavoro sommerso attraverso una più stretta sinergia fra i quattro organismi.

Oggetto del Protocollo<sup>86</sup> è l'interscambio di informazioni e dati contenuti negli archivi di ciascun organismo ed individuati per tipologie nel catalogo allegato allo stesso documento, da realizzarsi mediante apposite convenzioni di cooperazione informatica.

La Convenzione prevede la nomina, a cura di ciascuna delle parti, di figure di riferimento per l'attuazione e la gestione degli accordi, tra cui i responsabili e i supervisor della manutenzione e dei servizi, gli amministratori delle abilitazioni dei vari utenti, i responsabili del coordinamento operativo per l'intero ciclo di vita dei servizi.

Il Protocollo d'intesa è stato rinnovato, come da concorde volontà delle parti, per un ulteriore periodo di tre anni, a decorrere dal 4 agosto 2013<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Nell'attesa dell'avvio della "banca dati telematica" e del "sistema di intercomunicazione", comunque, tutti gli organismi di vigilanza dovevano, se operanti nel medesimo ambito territoriale, comunicarsi reciprocamente i nominativi delle aziende ispezionate, secondo modalità operative concordate a livello locale.

<sup>85</sup> La costituzione e le modalità operative delle *task force* regionali sono stabilite dalla DRL, d'intesa e di concerto con le Direzioni regionali di INPS e INAIL nonché con il Comando del nucleo Carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro. Dal primo Protocollo d'intesa del 7 aprile 2005 con INPS e INAIL, che si occupava del coordinamento interforze, sono scaturiti il Codice di comportamento unitario, il verbale unificato di accertamento e, da ultimo, il sistema "SGIL" (*sistema informativo gestione ispezione del lavoro*) finalizzati ad uniformare le modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati dell'ispezione del lavoro in tutte le sue fasi.

<sup>86</sup> Di durata triennale, con possibilità di rinnovo previo scambio di comunicazioni tra le parti firmatarie.

<sup>87</sup> Come precisato dal MLPS – Direzione generale per l'attività ispettiva con nota n. 0007103 del 10 aprile 2014.

## 4.2. Convenzioni attuative

Tutte le convenzioni di cooperazione informatica stipulate dall’Agenzia delle entrate<sup>88</sup> in attuazione del citato Protocollo d’intesa sono diverse per tipologia di ente e bilaterali, perché prevedono lo scambio di servizi tra le parti<sup>89</sup> e disciplinano la fruizione dei servizi messi a disposizione dall’Agenzia per l’accesso alle informazioni dell’Anagrafe Tributaria, di tipo anagrafico, reddituale, di registro e riscossione<sup>90</sup>.

Esclusivamente per gli Enti firmatari del Protocollo, che collaborano nell’azione di contrasto all’evasione fiscale e contributiva, vengono erogati e scambiati servizi concernenti anche dati operativi dell’Agenzia e/o degli Enti coinvolti.

Lo scambio strutturato di informazioni può essere erogato in tre diverse modalità:

- di consultazione *on line*, che consente l’accesso di un utente esterno ad un applicativo di proprietà dell’Agenzia per l’interrogazione puntuale e on line delle informazioni presenti in Anagrafe, ed anche, per particolari servizi<sup>91</sup>, il *download* di flussi già predisposti dall’Agenzia;
- in *cooperazione applicativa*, che consente il colloquio tra sistemi informatici, ciascuno dei quali mantiene la propria logica applicativa, per l’interscambio automatico di informazioni secondo le modalità previste dal Sistema Pubblico di Cooperazione (SPCoop) e prevedono, quindi, anche la sottoscrizione di appositi accordi di servizio;
- di *fornitura massiva*, che favorisce lo scambio di flussi di informazione, garantendone la qualità, tra diversi sistemi in modalità FTP (File Transfer Protocol) ed è riservata a particolari richieste di allineamento di banche dati per soddisfare esigenze istituzionali, con finalità antifrode, degli Enti richiedenti.

L’Agenzia ha finora stipulato con gli altri soggetti firmatari del Protocollo d’intesa, tre convenzioni di cooperazione informatica:

- a. con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sottoscritta il 15 febbraio 2011 e della durata di cinque anni. I servizi oggetto di

---

<sup>88</sup> Cfr. nota n. 0093013 in data 30 luglio 2013.

<sup>89</sup> Ove tale scambio sia consentito e legittimato dalla normativa in vigore.

<sup>90</sup> Le specifiche relative ai servizi standard di cooperazione informatica sono contenute in apposito catalogo allegato alla Convenzione.

<sup>91</sup> Tali servizi vengono attualmente erogati attraverso la piattaforma Siatel 2.0. – Punto Fisco.

convenzione sono di tipo anagrafico, reddituale e registro e sono fruiti con modalità on line e fornitura massiva<sup>92</sup>;

b. con l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), sottoscritta il 29 ottobre 2010 e di durata quinquennale.

I servizi offerti in convenzione sono di tipo anagrafico, reddituale, registro, riscossione e accertamento e sono fruiti con tutte e tre le modalità previste (consultazione, cooperazione e fornitura)<sup>93</sup>;

c. con l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), sottoscritta il 6 agosto 2010 e di validità quinquennale. I servizi messi a disposizione sono di tipo anagrafico, reddituale, registro, riscossione e accertamento e sono forniti con modalità *on line* e fornitura massiva<sup>94</sup>.

Lo scambio dei dati è strutturato su due livelli: a) scambio automatico di informazioni nelle tre modalità di consultazione *on line*, cooperazione applicativa e forniture massive; b) messa a disposizione *una tantum* di specifiche liste di ausilio per la selezione dei soggetti con caratteristiche di anomalia sul fronte della regolarità contributiva<sup>95</sup>.

A sua volta la Direzione generale per l'attività ispettiva (DGAI) del MLPS ha confermato<sup>96</sup> che, in attuazione del Protocollo in questione, sono stati attivati i servizi di fornitura e/o di accesso ai dati, regolati degli accordi di cooperazione informatica tra i soggetti istituzionali interessati, tenuto conto delle esigenze della stessa Direzione e delle indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

Allo stato<sup>97</sup>, le banche dati disponibili in attuazione del citato Protocollo sono consultabili (con la sola eccezione di quella relativa all'Agenzia delle entrate) dagli operatori accedendo al cd. "Portale della vigilanza – Network per l'Intelligence nel Mercato del Lavoro" (*WIN*), istituito dalla Direzione

---

<sup>92</sup> Per i servizi on line (accessi al Portale Siatel 2- Punto Fisco) risultano eseguiti dal 15 febbraio 2011 al 10 luglio 2013 n. 4.184 accessi; per i servizi di fornitura massiva (canale FTP), il collegamento è di tipo anagrafico e con periodicità mensile.

<sup>93</sup> Per i servizi on line risultano effettuati, nel periodo 1° gennaio 2011 – 10 luglio 2013, complessivamente n. 1.532.414 accessi; per i servizi di cooperazione applicativa (chiamate al web service) sono state registrate, nello stesso periodo, n. 46.905.680 chiamate; per i servizi di fornitura massiva il collegamento avviene con periodicità giornaliera (riscossione e registro), mensile (anagrafico) o annuale (di tipo reddituale).

<sup>94</sup> Nel periodo 1 gennaio 2011 – 10 luglio 2013 risultano registrati n. 23.065 accessi on line; i servizi di fornitura massiva sono di tipo anagrafico e con periodicità trimestrale.

<sup>95</sup> Così, ad esempio, nel 2011 sono stati forniti all'INPS specifici elenchi con 3.424 nominativi di soggetti compresi negli studi di settore, che presentavano anomalie di particolare rilievo con riferimento al personale impiegato in aziende negli anni 2007 – 2009. In altra occasione l'Agenzia ha fornito, nelle vie brevi, ad INPS e INAIL, un numero di posizioni nei settori degli "allestimenti dei palchi di spettacolo" e del "volantinaggio non indirizzato", poi oggetto di ispezioni congiunte con il riscontro di numerose posizioni irregolari. Risultati importanti sono scaturiti, di recente, da analoghe forme di collaborazione tradottesi in verifiche nel mese di aprile 2014 nelle regioni Veneto e Lombardia.

<sup>96</sup> Cfr. nota n. 370012770/MA 008.A001 del 15 luglio 2013.

<sup>97</sup> Come precisato dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del MLPS con nota n. 0007103 del 10 aprile 2014.

generale per l'attività ispettiva in collaborazione con la ex Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione del MLPS.

Il portale *WIN* costituisce un sistema di circolazione delle informazioni destinato sia al personale ispettivo ministeriale e degli istituti previdenziali che agli operatori economici, articolato su due livelli di interfaccia:

- il primo livello, esterno alle aree applicative attinenti la vigilanza ispettiva, contiene le informazioni generali, le funzioni di servizio, gli strumenti, le news, i redazionali e quant'altro possa essere utile alle diverse tipologie di utenti (Ministero, Istituti, aziende e consulenti);
- il secondo livello, accessibile solo al personale ispettivo, rende disponibili le aree funzionali ed applicative inerenti la vigilanza.

Gli ispettori del Ministero hanno, comunque, accessibilità ai dati resi disponibili dall'Agenzia delle entrate, ancorché non presenti in *WIN*.

Infatti, per ogni ufficio territoriale è prevista l'attivazione di una utenza di amministratore locale e di una o più utenze di operatore e la possibilità di accreditarsi presso l'Agenzia per fruire dei dati e delle informazioni presenti nell'Anagrafe Tributaria<sup>98</sup>.

Il successivo 8 marzo 2013 è stata richiesta all'Agenzia delle entrate una integrazione dei servizi al fine di consentire l'accesso anche ai dati relativi ai pagamenti effettuati tramite i modelli F 23, ai versamenti operati tramite i modelli F 24, nonché ai CUD ed ai redditi percepiti.

Relativamente alle banche dati dell'INAIL, è stato definito, in collaborazione con l'Istituto, l'iter procedurale per garantire l'abilitazione e l'accesso ai servizi disponibili (sportello unico previdenziale, consultazione DURC e consultazione Libro unico del lavoro) sulla base delle indicazioni fornite e del manuale contenente le "linee guida per la creazione e gestione degli utenti"<sup>99</sup>.

Inoltre, in prospettiva della realizzazione della banca dati telematica unica dei soggetti ispezionati<sup>100</sup>, il MLPS<sup>101</sup> ha promosso un graduale processo di informatizzazione dell'attività di vigilanza, introducendo un nuovo sistema di monitoraggio, "ASIL" (Analisi statistiche ispezioni sul lavoro), servente alla gestione delle pratiche ispettive attraverso l'applicativo informatico SGIL (Sistemi gestionali ispettori del lavoro), "... strumento volto a consentire la programmazione settimanale dell'attività dell'ispettore, la redazione del

---

<sup>98</sup> In particolare, dei servizi afferenti a: dati anagrafici collegati al codice fiscale; dati delle attività collegati al codice fiscale; storico delle attività e del codice fiscale; dati sintetici delle dichiarazioni dei redditi; banca dati degli atti registrati; validazione del codice fiscale;

<sup>99</sup> Disciplinanti anche le modalità di consultazione ed i relativi obblighi.

<sup>100</sup> Di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, non ancora realizzata.

<sup>101</sup> In particolare, la Direzione generale per l'attività ispettiva in collaborazione con la Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro (cfr. nota n. 0007103 del 10 aprile 2014).

verbale unico di accertamento e notificazione nonché la rilevazione statistica dei risultati dell'attività di vigilanza"<sup>102</sup>.

Sono state, infine, definite, in collaborazione con l'INPS, ed attivate le procedure informatiche per consentire l'accesso al cd. "cassetto previdenziale" dell'Istituto e condividere informazioni utili allo svolgimento dell'attività ispettiva<sup>103</sup>.

L'INPS, che aveva già stipulato nel 2008<sup>104</sup> un accordo con l'Agenzia delle entrate per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle reciproche attività istituzionali<sup>105</sup>, ha sottoscritto con la stessa Agenzia la Convenzione di cooperazione informatica, implementando così i flussi telematici relativi alla messa a disposizione reciproca di dati finalizzati all'individuazione e al contrasto dei fenomeni di evasione fiscale e contributiva.

Lo scambio di dati ed informazioni nel corso dell'ispezione<sup>106</sup>, con indicazione del personale che sta procedendo e dei controlli conclusi, dovrebbe favorire il coordinamento dell'azione ispettiva<sup>107</sup> ed evitare la reiterazione di controlli nei confronti dello stesso soggetto da parte di diversi organi ispettivi.

L'INPS ha, poi, provveduto a stipulare il 3 agosto 2011 apposita Convenzione con l'INAIL, integrata in data 22 luglio 2013<sup>108</sup>, per lo scambio di dati ed informazioni contenuti nei rispettivi archivi, con l'obiettivo di potenziare l'azione di vigilanza e controllo sull'attuazione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e nel contrasto al lavoro sommerso e/o irregolare.

Relativamente ai rapporti con il MLPS, "pur non essendo stato sottoscritto alcun atto formale di scambio dati, la cooperazione operativa ed informatica<sup>109</sup> è costante in quanto l'Istituto ha uno scambio giornaliero per quanto concerne i verbali di primo accesso e gli indici verbali e autorizza gli

---

<sup>102</sup> Cfr. citata nota del MLPS in data 15 luglio 2013.

<sup>103</sup> Consentendo al personale ispettivo operante sul territorio di ricevere le credenziali di accesso alla banca dati in argomento.

<sup>104</sup> Il 12 dicembre 2008, ai sensi dell'art. 83 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008.

<sup>105</sup> Cfr. nota n. 0064 del 19 luglio 2013.

<sup>106</sup> Interscambio al quale, come precisato nel prosieguo della relazione, partecipa anche la Guardia di finanza con riferimento alle attività di verifica e controllo ai fini fiscali.

<sup>107</sup> I file relativi alle ispezioni svolte vengono aggiornati in tempo pressoché reale.

<sup>108</sup> L'integrazione attiene alla fornitura massiva dei dati relativi alle denunce di cui all'art. 39, comma 8, del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008.

<sup>109</sup> Cfr. citata nota n. 0064 del 19 luglio 2013.

Tale cooperazione strategica è coerente con le norme del d.lgs. n. 124/2004 e con la Direttiva Sacconi del 18 settembre 2008 e si concretizza, anche, in una collaborazione specifica per la realizzazione di un nuovo strumento informatico capace di orientare l'attività di verifica e i controlli di prevenzione basandosi sugli elementi informativi accumulati nel corso delle rispettive attività istituzionali.

ispettori del Dicastero ad accedere a numerose procedure e banche dati<sup>110</sup> utili per svolgere la propria attività”.

#### **4.3. Altri accordi intervenuti in materia**

Nel contesto della collaborazione per potenziare l’azione di contrasto all’economia sommersa e all’evasione contributiva si segnalano, inoltre, la convenzione<sup>111</sup> tra INPS e Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, per la fornitura di dati ed informazioni, e i rapporti di interscambio informativo<sup>112</sup> instaurati con il Corpo della Guardia di finanza.

In particolare, dal mese di maggio 2010 è attivo un canale telematico che consente all’INPS di acquisire, in forma organica e sistematica, le informazioni riguardanti i lavoratori irregolari, individuati nel corso dell’attività di verifica svolta dalla Guardia di finanza e dall’Agenzia delle entrate, allo scopo di attivare tempestivamente le procedure di recupero dei contributi previdenziali evasi e l’irrogazione delle sanzioni conseguenti.

In linea con quanto previsto dall’accordo sottoscritto il 4 agosto 2010, l’INAIL, a sua volta, ha stipulato specifiche convenzioni bilaterali con l’Agenzia delle entrate e con l’INPS.

Nei riguardi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in attesa della formalizzazione di apposita Convenzione<sup>113</sup> per lo scambio di dati ed informazioni in materia di accertamento e attività ispettiva, l’INAIL ha già messo a disposizione:

- i dati relativi alle aziende ispezionate, necessari per la realizzazione della Banca dati specifica, prevista dall’art. 10 del d.lgs. n. 124/2004;
- i dati mensili dei lavoratori in nero individuati;
- l’accesso, in consultazione *on line*, ai dati del DURC, attraverso lo “Sportello Unico Previdenziale”, ed a quelli del Libro unico del lavoro<sup>114</sup>.

Nel novero delle iniziative promosse per incrementare le banche dati disponibili e potenziare le analisi di contesto e di rischio per la selezione dei soggetti da controllare, lo stesso Istituto ha sottoscritto ulteriori intese e convenzioni con:

---

<sup>110</sup> Cassetto previdenziale, VGOO, VigAgri, Vigdm-emens-internet, VigView web.

<sup>111</sup> Stipulata il 22 novembre 2012.

<sup>112</sup> Formalizzato, nel mese di giugno 2014, in un Protocollo d’intesa per definire meccanismi di comunicazione e cooperazione strutturati.

<sup>113</sup> L’art. 4 della Convenzione, ancora alla firma del Ministro, prevede un’implementazione dei dati destinati al personale ispettivo ministeriale, rispetto a quelli finora accessibili, consentendo, tra l’altro, la messa a disposizione delle denunce di nuovo lavoro temporaneo (sede lavori, committenti, numero dipendenti), nonché delle denunce nominative dei soci e dei collaboratori/coadiuvanti.

<sup>114</sup> Contenuti nell’applicativo “consultazione LUL”.

- il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri<sup>115</sup>, per la fornitura di dati e l'acquisizione di elementi informativi tratti dai verbali ispettivi redatti dai militari del Comando "Tutela del Lavoro";
- Unioncamere<sup>116</sup>, per l'ampliamento delle basi dati da utilizzare per analisi statistiche e per la programmazione mirata degli interventi<sup>117</sup>;
- il Comando Generale della Guardia di finanza<sup>118</sup>, al fine di potenziare la tutela delle forme regolari di lavoro e di contrastare l'evasione fiscale e contributiva, anche nel settore marittimo. L'accordo prevede, in un'ottica di reciprocità, "analisi congiunte di contesto e di rischio per la verifica delle dinamiche macroeconomiche e per l'individuazione di soggetti potenzialmente regolari, verso cui indirizzare le azioni ispettive di verifica e controllo, anche mediante specifici progetti"<sup>119</sup>;
- il Comando Generale delle Capitanerie di porto<sup>120</sup>, per prevedere azioni congiunte di controllo nel settore marittimo e portuale, sul versante del rispetto della normativa in materia di lavoro e di previdenza, nonché la condivisione di informazioni da utilizzare anche ai fini della reciproca collaborazione prevista dall'art. 55 del d.P.R. n. 1124/1965<sup>121</sup>.

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha stipulato altre Convenzioni di cooperazione tra Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri<sup>122</sup> e della Guardia di finanza<sup>123</sup> e Direzioni provinciali (ora territoriali) del lavoro per potenziare l'azione di contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro, all'occupazione illegale di lavoratori e, limitatamente alla collaborazione con l'Arma, al rispetto delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro.

---

<sup>115</sup> In data 22 marzo 2011.

<sup>116</sup> In data 30 gennaio 2013.

<sup>117</sup> Già operativa per la consultazione, tramite cooperazione applicativa, dei dati presenti nel registro delle imprese.

<sup>118</sup> In data 14 marzo 2013. Il Protocollo d'intesa si pone in linea di continuità con un precedente accordo siglato dalla Guardia di finanza con l'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). A seguito della soppressione dell'IPSEMA con conseguente attribuzione delle funzioni all'INAIL (cfr. art. 7, comma 1, d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010), è stata condivisa l'esigenza di proseguire la collaborazione e di estenderne l'ambito di applicazione a tutti i rapporti di lavoro, non limitati solo a quelli del settore marittimo.

<sup>119</sup> Sono stati già avviati, a livello centrale e locale, contatti per concordare incontri finalizzati a selezionare settori/categorie di soggetti verso cui indirizzare l'azione di verifica congiunta/integrata. La collaborazione toccherà anche il settore della formazione grazie ad incontri e così specialistici da organizzare per il personale interessato alle specifiche attività disciplinate dal protocollo.

<sup>120</sup> In data 16 settembre 2013.

<sup>121</sup> La norma citata del T.U. INAIL prevede che si proceda ad inchiesta, da parte dell'autorità marittima o consolare che ha ricevuto la denuncia di infortunio, ai sensi del Codice della navigazione (articoli da 578 a 584), per ogni infortunio avvenuto a bordo o a terra, per servizi della nave e per il quale una persona dell'equipaggio sia deceduta od abbia sofferto lesioni gravi. Copia del processo verbale di inchiesta deve essere rimessa alla Direzione provinciale del lavoro competente ed all'Istituto assicuratore (comma modificato dall'art. 236 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51).

<sup>122</sup> Sottoscritta il 29 settembre 2010.

<sup>123</sup> Sottoscritta il 26 ottobre 2010.

I diversi accordi "sanciscono l'impegno delle parti a coordinare le proprie azioni al fine di realizzare un efficace contrasto ai fenomeni criminali a livello locale collegati all'occupazione di lavoratori "in nero", di lavoratori extracomunitari clandestini, allo sfruttamento del lavoro irregolare, all'impiego illegale di minori, alla truffa ai danni degli enti previdenziali ed ai fenomeni infortunistici"<sup>124</sup>.

In merito, sono previsti incontri trimestrali tra il Direttore territoriale del lavoro ed il Comandante provinciale della Guardia di finanza o dell'Arma (con la partecipazione, in quest'ultimo caso, anche del Comandante del competente Gruppo Carabinieri per la tutela del lavoro) finalizzati allo scambio di dati ed informazioni nonché alla programmazione di controlli ispettivi da svolgere congiuntamente.

Le parti, inoltre, dovrebbero provvedere ad attuare modalità di segnalazione reciproche, possibilmente in tempo reale, dei fenomeni di particolare gravità riguardanti il settore lavorativo e previdenziale riscontrati a livello locale, anche al fine di promuovere con urgenza interventi congiunti nei casi di maggiore complessità e delicatezza.

In particolare, il Comando provinciale dei Carabinieri, anche tramite i Comandi di Stazione, deve segnalare alle DTL le situazioni di evidente pericolosità verificatesi nei cantieri edili e legate alla mancata osservanza delle norme di sicurezza e gli infortuni gravi o mortali di cui sia venuto a conoscenza, per consentire tempestivi accertamenti da parte del personale ispettivo tecnico competente in materia.

Infine, sulla base di specifici accordi a livello territoriale, la DTL può chiedere il supporto di pattuglie della Guardia di finanza o di militari dell'Arma, in casi di particolare pericolosità e gravità, soprattutto per "sostenere" attività ispettive da effettuarsi in fasce orarie notturne o in condizioni ambientali a rischio elevato.

---

<sup>124</sup> Cfr. nota n. 37/0012770/MA 008.A001 in data 15 luglio 2013 del MLPS.

## **5. L'attuale assetto dell'attività ispettiva in materia di lavoro e previdenza sociale**

### **5.1. La programmazione dell'attività di vigilanza**

L'art. 1 del d.lgs. n. 124/2004 accentra al Ministro del lavoro e delle politiche sociali la titolarità e il coordinamento di tutte "le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e regolare" nonché, in generale, della "vigilanza in materia di rapporti di lavoro" e, in termini di importante novità, dell'attività di controllo sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Le tipologie della nuova ispezione del lavoro, all'indomani dell'entrata in vigore della novella n. 124/2004, si possono identificare, in base all'oggetto, nella vigilanza:

- sulla regolarità della instaurazione e dello svolgimento del rapporto di lavoro;
- sul rispetto dei diritti civili e sociali del lavoratore;
- di prevenzione e promozione sull'osservanza della legislazione sociale e del lavoro, "ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale".

La programmazione di tali attività, come detto, è in capo al Ministro e, su delega, al Direttore generale per l'attività ispettiva.

Il d.lgs n. 124/2004 ha, poi, istituito la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza<sup>125</sup> la quale opera quale sede permanente di definizione di orientamenti, obiettivi strategici e priorità nonché di proposte di adeguamento organizzativo, "qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare..." (art. 3, comma 1).

L'attuale articolazione della funzione di vigilanza prevede la predisposizione a inizio anno, da parte della Direzione generale per l'attività ispettiva, del "Documento di programmazione dell'attività di vigilanza" che, in

---

<sup>125</sup> Nominata con decreto del Ministro LPS, è composta dal Ministro o da un Sottosegretario delegato, quale presidente; dal Direttore generale delle attività ispettive, dai Direttori generali dell'INPS e dell'INAIL, dal Comandante generale della Guardia di finanza e dei Carabinieri; dal Comandante del Nucleo Speciale entrate della Guardia di finanza, dal Comandante del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate, dal Coordinatore nazionale delle Aziende Sanitarie locali, dal Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'art. 78, comma 1, della legge n. 448/1998, da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali più significative a livello nazionale.

base alle linee strategiche dettate dal Ministro<sup>126</sup> ed alle proposte formulate dalle Strutture territoriali, definisce l'attività di controllo<sup>127</sup> in materia di lavoro e legislazione sociale, individuando settori di intervento, priorità e fenomeni illeciti di maggior rilievo che caratterizzano i diversi ambiti regionali e provinciali.

Il citato atto programmatico, unitamente ai Documenti di programmazione dell'INPS e dell'INAIL, viene presentato alla Commissione centrale di coordinamento, in occasione della prima riunione annuale<sup>128</sup>, per consentire l'esame e la valutazione dei relativi contenuti nonché la condivisione degli indirizzi ed obiettivi strategici e delle priorità definite per gli interventi ispettivi.

Le decisioni della Commissione centrale devono, quindi, essere rese operative dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del MLPS alla quale spetta il compito di dirigere e coordinare "le attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali" (art. 2, comma 1).

Al fine di fornire al Ministro elementi di conoscenza utili all'elaborazione delle linee strategiche in materia ispettiva, la Direzione generale convoca<sup>129</sup> i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento<sup>130</sup> dell'attività di vigilanza. Inoltre, allo scopo di assicurare l'esercizio unitario dell'azione ispettiva in materia di lavoro e previdenza sociale e l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza, la stessa Direzione emana le direttive operative e assicura l'attività di coordinamento a livello nazionale (art. 2, comma 2).

A livello regionale e provinciale, il coordinamento dei soggetti impegnati nell'attività di vigilanza è affidato alle Commissioni regionali di coordinamento, ed ai Comitati per il lavoro e l'emersione del lavoro sommerso (C.L.E.S.)<sup>131</sup>, incardinati, rispettivamente, presso le Direzioni regionali e territoriali del lavoro.

---

<sup>126</sup> Nell'Atto di indirizzo annuale.

<sup>127</sup> Da parte del personale ispettivo ministeriale.

<sup>128</sup> Per quest'anno, i documenti di programmazione del Ministero e degli Enti previdenziali sono stati presentati e valutati nel corso della riunione dell'11 febbraio 2014.

<sup>129</sup> Almeno quattro volte l'anno.

<sup>130</sup> Le quali, a loro volta, convocano almeno in sei occasioni all'anno i presidenti dei C.L.E.S. incardinati presso le DTL.

<sup>131</sup> Ai C.L.E.S., convocati trimestralmente dal Direttore provinciale del lavoro, partecipano i Direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali, i Comandanti provinciali della Guardia di finanza e dell'Arma dei Carabinieri, un rappresentante degli uffici locali dell'Agenzia delle entrate e del Presidente della Commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare previsto dall'art. 78, comma 4, della citata legge n. 488/1998.

Nei casi in cui si debba coordinare, a livello locale, le attività dei diversi organi comunque impegnati nell'azione di contrasto al lavoro "nero" e irregolare, i C.L.E.S.<sup>132</sup> forniscono orientamenti ed indicazioni utili per la vigilanza in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale.

Qualora le visite ispettive siano svolte unitamente agli Enti previdenziali ed assicurativi o effettuate d'intesa con la Guardia di finanza o, comunque, con altri organi accertatori (Agenzia delle entrate, Polizia di Stato, Vigili del fuoco, ASL, ecc.), il coordinamento a livello provinciale spetta sempre alla Direzione del lavoro, salvo che non sia il Prefetto a coordinare l'azione congiunta di gruppi operativi interforze, come nel caso degli accessi ai cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici<sup>133</sup>.

Nell'ambito del sistema di vigilanza in materia di lavoro funzionava anche il "Comitato per l'emersione del lavoro non regolare", istituito dalla legge n. 448/1998 e poi soppresso, con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative in materia di contrasto al lavoro sommerso, funzioni ereditate, dal 1° febbraio 2008, dalla "Cabina nazionale di regia sull'emersione del lavoro nero ed irregolare"<sup>134</sup> che concorre, inoltre, allo sviluppo delle politiche di contrasto nel settore e utilizza le risorse economiche previste da apposito Fondo<sup>135</sup>.

Il peculiare Organismo si colloca nell'ambito delle attività centrali del MLPS ad un livello sovraordinato rispetto alle competenze ed alle funzioni svolte dalle diverse Direzioni generali del Ministero e dagli Enti vigilati.

Con la Direttiva "Sacconi" del 18 settembre 2008 sono cambiate le stesse modalità di programmazione della vigilanza, nel senso che da una impostazione verticistica dei piani di controllo da realizzare sul territorio si è passati ad una nuova impostazione che vede il vertice della Direzione generale definire gli indirizzi e le priorità annuali sulla base dei risultati del monitoraggio svolto e delle proposte programmatiche avanzate dalle Direzioni territoriali coerentemente con le dinamiche del territorio governato.

In forza delle disposizioni contenute nella citata Direttiva, che hanno poi trovato una "traduzione" legislativa nella legge 4 novembre 2010, n. 183, l'intera programmazione delle attività di vigilanza e delle ispezioni in azienda deve essere preceduta dalla approfondita conoscenza delle peculiarità e delle caratteristiche delle singole realtà territoriali e da una *policy* di tipo innovativo

---

<sup>132</sup> Con periodicità trimestrale i C.L.E.S. sono tenuti a redigere una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati dell'attività ispettiva nella provincia di competenza e, con cadenza annuale, una relazione di sintesi.

<sup>133</sup> Di cui all'art. 5-bis del d.l.gs. 8 agosto 1994, n. 490. Sul punto, si richiama il d.P.R. 2 agosto 2010, n. 150.

<sup>134</sup> Istituita con d.m. 11 ottobre 2007, in forza dell'art. 1, comma 1156, lett. a) della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), con una composizione particolarmente estesa..

<sup>135</sup> "Fondo per l'emersione del lavoro irregolare" (FELI), istituito dalla stessa legge n. 296/2006.

che impone un effettivo coordinamento dei diversi organismi con poteri ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale e una uniforme applicazione della vigilanza sul territorio.

La programmazione operativa delle ispezioni può discendere da diverse fonti di innesco e, in particolare: da una *richiesta di intervento*<sup>136</sup> motivata da trattamenti illegittimi o irregolari subiti nell'espletamento di una attività lavorativa di tipo autonomo o subordinato; da una *comunicazione d'ufficio*, trasmessa da un'altra Amministrazione con compiti di vigilanza<sup>137</sup> ovvero da organismi di polizia giudiziaria<sup>138</sup>, relativa all'esito di propri accertamenti; dall'attivazione di *interventi in autonomia (visite d'iniziativa)* o su specifiche indicazioni<sup>139</sup> provenienti dai C.L.E.S., organi di coordinamento a livello provinciale, o ancora in coerenza con le linee operative fissate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva e/o dalla DRL<sup>140</sup> (*visite di iniziativa programmate*).

Secondo i più moderni indirizzi programmatici, il piano della vigilanza in materia di lavoro, consistente nella individuazione in capo a ciascuna unità ispettiva delle singole aziende o realtà datoriali da controllare, deve tendere a privilegiare<sup>141</sup> gli interventi di iniziativa nei quali è garantito l'effetto "sorpresa".

Le dinamiche della pianificazione operativa sono dettagliatamente delineate nella Direttiva ministeriale che affida ai responsabili delle DTL l'analisi compiuta delle realtà economico-territoriali, con la collaborazione di una serie di *stakeholders* specificamente individuati<sup>142</sup>, e dei risultati statistici a livello provinciale<sup>143</sup>, per promuovere interventi che non lascino scoperte aree di insediamento produttivo o zone franche di territorio.

---

<sup>136</sup> Proveniente, in genere, da uno o più lavoratori o da una associazione sindacale o dai patronati.

<sup>137</sup> Agenzia delle entrate, INPS, INAIL, ENPALS, ENASARCO, Inpgi, Ipsema.

<sup>138</sup> Arma dei Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia di Stato, Polizia municipale.

<sup>139</sup> Nell'ambito della "vigilanza di iniziativa programmata" (VIP) da ciascuna Direzione territoriale del lavoro.

<sup>140</sup> Nella Direttiva 2008 viene confermata la struttura piramidale della direzione e del coordinamento della vigilanza come delineata dagli artt. 2-5 del d.lgs. n. 124/2004, nel senso che: al **livello centrale** (la Direzione generale per l'attività ispettiva) spetta l'organizzazione e il coordinamento della vigilanza in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, sulla scorta delle linee direttive e di indirizzo emanate dal Ministro e dalla Commissione centrale di coordinamento; al **livello regionale** (Direzione regionale del lavoro) compete il ruolo di coordinamento delle varie realtà provinciali e di definizione della strategia unitaria degli interventi; al **livello provinciale** (Direzioni territoriali del lavoro) è riservato in via esclusiva l'indirizzo operativo delle attività ispettive sul territorio.

Le Direzioni del lavoro si avvalgono del personale addetto ai servizi ispezioni sul lavoro, strutturato nelle unità operative di vigilanza ordinaria e vigilanza tecnica.

<sup>141</sup> Anche se finora le ispezioni di iniziativa hanno rappresentato, statisticamente, una percentuale poco significativa dell'attività ispettiva degli uffici periferici del MLPS.

<sup>142</sup> Le organizzazioni sindacali dei lavoratori, le associazioni datoriali, i consulenti del lavoro, i rappresentanti istituzionali delle amministrazioni provinciali e comunali, gli istituti universitari e i centri di ricerca.

<sup>143</sup> Riferiti al complesso degli interventi ispettivi effettuati negli anni precedenti.

La programmazione di iniziativa, in particolare, deve essere calibrata tra le ispezioni "ad obiettivo", pianificate sulla base della puntuale individuazione di obiettivi sensibili da investigare, e quelle "a vista", su realtà aziendali individuate in loco senza una preventiva pianificazione, perseguendo, in ogni caso, una riconduzione a sistema dei diversi interventi.

Si è visto come la Direttiva "Sacconi" e le analoghe disposizioni diramate successivamente abbiano chiaramente indirizzato l'attività ispettiva verso la prevenzione e il contrasto degli abusi e della irregolarità di tipo sostanziale, trascurando le violazioni prettamente formali<sup>144</sup>, con la conseguenza di concentrare i controlli sui fenomeni di maggiore gravità, tra cui quello del lavoro sommerso, spesso collegato ad ulteriori violazioni in materia fiscale e contributiva della tutela dei lavoratori.

Le inevitabili lacune nella vigilanza dovrebbero essere, in parte, compensate<sup>145</sup> dal ricorso ad una serie di istituti "peculiari", tra cui quelli della "conciliazione monocratica" e della "diffida accertativa per crediti patrimoniali", che consentono al lavoratore di poter anticipare il soddisfacimento delle proprie legittime pretese patrimoniali.

Sul diverso ma strettamente connesso versante della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, che registra specifiche misure di contrasto al lavoro irregolare (tipo la "sospensione dell'attività imprenditoriale", ex art. 14 d.lgs. n. 81/2008, come modificato dall'art. 11 d.lgs. n. 106/2009), vige<sup>146</sup> un sistema duale di vigilanza tecnica, assicurato dai servizi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) delle A.S.L. e dalle D.T.L., i primi con competenza generale e le seconde residuale<sup>147</sup>, che coesiste con i controlli svolti da una serie di altri organi con competenza concorrente<sup>148</sup> per taluni settori specifici.

La direzione delle attività di vigilanza su tutto il territorio nazionale è affidata ad apposito Comitato<sup>149</sup> che, in coerenza con gli indirizzi generali dettati dal decreto n. 81/2008, provvede a definire obiettivi e programmi

---

<sup>144</sup> Anche in ragione della evidente sproporzione tra il numero delle aziende da sottoporre al controllo (oltre 2 milioni) e quello del personale ispettivo annualmente disponibile (circa 5.500 unità ispettive appartenenti al MLPS, compresi i militari del Nucleo Carabinieri per la tutela del lavoro, e agli Istituti previdenziali).

<sup>145</sup> Come previsto dal d.lgs. n. 124/2004, novellato dalla legge n. 183/2010.

<sup>146</sup> D.lgs. n. 81/2008.

<sup>147</sup> Nei settori delle costruzioni edili, del lavoro ferroviario e del lavoro subacqueo, caratterizzati da una elevata incidenza di infortuni gravi quando non mortali.

<sup>148</sup> Tra cui: le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), i Servizi impiantistici-antinfornistica delle ASL e l'INAIL, consulenza tecnica accertamento rischi e prevenzione; il Ministero dello sviluppo economico; le Forze di polizia; i Vigili del fuoco per la prevenzione incendi e la gestione delle emergenze.

<sup>149</sup> Il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive per il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

dell'azione pubblica nonché il coordinamento tra Stato e Regioni, individuando le priorità della ricerca.

Il Comitato - che si avvale, a sua volta, della collaborazione della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro<sup>150</sup> e dei Comitati regionali di coordinamento<sup>151</sup>, dovrebbe assicurare, oltre al "coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro", anche la "definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e sulla circolazione delle informazioni".

Per quanto concerne l'attività ispettiva svolta dall'INPS, a tutela dei lavoratori e dell'efficienza del sistema produttivo<sup>152</sup>, gli interventi si distinguono in:

- *accessi brevi* "finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l'emersione";
- *accessi mirati*, indirizzati verso "fenomeni di rilevante impatto economico-sociale", quali la lotta al lavoro nero e all'economia sommersa, l'individuazione di rapporti contrattuali fittizi in agricoltura, il contrasto all'utilizzo irregolare di manodopera straniera;
- di tipo "*informativo-prevenzionale*" per evidenziare le opportunità contrattuali offerte dalla normativa vigente e dalla "legge Biagi" in particolare.

La Relazione programmatica per gli anni 2012-2014, approvata dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS<sup>153</sup>, ha ribadito, tra l'altro, l'importanza del lavoro di *intelligence* che deve caratterizzare la programmazione mirata delle ispezioni sul territorio, nonché l'esigenza di sviluppare maggiori sinergie con altre Amministrazioni per indirizzare in modo più efficace l'azione di vigilanza.

Con l'entrata in vigore della legge n. 183/2010 (cd. "Collegato lavoro")<sup>154</sup>, e successivamente, della legge n. 92/2012 (cd. "riforma Fornero"), sono state introdotte nuove disposizioni che, intervenendo sul mercato del lavoro e sui diversi rapporti contrattuali, hanno avuto ripercussioni anche in termini problematici sull'attività di vigilanza.

---

<sup>150</sup> Prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>151</sup> Cfr. art. 7 dello stesso decreto n. 81. Tali Comitati sono stati istituiti presso ogni regione e provincia autonoma con d.P.C.M. in data 21 dicembre 2007.

<sup>152</sup> Che può essere inquinato da forme di concorrenza sleale da parte di imprese che ricorrono al lavoro sommerso o all'uso distorto di istituti giuslavoristici.

<sup>153</sup> Con deliberazione n. 15 del 28 luglio 2011.

<sup>154</sup> Che ha, tra l'altro, modificato il sistema di calcolo delle sanzioni civili sui contributi evasi per il lavoro "nero", estendendo agli ispettori di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL il potere di adottare la cd. "maxisanzione", in presenza di lavoratori in nero, e l'obbligo della verbalizzazione di primo accesso ispettivo e del conclusivo verbale unico di accertamento e notificazione.

L'INAIL, a sua volta, utilizzando il sistema di "business intelligence"<sup>155</sup>, "seleziona le imprese da ispezionare sulla base di indici di rischio, anche solo potenziale"<sup>156</sup>, integrando l'attività di monitoraggio e controllo con il sistema informatico<sup>157</sup> di gestione delle ispezioni.

Le verifiche svolte dall'INAIL, in linea con gli obiettivi strategici del Consiglio di indirizzo e vigilanza, sono prioritariamente orientate al contrasto dei fenomeni dell'evasione/elusione dei premi assicurativi e del lavoro sommerso. Al riguardo, come precisa lo stesso Istituto<sup>158</sup>, sono svolti annualmente specifici controlli ispettivi e amministrativi<sup>159</sup> nei confronti di soggetti/aziende sconosciuti all'Istituto (cd. attività di "censimento"), mentre gli interventi ispettivi di contrasto ai fenomeni elusivi sono rivolti, in particolare, alla valutazione del rischio assicurato. Per la lotta al lavoro sommerso, l'azione ispettiva è orientata con priorità nei confronti di aree imprenditoriali che operano potenzialmente con l'impiego di personale in "nero" e senza adozione delle misure di prevenzione per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

E' interessante rilevare come il recente decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, al fine di implementare il sistema di coordinamento dell'attività di vigilanza già esistente, avesse introdotto (all'art. 14, lett. d)<sup>160</sup> l'obbligo di sottoporre la programmazione delle verifiche ispettive, sia a livello centrale che territoriale, da parte dei diversi Enti "all'approvazione delle rispettive strutture centrali e territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali". La disposizione risulta, poi, stralciata in sede di approvazione della legge 21 febbraio 2014, n. 9, di conversione del predetto decreto.

Per quanto concerne le strategie operative ed i risultati conseguiti nella lotta al lavoro sommerso<sup>161</sup> dalla Guardia di finanza, nell'ambito della sua missione istituzionale di polizia economico-finanziaria, va rimarcato che

---

<sup>155</sup> Il sistema prevede:

- sistematiche attività di analisi/studio per individuare categorie/aziende/soggetti a rischio;
- un monitoraggio continuo dell'andamento dell'attività di vigilanza e dei risultati, attraverso appositi reports;
- un monitoraggio sull'efficacia delle liste di evidenza messe a disposizione delle strutture territoriali nonché di quelle originate direttamente a livello locale.

<sup>156</sup> Cfr. nota n. 60010.24/07/2013.0004865 dell'INAIL.

<sup>157</sup> L'applicativo informatico specifico che gestisce la programmazione dell'attività di vigilanza è denominato "Lotta all'evasione - Procedura Vi-Gea".

<sup>158</sup> Cfr. nota n. 60010.17 del 17 aprile 2014.

<sup>159</sup> I controlli del personale amministrativo vengono avviati con l'inoltro della diffida di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 1124/1965 e realizzati attraverso la consultazione delle varie banche dati disponibili.

<sup>160</sup> A garanzia del "migliore e più razionale impiego del personale ispettivo degli Enti Pubblici che gestiscono forme di assicurazioni obbligatorie".

<sup>161</sup> Fenomeno che difficilmente si presenta isolato, in quanto nella maggior parte dei casi è strettamente collegato ad altre manifestazioni di illegalità sostanziale, che vanno dall'evasione fiscale e contributiva allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, alle frodi in danno del sistema previdenziale, alla produzione ed al commercio di prodotti con marchi contraffatti.

nell'ultimo biennio gli interventi operativi nel settore sono stati finalizzati con priorità al contrasto<sup>162</sup>:

- dell'impiego di lavoratori "in nero", avuto riguardo alla plurioffensività della condotta criminosa. In questo contesto, le attività investigative si sono concentrate nell'individuazione di forme di intermediazione abusiva di persone non autorizzate (c.d. "caporalato");
- delle forme di interposizione di manodopera<sup>163</sup> e dei fittizi rapporti di lavoro agricoli volti ad ottenere indebite prestazioni previdenziali da parte dell'INPS, fenomeni a cui è spesso connesso l'utilizzo di lavoratori "in nero";
- delle irregolarità inerenti l'applicazione di forme contrattuali atipiche, flessibili, nonché il fenomeno delle false partite IVA e delle collaborazioni occasionali, che talora dissimulano rapporti di lavoro subordinato.

Infine, relativamente al ruolo svolto nel settore dall'Agenzia delle entrate, va precisato<sup>164</sup> che i verificatori procedono di norma, compatibilmente con le peculiari finalità istituzionali che caratterizzano i controlli in ambito fiscale, ad effettuare la rilevazione del personale presente in azienda al momento dell'accesso ed il riscontro della regolarità della relativa posizione.

## **5.2. L'organizzazione delle ispezioni sul lavoro**

### **5.2.1. I titolari delle funzioni ispettive**

Le funzioni ispettive in materia di lavoro e di previdenza sociale sono disciplinate, come visto in precedenza, dal d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, a sua volta novellato dalla legge 4 novembre 2010, n. 183.

Con la c.d. "riforma Biagi" vengono attribuite tali funzioni agli ispettori<sup>165</sup> del MLPS, incardinati negli uffici territoriali (DPL) e nella struttura operativa

---

<sup>162</sup> Cfr. nota n. 0090391/14 del 26 marzo 2014 del Comando Generale della Guardia di finanza.

<sup>163</sup> Consistente nel ricorso a fittizi rapporti di appalto di servizi con imprese che provvedono ad assumere solo formalmente i lavoratori e ad assolvere i relativi obblighi fiscali e contributivi. In realtà, i rapporti tra committenti e società appaltatrici, apparentemente regolari, sono strutturati al solo scopo di "interporsi" tra i lavoratori e le aziende alle cui dipendenze prestano effettivamente la loro attività lavorativa.

<sup>164</sup> Cfr. nota n. 0079105 dell'11 giugno 2014 dell'Agenzia delle entrate - Direzione generale amministrazione, pianificazione e controllo.

<sup>165</sup> Cfr. art. 6 del d.lgs. n. 124/2004 - con circolare n. 47 del 14 dicembre 2004 il Ministero, in sede interpretativa, ha riconosciuto, molto opportunamente e nel rispetto della situazione di fatto, l'attribuzione a tutto il personale svolgente attività di vigilanza in forza presso le Direzioni del lavoro la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e lo status giuridico di "personale ispettivo", comprendendovi anche gli addetti alla vigilanza e gli accertatori del lavoro.

che dal 1997<sup>166</sup> ha assunto il nome di "Servizio ispezione del lavoro". Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono, inoltre, riconosciute al personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri Enti per i quali vige il sistema di contribuzione obbligatoria.

Solo il personale ispettivo del Ministero, però, nei limiti del servizio e con esclusivo riferimento alle materie di competenza istituzionale, riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria<sup>167</sup>.

Nel settore di attività considerato possono, poi, operare i soggetti che istituzionalmente hanno la più ampia competenza nell'attività investigativa (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza) o nel contrasto all'evasione fiscale e contributiva (Agenzia delle entrate) e che, a pieno titolo, figurano<sup>168</sup> tra i soggetti abilitati a svolgere, anche in materia di lavoro e previdenza sociale, accertamenti circa la sussistenza e la rilevazione di illeciti amministrativi (oltre che, nel caso delle forze dell'ordine, competenti a svolgere funzioni di polizia giudiziaria per la scoperta di illeciti penali).

La legge n. 183/2010, agli articoli 4 e 33, ha, quindi, esteso agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria i poteri-obblighi di diffida e di verbalizzazione/contestazione della maxisanzione contro il sommerso<sup>169</sup>.

Nell'ambito delle Direzioni del lavoro sono, altresì, incardinati, con compiti specifici in materia di ispezioni del lavoro, i Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro (N.I.L.), funzionalmente dipendenti dal Direttore della DTL interessata, ma gerarchicamente subordinati al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro<sup>170</sup>, a sua volta ubicato presso il MLPS.

Con la "riforma Biagi" e il conseguente d.lgs. n. 124/2004 sono state riscritte le funzioni di vigilanza, di indagine e di prevenzione attribuite agli ispettori del lavoro<sup>171</sup> e disciplinati i poteri di azione investigativa<sup>172</sup> e sanzionatoria.

---

<sup>166</sup> In attuazione del d.m. 7 novembre 1996, n. 687.

<sup>167</sup> Ai funzionari degli altri Enti o Istituti compete, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza di rispettiva competenza, esclusivamente la qualifica di pubblico ufficiale.

<sup>168</sup> Cfr. art. 13, comma 4, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

<sup>169</sup> Cfr. le conseguenti intese operative del MLPS con l'Arma dei Carabinieri (29 settembre 2010) ed il Corpo della Guardia di finanza (26 ottobre 2010) per istituzionalizzare il coordinamento operativo nel contrasto ai fenomeni criminali connessi allo sfruttamento del lavoro sommerso, le procedure di segnalazione e la programmazione di interventi ispettivi da effettuare congiuntamente.

<sup>170</sup> Con sede in Roma presso il MLPS da cui dipende funzionalmente. Prima del d.m. 2 marzo 2006 si chiamava "Comando Carabinieri Ispettorato del lavoro".

Con decreto interministeriale 12 novembre 2009 è stata ridefinita l'organizzazione centrale del Comando in questione e quella periferica, con l'istituzione di quattro Gruppi Carabinieri aventi sede, rispettivamente, a Milano, Roma, Napoli e Palermo.

All'interno di ciascun Gruppo è presente un nucleo operativo che, nell'ambito territoriale di competenza, svolge attività ispettiva congiuntamente all'apposito personale del Ministero.

<sup>171</sup> Funzioni che, prima, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 628/1961, erano riconosciute in capo agli Ispettorati del lavoro (poi Direzioni del lavoro) e non direttamente alle unità di personale ispettivo.

<sup>172</sup> Riassumibili ne:

Presso ogni Dipartimento dell'Azienda Sanitaria locale è, infine, istituito il Servizio di prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro che esercita attività di vigilanza per l'osservanza della normativa di cui al d.lgs. n. 81/2008 e successive modificazioni (T.U. in materia di sicurezza del lavoro).

L'attività di vigilanza nei cantieri edili è svolta, anche, dagli ispettori del lavoro.

Per uniformare le modalità di condotta del personale ispettivo e procedimentalizzare le operazioni di controllo nei luoghi di lavoro è stato adottato il "Codice di comportamento" di cui alla circolare n. 13 del 20 aprile 2006 del MLPS. I vari passaggi del procedimento ispettivo sono stati, peraltro, normativamente disciplinati con la legge n. 183/2010, con inevitabili ricadute, in termini di legittimità, sulla validità dei provvedimenti adottati in caso di inosservanza delle nuove disposizioni legislative.

Con decreto ministeriale in data 15 gennaio 2014 è stato, di recente, adottato il nuovo Codice comportamentale, applicabile al personale ispettivo e ai militari dell'Arma dei Carabinieri dei N.I.L., che, tra l'altro, disciplina il c.d. "accesso breve" finalizzato in via esclusiva all'accertamento dell'eventuale impiego di lavoratori "in nero".

- 
- potere di accesso e di ispezione: per accertare le violazioni amministrative e gli illeciti penali gli ispettori delle DTL hanno piena facoltà di procedere in qualsiasi ora all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora (laboratori, opifici, cantieri, lavori, dormitori e refettori annessi agli stabilimenti).  
Il potere di accedere "liberamente e senza preavviso" non legittima, tuttavia, il compimento di atti di coercizione per vincere eventuali resistenze ed obbligare i datori di lavoro a consentire l'ingresso in azienda. In tal caso, infatti, l'organo ispettivo può solo contestare il comportamento illecito ed applicare la sanzione amministrativa pecuniaria per impedimento dell'esercizio dei poteri di vigilanza;
  - potere di accertamento: facoltà di osservare luoghi, situazioni, fatti alla ricerca di notizie e informazioni, anche mediante l'acquisizione di dichiarazioni (dai datori di lavoro, dai lavoratori e dai rappresentanti sindacali) e di altre fonti di prova;
  - potere di contestazione: dovere di provvedere direttamente alla contestazione al trasgressore e alla persona obbligata in solido delle violazioni accertate;
  - potere di sequestro: disciplinato dall'art. 13, comma 2, della legge n. 689/1981 e consistente nel "sequestro cautelare" delle cose (documenti, materiale informativo e ecc.) che possono formare oggetto di confisca amministrativa.

### 5.2.2. Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione

Ai sensi dell'art. 33 della legge n. 183/2010, che ha novellato l'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, le verifiche ispettive presso i luoghi di lavoro<sup>173</sup> comportano, di norma, l'identificazione delle persone presenti sul luogo e intente al lavoro<sup>174</sup> con la descrizione delle modalità del loro impiego, la ricerca e l'esame dell'eventuale documentazione esistente in loco, la redazione del c.d. **verbale di primo accesso ispettivo**, nel quale si dà atto della situazione rilevata, delle attività espletate e delle eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste e si forniscono indicazioni con riguardo al prosieguo degli accertamenti<sup>175</sup>.

Il verbale *de quo*, che caratterizza formalmente il procedimento ispettivo, dovrebbe assolvere alla finalità prioritaria di preconstituire, nell'interesse dell'amministrazione, una solida base probatoria delle irregolarità e degli illeciti rilevati, in vista delle possibili contestazioni e verifiche giudiziali.

Le indicazioni normative provenienti dalla novella del 2010 convergono tutte in direzione dell'accrescimento degli oneri procedurali a carico del personale ispettivo con l'effetto, non dichiarato, di porre il principio di trasparenza al centro dell'azione di vigilanza e di aprire il procedimento ispettivo ad una più ampia partecipazione e collaborazione del datore di lavoro, in vista dell'obiettivo prioritario di potenziare l'efficacia della tutela degli interessi pubblici.

Un'ulteriore previsione normativa di particolare interesse è quella che impone di acquisire a verbale "ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti".

Qualora gli accertamenti ispettivi si protraggano, è prevista anche la compilazione di un **verbale interlocutorio** per consentire al personale di vigilanza di formalizzare le ulteriori esigenze istruttorie e le problematiche obiettive che giustificano il prolungamento dell'indagine, rendendone edotto il soggetto ispezionato.

---

<sup>173</sup> In base al ruolo attribuito del legislatore al libro unico del lavoro, la "nuova" ispezione è chiamata a "declinare una sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati" che inducono nei lavoratori e nei datori di lavoro la percezione di una strategica e costante attività di contrasto al lavoro sommerso.

<sup>174</sup> La previsione normativa "va innanzitutto interpretata alla luce delle finalità dell'accertamento", in relazione alle quali "risulta di fondamentale importanza nella sola ipotesi in cui sia necessario verificare il rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro (ad es. lavoro sommerso)". Cfr. circolare n. 41 del 9 dicembre 2010 del MLPS.

<sup>175</sup> Nel corso delle attività investigative successive all'accesso in azienda si procede, altresì, all'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori trovati presenti e intenti al lavoro.

La chiusura dell'attività di verifica determina la conclusione del procedimento ispettivo, con la rappresentazione al soggetto controllato delle eventuali irregolarità riscontrate e la contestazione degli illeciti amministrativi ovvero, in alternativa, con l'archiviazione degli atti.

Il documento conclusivo, previsto dall'art. 33 della legge n. 183/2010, è il **verbale unico di accertamento e notificazione**<sup>176</sup>, atto mediante il quale il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido sono ammessi alla procedura di regolarizzazione delle inosservanze "comunque materialmente sanabili"<sup>177</sup>, con conseguente possibilità di pagamento delle sanzioni dovute in misura cd. agevolata, e si procede alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981.

La funzione prioritaria assegnata al verbale unico è, in ogni caso, quella di fornire "indicazione puntuale delle fonti di prova"<sup>178</sup> degli illeciti rilevati necessaria per dimostrare il fondamento della pretesa sanzionatoria che, peraltro, ben può essere sostenuta dall'acquisizione di un ulteriore corredo probatorio.

Gli altri contenuti essenziali del verbale riguardano, poi, la possibilità (non l'obbligo) di rimuovere gli illeciti diffidabili<sup>179</sup> e di indicare al trasgressore gli strumenti di difesa e gli organi e i termini di impugnazione degli atti<sup>180</sup>.

In particolare, si pone come condizione di procedibilità la c.d. "diffida obbligatoria" o preventiva inserita a verbale e rivolta al trasgressore, a

---

<sup>176</sup> Il verbale unico deve contenere:

- gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati;
- la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili;
- la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento in misura agevolata;
- la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida non andata a buon fine, attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981;
- l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione (art. 33, comma 4, legge n. 183/2010).

<sup>177</sup> Cfr. art. 13 d.lgs. n. 124/2004 e successive modificazioni.

<sup>178</sup> Lo stesso verbale di accertamento può costituire fonte di prova ai sensi della vigente normativa "relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati" (art. 10, 5° comma, d.lgs. n. 124/2004).

Invero, l'efficacia probatoria deriva specificatamente dalla sua natura di atto pubblico, che gli conferisce la capacità di resistere alla verifica giudiziale, fino a querela di falso, per i fatti indicati ed avvenuti in presenza del personale ispettivo, ma non riconosce allo stesso documento valore probatorio delle circostanze apprese e non diversamente dimostrate (cfr. ex multis, Cass. Civ. 8 aprile 2010, n. 8335).

<sup>179</sup> Deve trattarsi di "inosservanze comunque materialmente sanabili" (ex art. 13 d.l. n. 104/2004, come modificato dall'art. 33 legge n. 183/2010), per le quali l'interesse perseguito dalla norma sia ancora recuperabile. Dopo la riforma, la sanabilità richiede un doppio requisito: la mancata lesione dell'interesse protetto dalla norma (che invece emerge, per esempio, negli illeciti lesivi dell'integrità psico-fisica del lavoratore) e la concreta realizzabilità dell'adempimento.

<sup>180</sup> Relativamente agli adempimenti in materia di verbalizzazione unica conclusiva, l'INPS, con direttiva n. 2322 del 1° febbraio 2011, ha inteso uniformare il comportamento dei propri funzionari ispettivi a quello degli ispettori del lavoro, adeguando le procedure documentali alle novità introdotte dalla legge n. 183/2010 al fine di "non pregiudicare la legittimità dell'azione ispettiva e di garantire in ragione l'uniformità dei comportamenti".

regolarizzare le irregolarità sanabili, evitando, con una condotta collaborativa, la contestazione degli illeciti.

L'essenza della diffida risiede nella sua natura sollecitatoria e riparatrice e nell'attitudine ad interporsi funzionalmente tra accertamento e contestazione tanto che, fino alla scadenza utile per compiere gli adempimenti richiesti, sono interrotti i termini della contestazione.

L'eventuale pagamento della sanzione nella misura agevolata<sup>181</sup>, "estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa".

Relativamente agli illeciti amministrativi non oggetto di diffida, in quanto materialmente non sanabili, e a quelli sanabili ma di fatto non sanati per inottemperanza alla diffida adottata, l'art. 13, comma 4, lett. d), del d.lgs. n. 124/2004 stabilisce che il verbale conclusivo deve indicare "la possibilità di estinguere gli illeciti...attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689".

Come già visto, la novella del 2010 ha riconosciuto il potere di diffida anche agli ispettori del lavoro, agli ispettori e funzionari amministrativi degli enti ed istituti previdenziali "per le inadempienze da essi rilevate", nonché agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria "che accertano, ai sensi dell'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale".

L'intimazione della diffida deve avvenire mediante il verbale unico e con gli effetti previsti da quest'ultimo, tra cui quello di produrre, in caso di mancata adesione, "gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati"<sup>182</sup>.

Non possono, invece, formare oggetto di verbalizzazione di primo accesso o conclusiva gli ordini, le diffide o le prescrizioni che si sostanziano in specifici provvedimenti, autonomamente disciplinati e che mantengono una propria distinta autonomia come la: disposizione<sup>183</sup>, sospensione dell'attività imprenditoriale<sup>184</sup>, diffida accertativa per crediti patrimoniali<sup>185</sup>, prescrizione

---

<sup>181</sup> Pari all'importo della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in "misura fissa " (art. 13, comma 3, d.lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 33 legge n. 183/2010).

<sup>182</sup> Cfr. art. 13, 5° comma, d.lgs. n. 124/2004, come novellato dall'art. 33 della legge n. 183/2010.

<sup>183</sup> Art. 14 d.lgs. n. 124/2004.

<sup>184</sup> Art. 14 d.lgs. n. 81/2008.

<sup>185</sup> Art. 12 d.lgs. n. 124/2004.

obbligatoria<sup>186</sup>, nonché gli atti di polizia giudiziaria eventualmente posti in essere durante l'accesso o l'accertamento in azienda<sup>187</sup>.

## 6. Profili evolutivi dell'attività di vigilanza

### 6.1. Risorse impiegate

Secondo i dati aggiornati forniti dal MLPS<sup>188</sup>, la consistenza del personale impiegato nell'attività ispettiva nel periodo 2010-2013 è risultata la seguente:

**TABELLA n. 1**

**Personale ispettivo del Ministero e dell'Arma dei Carabinieri \***

<b>ANNO</b>	<b>Personale con tessera ispettiva</b>	<b>Militari del Comando e dei Gruppi Carabinieri TL e dei N.I.L.</b>	<b>TOTALE</b>
<b>2010</b>	n. <b>3.443 unità</b> : n. 3.111 ispettori del lavoro n. 305 ispettori tecnici n. 27 ex assistenti del lavoro	n. <b>313</b>	<b>3.756</b>
<b>2011</b>	n. <b>3.352 unità</b> : n. 3.025 ispettori del lavoro n. 300 ispettori tecnici n. 27 ex assistenti del lavoro	n. <b>423</b>	<b>3.775</b>
<b>2012</b>	n. <b>3.183 unità</b> : n. 2.864 ispettori del lavoro n. 292 ispettori tecnici n. 27 ex assistenti del lavoro	n. <b>456</b>	<b>3.639</b>
<b>2013</b>	n. <b>3.113 unità</b> : n. 2.767 ispettori del lavoro n. 319 ispettori tecnici n. 27 ex assistenti del lavoro	n. <b>424</b>	<b>3.537</b>
Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali			<b>14.707</b>

\* Al netto delle unità distaccate presso l'Amministrazione centrale

Relativamente alle giornate/uomo effettivamente dedicate ai servizi di vigilanza e controllo, viene rappresentato<sup>189</sup>, in mancanza di una rilevazione specifica in tal senso, che il personale ispettivo è "impegnato mediamente n. 3/4 giornate lavorative settimanali nello svolgimento di accessi ispettivi in servizio esterno e per le restanti n. 2 giornate lavorative è impegnato presso la sede della struttura territoriale di appartenenza nell'effettuazione di adempimenti connessi all'attività di vigilanza" (esame

<sup>186</sup> Art. 15 d.lgs. n. 124/2004; art. 20 d.lgs. n. 758/1994.

<sup>187</sup> Dovendo tale documentazione mantenere una sua autonomia sia in punto di verbalizzazione che di tutele procedurale da garantire.

<sup>188</sup> Cfr. nota n. 37/0008490/MA008.A001 dell'8 maggio 2014.

<sup>189</sup> Cfr. nota n. 37/0012770/MA 008.A001 in data 15 luglio 2013 del MLPS.

della documentazione, redazione dei verbali ispettivi, elaborazione delle informative di reato ecc.).

Per quanto concerne l'INPS, la consistenza organica del profilo ispettivo è stata discrezionalmente inserita nella più ampia dotazione dell'area C, pari a 23.290 unità, nella quale sono compresi gli ispettori di vigilanza, suddivisi nei vari livelli economici<sup>190</sup>.

La consistenza numerica del personale inquadrato nel profilo di ispettore di vigilanza dell'Istituto negli ultimi anni e le giornate/uomo impiegate sono evidenziate nella tabella seguente<sup>191</sup>:

**TABELLA n. 2**  
**Personale ispettivo dell'INPS\***

<b>Livelli economici</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
C5	385	271	195	162
C4	901	893	898	886
C3	80	69	66	62
C2	2	2	1	1
C1	3	304	350	381
<b>TOTALE</b>	<b>1.371</b>	<b>1.539</b>	<b>1.510</b>	<b>1.492</b>
<b>Giornate/uomo**</b>	<b>286.602</b>	<b>284.082</b>	<b>272.984</b>	<b>264.914</b>

Fonte: Istituto nazionale della previdenza sociale

\* Consistenza al 1° gennaio di ogni anno

\*\* Impiegate nell'attività di vigilanza

Secondo i dati forniti dall'INAIL<sup>192</sup>, la dotazione organica e la forza effettiva del personale ispettivo nonché le giornate/uomo effettivamente dedicate ai servizi di vigilanza e controllo risultano dalla seguente tabella:

**TABELLA n. 3**  
**Personale ispettivo dell'INAIL**

<b>ANNO</b>	<b>Dotazioni organiche</b>	<b>Forza effettiva</b>	<b>Giornate/uomo impiegate *</b>
<b>2010</b>	n. 426	n. 325	n. 72.416
<b>2011</b>	n. 426	n. 336	n. 66.260
<b>2012</b>	n.399	n. 388	n. 73.545
<b>2013</b>	n. 349	n. 377	n. 73.000

Fonte: Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

\* Nelle giornate/uomo va compresa anche l'attività ispettiva svolta dai funzionari di vigilanza sul versante dell'erogazione delle prestazioni economiche (circa 4.000 accertamenti annui) connesse agli infortuni mortali o gravi, alle richieste di riconoscimento di malattie professionali ecc.

<sup>190</sup> Cfr. nota n. 0064. 19.07.2013. 0006003.

<sup>191</sup> Cfr. nota n. 0064. 16.04.2014. 0003866.

<sup>192</sup> Cfr. citata nota n. 60010. 24.07.2013. 0004865.

## 6.2. Procedure e obiettivi

Nel quadriennio 2010-2013<sup>193</sup>, la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza ha tenuto varie riunioni per:

- analizzare<sup>194</sup> le problematiche socio-economiche del lavoro "nero" in agricoltura<sup>195</sup> e varare il Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nelle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, con la programmazione annuale di circa 20.000 interventi ispettivi mirati e congiunti nei confronti, rispettivamente, di aziende agricole e aziende edili<sup>196</sup>, selezionate dai rappresentanti di tutte le Istituzioni coinvolte nell'iniziativa;
- elaborare<sup>197</sup> i risultati dell'attività di vigilanza svolta in precedenza e quelli del Piano straordinario, valutando i pro e i contro dell'"effetto annuncio", ed approfondire la tematica della condivisione e dell'integrazione delle varie banche dati disponibili<sup>198</sup>;
- presentare<sup>199</sup> il Piano straordinario di vigilanza al lavoro sommerso che prevedeva l'effettuazione di almeno 80.000 controlli mirati, oltre circa 50.000 ispezioni ulteriori, per individuare le sacche di lavoro "nero"<sup>200</sup>;
- valutare<sup>201</sup> l'impatto delle novità introdotte dalla legge n. 183/2010 (cd. Collegato lavoro) sulla gestione dell'attività di controllo e, in particolare, sulle modalità operative dell'ispezione, definendo la programmazione della vigilanza per l'anno 2012 e le relative priorità<sup>202</sup>;
- esaminare<sup>203</sup> i risultati dell'attività di vigilanza svolta nel corso del 2012 e nel primo trimestre 2013 e lo stato di attuazione del Progetto "L'ispezione del lavoro nel contrasto al lavoro irregolare", finanziato dal Fondo di rotazione con il supporto dell'ente *in house* Italia Lavoro S.p.A., finalizzato a potenziare l'attività di *intelligence* nella individuazione degli obiettivi

---

<sup>193</sup> Cfr. citata nota in data 15 luglio 2013 del MLPS.

<sup>194</sup> Riunione del 4 febbraio 2010.

<sup>195</sup> Con particolare riferimento al lavoro stagionale ed al fenomeno dell'immigrazione clandestina.

<sup>196</sup> Il Piano straordinario era stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2010 a seguito del grave allarme sociale provocato dagli scontri di Rosarno.

<sup>197</sup> Riunione del 24 novembre 2010.

<sup>198</sup> Tra Ministero, INPS, INAIL e Agenzia delle entrate.

<sup>199</sup> Nella riunione dell'8 marzo 2011.

<sup>200</sup> E' stata formalizzata, altresì, l'avvenuta realizzazione di un apposito "contatore" per il monitoraggio mensile del numero dei lavoratori in nero individuati e regolarizzati a seguito degli interventi ispettivi.

<sup>201</sup> Nella riunione del 7 febbraio 2012

<sup>202</sup> Strettamente correlate alle caratteristiche specifiche dei fenomeni di irregolarità emergenti a livello locale, con particolare attenzione al lavoro "nero", a forme fittizie di decentramento produttivo e illecita interposizione di manodopera negli appalti e subappalti, alla irregolare qualificazione dei rapporti di lavoro, alle violazioni connesse alle pari opportunità ed all'occupazione irregolare di minori.

<sup>203</sup> Riunioni del 23 gennaio e 1° luglio 2013.

dell'ispezione e realizzare un incremento del numero delle aziende irregolari scoperte (mediamente pari al 49% del totale delle aziende controllate). Il progetto si propone, infatti, di definire una metodologia di analisi statistica<sup>204</sup> in grado di favorire la selezione delle realtà economiche maggiormente esposte al rischio di occupazione del lavoro irregolare.

Le più significative determinazioni concernenti l'attività di vigilanza<sup>205</sup> sono riportate nei Documenti di programmazione dell'azione ispettiva per gli anni dal 2010 al 2013<sup>206</sup>, che tengono conto delle proposte avanzate dalle Direzioni territoriali del lavoro, sulla base degli elementi informativi provenienti dalle relazioni di sintesi annuali<sup>207</sup> dei C.L.E.S. e di quelli forniti dalle Commissioni regionali di coordinamento.

Nell'ambito della riforma organizzativa e funzionale che ha interessato negli anni più recenti l'attività ispettiva è stata adottata una metodologia di pianificazione degli interventi, strettamente correlata alle caratteristiche peculiari dei fenomeni di irregolarità individuati nei diversi ambiti locali, che prevede "un'analitica mappatura preventiva degli illeciti e delle criticità che contraddistinguono le singole aree geografiche, al fine di garantire un effettivo potenziamento dell'incisività dell'azione di vigilanza"<sup>208</sup>.

I controlli in materia di lavoro e previdenza sociale, a partire dalla nota Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, sono indirizzati<sup>209</sup> in particolare verso i seguenti obiettivi:

- contrasto al lavoro sommerso e, quindi, ai fenomeni di evasione ed elusione contributiva, nonché tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e ostacolo all'impiego quale forza lavoro irregolare dei cittadini stranieri immigrati;

---

<sup>204</sup> Basata sull'elaborazione delle informazioni concernenti l'esito degli accertamenti ispettivi operati e di una serie di elementi informativi afferenti l'attività produttiva delle imprese (variabili di tipo organizzativo, strutturale, economico e finanziario, indicatori di efficienza dei fattori produttivi ecc.).

<sup>205</sup> Adottate dalla Commissione centrale e rese operative dalla Direzione generale per l'attività ispettiva.

<sup>206</sup> Contengono le linee programmatiche dell'azione ispettiva delle Strutture territoriali del MLPS, con l'indicazione del numero e dei settori merceologici delle aziende da sottoporre a verifica.

<sup>207</sup> Tali relazioni evidenziano, a livello locale, la diffusione di fenomeni illeciti analoghi a quelli evidenziati a livello centrale nei citati Documenti di programmazione e rappresentati, soprattutto, dalle violazioni in materia di appalti e somministrazione, dall'utilizzazione non corretta delle tipologie contrattuali flessibili e dalla concentrazione degli illeciti nei settori critici dell'edilizia, dei pubblici esercizi e del commercio.

<sup>208</sup> Così la citata nota n. 37/0012770/MA008.A001 del MLPS.

<sup>209</sup> La Direzione generale per l'attività ispettiva del MLPS ha impartito disposizioni operative per dare attuazione alla direttiva Sacconi e definito una speciale modulistica semplificata, unica per il personale ispettivo del Ministero e degli Istituti previdenziali, nonché "linee guida in ordine alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva" (cfr. note 25 SEGR 95 del 9 gennaio 2009 e n. 25 SEGR 8716 del 16 giugno 2009).

- contrasto all'utilizzazione anomala, in funzione elusiva, dei contratti di lavoro atipici o flessibili<sup>210</sup>;
- analisi delle criticità negli appalti, subappalti, distacchi, consistenti nel ricorso a forme fittizie di decentramento produttivo, che configurano fenomeni di somministrazione illecita, appalti illegali e distacchi non veritieri;
- lotta al diffuso fenomeno delle false prestazioni lavorative in agricoltura, dal quale conseguono, con la complicità interessata dei datori di lavoro, indebite prestazioni previdenziali per i soggetti coinvolti;
- verifiche sulla corretta modalità di occupazione dei lavoratori minori, al fine di contrastare la piaga dello sfruttamento e di tutelare l'integrità psico-fisica dei minori medesimi, assicurando anche l'osservanza delle disposizioni della legge n. 68/1999 sull'obbligo di copertura dell'aliquota riservata alle categorie protette;
- controlli in materia di pari opportunità in materia di lavoro, per individuare eventuali situazioni di discriminazione di genere e garantire l'effettività della tutela delle lavoratrici-madri;
- accertamenti nel settore della cooperazione per verificare la correttezza dell'inquadramento contrattuale e delle condizioni effettive di lavoro dei soci lavoratori<sup>211</sup>.

Nell'ambito della lotta all'evasione contributiva l'INAIL e l'INPS hanno attivato nuove forme di accertamento e verifica della gestione dei flussi contributivi ed assicurativi, utilizzando, a supporto delle attività di verifica e tutoraggio<sup>212</sup>, il "*Data Mining*" che, analizzando le performance aziendali, consente di elaborare indici di rischio di evasione e/o omissione contributiva e "liste di non congruità" collegati alle varie tipologie aziendali<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> Associazioni in partecipazioni, collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, collaborazioni occasionali, contratti di lavoro intermittente, vouchers, contratti part-time ecc..

<sup>211</sup> Con particolare riguardo al rispetto della normativa in materia di tempi di guida e di riposo e di orario di lavoro.

<sup>212</sup> L'attività di tutoraggio assicurata dall'INPS per le grandi aziende e le aziende agricole prevede un contatto diretto con le imprese interessate attraverso forme di "collaborazione" e di "affiancamento" per gestire eventuali situazioni di crisi aziendali e ridurre i rischi di conflitto, tenendo conto della specificità di ciascun settore produttivo, del ramo di attività e delle dinamiche locali. Tale attività va intesa, in senso lato, come una attività di *counseling* che tende ad orientare i comportamenti aziendali verso atteggiamenti virtuosi, promuovendo un controllo preventivo costante e personalizzato.

<sup>213</sup> Cfr. Relazione del "Gruppo di lavoro sull'economia sommersa e i flussi finanziari" istituito dal MEF – Roma, 14 luglio 2011.

### 6.3. Progetti e piani straordinari per potenziare la qualità e l'efficacia dell'attività ispettiva

In linea con la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, la DGAI ha promosso vari progetti finalizzati ad incrementare la qualità e l'efficacia dell'azione ispettiva nel settore del lavoro e della previdenza sociale.

In particolare, il "Progetto qualità", rappresenta il principale strumento di valutazione degli interventi ispettivi degli uffici territoriali non solo sulla scorta del dato quantitativo (numero delle verifiche svolte) ma, soprattutto, dell'efficacia delle ispezioni misurata in base ai seguenti parametri<sup>214</sup>: *presenza*, indicatore che verifica il costante presidio del territorio da parte del personale ispettivo; *qualità*, legata direttamente alla tipologia delle violazioni di natura sostanziale accertate dagli ispettori; *redditività*<sup>215</sup>, che valuta la "forza persuasiva" dell'ispezione nel convincere i trasgressori ad aderire alle "conciliazioni monocratiche/diffide accertative per crediti patrimoniali", istituti idonei a soddisfare con tempestività le esigenze di tutela del lavoratore e favorire l'accordo transattivo tra le parti.

Altra interessante realizzazione concerne il "Progetto trasparenza ed uniformità" che, attraverso la periodica rilevazione delle segnalazioni<sup>216</sup> relative a violazioni del principio di uniformità dell'azione ispettiva e delle regole deontologiche, realizza un osservatorio permanente sulle anomalie comportamentali e procedurali di maggior rilievo e consente di adottare o promuovere gli opportuni interventi correttivi, assicurando, inoltre, la dovuta conformità dell'attività ispettiva al Codice di comportamento ed alle direttive ministeriali.

Un'ulteriore misura riguarda il monitoraggio delle azioni di prevenzione e promozione<sup>217</sup> poste in essere dalle Strutture territoriali per l'approfondimento e la divulgazione nel relativo ambito territoriale di problematiche di rilevanza

---

<sup>214</sup> In relazione ai citati parametri, vengono predisposti trimestralmente due distinti elenchi:

- a. quello individuato come "Tabella qualità-Indicatore di efficacia", orientato al monitoraggio dell'attività di vigilanza svolta dalle Direzioni territoriali del lavoro attraverso i parametri della qualità e della presenza, dalla cui sintesi emerge il cd. "indicatore di efficacia" complessiva dell'azione di controllo;
- b. l'altro denominato "Tabella qualità-conciliazioni monocratiche e diffide accertative", mirato a valutare l'effettivo grado di utilizzazione dei diversi istituti introdotti dal d.lgs. n. 124/2004 attraverso un indicatore complessivo risultante dal rapporto tra il numero di conciliazioni e diffide definite positivamente e quello delle ispezioni effettuate nel trimestre di riferimento.

<sup>215</sup> La qualità misurata da questo indicatore si riferisce alla completezza, correttezza e fondatezza degli accertamenti, elementi questi che possono indurre il trasgressore ad evitare il contenzioso e ad estinguere gli illeciti mediante gli strumenti di definizione agevolata anticipata.

<sup>216</sup> Provenienti da vari *stakeholders*, quali i Segretari provinciali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, i Presidenti provinciali delle organizzazioni dei datori di lavoro, i Presidenti dei Consigli provinciali degli ordini professionali, tutti "sensori" privilegiati nei rispettivi territori di competenza e, quindi, interlocutori privilegiati dell'Amministrazione.

<sup>217</sup> Di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004.

generale, con lo scopo di favorire il rispetto della normativa in materia di lavoro e previdenza e di informare sulla corretta applicazione dei nuovi istituti.

Nel novero delle iniziative avviate rivestono, poi, particolare importanza:

- quella diretta ad accrescere la conoscenza della Direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori, promossa nell'ambito del progetto "*Empower-Exchange of experiences and implementation of actions for posted workers*", in partnership con la Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro<sup>218</sup> ed in collaborazione con l'Istituto Guglielmo Tagliacarne<sup>219</sup>. A conclusione dell'iniziativa progettuale è stato presentato il "Vademecum sul distacco comunitario", valido strumento per gli ispettori del lavoro, chiamati a risolvere problematiche legate alla posizione del lavoratore proveniente da un Paese comunitario, e per il datore di lavoro interessato ad approfondire lo specifico tema;
- il progetto "TRANSPO"<sup>220</sup>, finanziato dalla Commissione Europea ed attuato in partenariato con l'Istituto Tagliacarne, il Ministero del lavoro francese e l'Ispettorato del lavoro della Romania.

Nell'ambito di tale progetto, diretto a monitorare il distacco transnazionale di lavoratori nel settore dell'autotrasporto ed a rafforzare la cooperazione tra Istituzioni, è stato elaborato un documento conclusivo<sup>221</sup>, pubblicato in diverse lingue, che costituisce un valido supporto per gli ispettori del lavoro nello specifico settore di controllo;

- l'attività condotta anche quest'anno sul fronte del lavoro irregolare, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza, nei confronti di 60 aziende straniere concentrate in un'unica struttura distribuita nel comune di Prato, con l'obiettivo di ricostruire anche la catena commerciale per verificare la regolarità fiscale delle attività svolte.

Il "Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia"<sup>222</sup>, settori tradizionalmente più esposti all'utilizzo di lavoro irregolare, è stato finalizzato al contrasto del particolare fenomeno da parte delle imprese agricole ed edili del Meridione (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) ed alla valutazione delle

---

<sup>218</sup> Già Direzione generale del mercato del lavoro.

<sup>219</sup> L'Istituto ha realizzato anche il progetto "Enforcement Stakeholders alliance" in materia di distacco transnazionale di lavoratori, al quale ha aderito il MLPS.

<sup>220</sup> *Road transport sector and posting of workers*.

<sup>221</sup> In tema di "L'attività ispettiva nell'ambito del distacco transnazionale dei lavoratori nel trasporto stradale: una guida per le autorità di controllo".

<sup>222</sup> Approvato dal Consiglio dei Ministri a Reggio Calabria il 28 gennaio 2010.

problematiche legate alle infiltrazioni criminali, allo sfruttamento della manodopera nell'ambito dell'economia sommersa ed alla tutela della persona del lavoratore<sup>223</sup>.

Il piano è stato articolato in una serie di controlli svolti congiuntamente da parte del personale ispettivo del MLPS<sup>224</sup>, degli Enti previdenziali nonché di unità delle Forze dell'ordine (Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Reparti territoriali dei Carabinieri) chiamati a costituire specifici gruppi operativi.

I risultati dell'attività ispettiva sono riportati nell'allegato A in Appendice.

Nel corso dell'anno 2010, è stata realizzata, attraverso accertamenti mirati a reprimere il lavoro nero e a far emergere altre situazioni di irregolarità<sup>225</sup>, una "campagna" di controlli a carattere straordinario nel settore dei pubblici esercizi, interessati nel periodo estivo da una significativa affluenza di utenti.

Il coordinamento dell'operazione è stato affidato ai Direttori regionali di alcune regioni<sup>226</sup> i quali hanno costituito *task force*, con funzionari degli Enti previdenziali e Carabinieri dei N.I.L., impiegate nelle aree costiere nella verifica delle attività e delle aziende più esposte al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare<sup>227</sup>.

Con il "Piano straordinario di vigilanza per il contrasto al lavoro sommerso", promosso nel 2011, sono stati eseguiti circa 80.000 controlli mirati al contrasto dello specifico fenomeno, obiettivo monitorato attraverso la realizzazione di apposito "contatore"<sup>228</sup> che elabora i dati relativi ai lavoratori in nero individuati dal personale ispettivo ministeriale (compresi i Carabinieri dei N.I.L.) nonché dagli ispettori dell'INPS e dell'INAIL e dai militari della Guardia di finanza.

Nel corso dell'anno 2012, l'operazione "Mattone sicuro" ha previsto controlli straordinari in edilizia finalizzati al contrasto al sommerso di lavoro<sup>229</sup> ed alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>230</sup>.

---

<sup>223</sup> L'obiettivo era quello di verificare 10.000 aziende agricole presenti in 15 province delle regioni interessate e 10.000 aziende edili dislocate in tutte le 24 province delle stesse regioni.

<sup>224</sup> DTL e Comando Carabinieri Tutela del Lavoro.

<sup>225</sup> In materia di orario di lavoro, mancata fruizione dei riposi previsti dalla normativa di settore, erogazione di retribuzione in nero, ricorso al lavoro minorile ecc.ecc.

<sup>226</sup> Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna e Toscana.

<sup>227</sup> Gli accessi ispettivi hanno riguardato n. 2.020 aziende, di cui n. 1.022 risultati irregolari (il 51%), e hanno portato all'individuazione di una consistente percentuale (il 51,33%) di lavoratori in nero (n. 844 su un totale di 1.644 lavoratori irregolari trovati intenti al lavoro) e all'adozione di n. 162 provvedimenti di sospensione (di cui 147 successivamente revocati).

<sup>228</sup> Formalizzato nel corso della riunione della Commissione centrale di coordinamento per l'attività di vigilanza, tenutasi l'8 marzo 2011.

<sup>229</sup> In particolare, gli accessi ispettivi sono stati mirati alla repressione delle forme di impiego di lavoratori irregolari o in "nero", del caporalato e degli appalti illeciti e al contenimento delle dimensioni del fenomeno degli infortuni sul lavoro anche sotto il profilo della prevenzione.

<sup>230</sup> Sono state ispezionate n. 18.207 aziende, di cui il 59% risultate in situazioni di irregolarità, con la contestazione di illeciti in oltre 10.800 casi. Sono stati individuati 7.563 lavoratori irregolari, di cui 3.680 (49%) totalmente in nero, adottati n. 1.138 provvedimenti di

Nel prosieguo dello stesso anno, a seguito di una serie di infortuni mortali verificatisi in occasione di manifestazioni ed eventi musicali, è stata avviata una campagna<sup>231</sup> di vigilanza straordinaria sulle manifestazioni culturali e di carattere fieristico ed espositivo, in coordinamento con INPS e INAIL, seguita da interventi ispettivi<sup>232</sup> nel settore turistico-alberghiero, per verificare la corretta utilizzazione dei contratti di appalto di servizi concernenti soprattutto società cooperative.

Analoghe operazioni di vigilanza straordinaria sono state realizzate nelle aree geografiche con elevata vocazione agricola<sup>233</sup>, oltre agli interventi realizzati trimestralmente con il coinvolgimento dei militari dell'Arma, orientati al contrasto dei più rilevanti fenomeni di illegalità e di sfruttamento di manodopera<sup>234</sup>.

Nel corso dell'anno 2013, la DGAI ha programmato e realizzato ulteriori campagne di vigilanza straordinaria dirette al contrasto dei diversi fenomeni di elusione ed evasione emersi sul territorio nazionale ed alla verifica della corretta applicazione delle disposizioni introdotte dalla più recente normativa lavoristica<sup>235</sup>.

Gli interventi più significativi<sup>236</sup> hanno riguardato il settore: delle agenzie di servizi e della vendita diretta; degli eventi culturali e di carattere fieristico; di attività dei centri di elaborazione dati; dell'utilizzo dei contratti di associazione in partecipazione.

#### **6.4. Costi della vigilanza**

Proseguendo l'elaborazione avviata in occasione della precedente indagine della Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 16/2009/G), la Sezione ha acquisito elementi e dati rappresentativi della spesa sostenuta dal MLPS e

---

sospensione dell'attività d'impresa per l'utilizzo di personale in nero e disposti n. 44 sequestri. Le violazioni contestate in materia di misure di prevenzione hanno raggiunto il numero di 12.887, con il deferimento all'Autorità giudiziaria di n. 7.260 responsabili.

<sup>231</sup> I controlli hanno interessato complessivamente n. 792 eventi, di cui n. 567 (72%) con situazioni di irregolarità, e portato alla contestazione di violazioni nei confronti di n. 1.560 aziende operanti nel settore.

<sup>232</sup> Gli interventi hanno interessato n. 1.016 aziende "potenziali" committenti. Nell'occasione sono stati controllati n. 721 contratti di servizio.

<sup>233</sup> Foggia, Latina, Lecce, Salerno.

<sup>234</sup> Lavoro nero nei cantieri edili, attività irregolarmente gestite da etnie straniere, caporalato e occupazione fittizia in agricoltura.

<sup>235</sup> Decreto-legge n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013 e d.l. n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013.

<sup>236</sup> Sul versante dei risultati consistenti, tra l'altro: nella individuazione di n. 518 aziende e n. 1.018 lavoratori irregolari, di cui n. 522 in "nero"; nella irrogazione di n. 1.260 sanzioni amministrative per un importo complessivo di € 1,179 milioni ed il recupero di contributi e premi omessi/evasi pari ad € 599.793; nell'adozione di n. 123 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, di cui n. 84 revocati a seguito dell'avvenuta regolarizzazione; nel rilevamento dell'uso distorto di diversi contratti di associazione, con conseguente stabilizzazione di circa n. 1.200 posizioni lavorative.

dagli Enti previdenziali per la funzione ispettiva<sup>237</sup> nel periodo 2010-2013, considerando a tal fine i vari aggregati di costo del personale nonché l'ulteriore indicatore qualitativo rappresentato dalla spesa per dotazioni e applicazioni informatiche e per la gestione delle banche dati, cioè dei supporti funzionali all'attività di vigilanza.

I dati analitici relativi alle unità ministeriali impiegate nella vigilanza sono illustrati nell'allegato B in Appendice; la spesa del personale è riportata nella tabella seguente:

**TABELLA n. 4**  
**Spesa per il personale ministeriale impiegato nell'attività ispettiva**

Anno	Personale	Stipendi e altri assegni fissi	Compensi per lavoro straordinario (1)	Spese per missioni personale ispettivo (2)
<b>2010</b>	Ispettori del lavoro (area III)	89.369.847,53	34.222,00	224.921,38 (3)
	Ispettori tecnici (area III)	9.128.197,51	--	--
	Ex assistenti (area II)	751.530,62	--	--
<b>Totale</b>		<b>99.249.575,66</b>	<b>34.222,00</b>	<b>224.921,38</b>
<b>2011</b>	Ispettori del lavoro (area III)	87.375.879,42	34.323,00	5.592.338,98 (4)
	Ispettori tecnici (area III)	9.026.900,86	--	--
	Ex assistenti (area II)	756.324,54	--	--
<b>Totale</b>		<b>97.159.104,82</b>	<b>34.323,00</b>	<b>5.592.338,98</b>
<b>2012</b>	Ispettori del lavoro (area III)	83.349.371,35	27.309,00	5.661.607,84 (5)
	Ispettori tecnici (area III)	9.040.199,19	--	--
	Ex assistenti (area II)	786.790,29	--	--
<b>Totale</b>		<b>93.176.360,83</b>	<b>27.309,00</b>	<b>5.661.607,84</b>
<b>2013</b>	Ispettori del lavoro (area III)	81.571.147,02	27.000,00	6.706.063,77 (5)
	Ispettori tecnici (area III)	9.557.857,07	--	--
	Ex assistenti (area II)	770.557,39	--	--
<b>Totale</b>		<b>91.899.561,48</b>	<b>27.000,00</b>	<b>6.706.063,77</b>
<b>Totale generale</b>		<b>381.484.602,79</b>	<b>122.854,00</b>	<b>18.184.931,97</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MLPS

(1) Non è possibile operare una distinzione tra unità ispettive ed amministrative, in quanto i fondi sono assegnati, senza distinzione, ai singoli uffici territoriali. Tale mancata distinzione, secondo il MLPS, non determina tuttavia una rappresentazione della predetta spesa in modo

<sup>237</sup> Tenendo conto sia dell'attività "sur place" che di quella "back office" orientata alla vigilanza.

- significativamente difforme da quella effettiva, considerato il significativo ruolo di supporto all'azione ispettiva svolto anche dal restante personale in servizio presso gli uffici territoriali.
- (2) Le spese per missioni del personale ispettivo sono esenti dal limite introdotto dall'art. 8, comma 12, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010. Nelle spese per missioni sono comprese quelle erogate al personale dell'Arma dei Carabinieri incardinato presso gli uffici territoriali del MLPS.
  - (3) Corrisponde al totale degli stanziamenti assentiti sul cap. 2952/2 concernente il pagamento di "missioni all'interno" in favore del personale DGAI.  
In particolare, sono stati effettuati pagamenti per € 186.091,05 e sono stati impegnati fondi pari a € 57.001,84.
  - (4) Lo stanziamento iniziale (€ 4 milioni) si è rilevato insufficiente ed è stato integrato con la somma di € 2,130 milioni stanziata a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione (cap. 7206 del MLPS), destinata al finanziamento del personale ispettivo delle strutture territoriali. La somma complessivamente impegnata è risultata pari a € 5.592.338,98.
  - (5) Somma comprensiva dei costi delle polizze assicurative stipulate in favore del personale autorizzato a servirsi del mezzo proprio per esigenze di servizio e delle missioni erogate al personale della Direzione generale e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.

I dati concernenti la spesa per dotazioni e applicazioni informatiche sostenuta nello stesso periodo dal MLPS sono evidenziati nella seguente tabella:

**TABELLA n. 5**  
**Spesa per supporti informatici**

<b>AMMINISTRAZIONE</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Ministero</b>				
Portafoglio applicativo SGIL	271.880,50	145.472,25	384.362,55	-
Fornitura tachigrafi digitali	23.400,00	23.400,00	-	24.128,75
Acquisto pc, video, stampanti	8.524,32	91,36	-	-
Telefonia mobile (progetto win)	-	-	-	59.186,23
<b>Uffici territoriali</b>				
Punti rete	163.659,96	-	23.935,20	-
Acquisto hardware, portatili, licenze software	872.775,08	213.209,32	257.206,79	1.325.132,54
<b>Comando Carabinieri Tutela del lavoro</b>				
Forniture software, hardware e cablaggi	94.477,76	-	-	-
<b>TOTALI</b>	<b>1.434.717,62</b>	<b>382.172,97</b>	<b>665.504,54</b>	<b>1.408.447,52</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MLPS

Per avere la situazione complessiva dei costi afferenti le proiezioni ispettive nel settore del lavoro e della previdenza sociale sono stati acquisiti anche i dati concernenti gli Istituti previdenziali (INPS e INAIL).

La spesa per il personale impiegato nella o a favore dell'attività di vigilanza svolta dall'INAIL (prospetto analitico allegato D e D1 in Appendice)<sup>238</sup> ammonta complessivamente ad euro 18,90 milioni nel 2010, euro 18,80 milioni nel 2011, euro 19,58 milioni nel 2012 ed euro 20,60 milioni nel 2013.

Per quanto concerne l'attività ispettiva svolta dall'INPS, i costi relativi al personale risultano dalla seguente tabella e sono comprensivi degli oneri riflessi:

**TABELLA n. 6**  
**Costi del personale INPS addetto all'attività ispettiva**

<b>PROFILO</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Ispettori di vigilanza	102.716.434,13	97.085.354,37	102.987.934,65	100.888.456,47
Amministrativi	1.864.312,33	1.727.408,99	2.248.344,17	2.395.171,32
<b>TOTALE</b>	<b>104.580.746,46</b>	<b>98.812.763,36</b>	<b>105.236.278,82</b>	<b>103.283.627,79</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Relativamente alle "dotazioni informatiche" l'INPS ha fornito i seguenti elementi complessivi di costo riferiti al quadriennio 2010-2013:

- acquisto valigette per gli ispettori.....€ 2.360.955,00
- acquisto stampanti.....€ 463.000,00
- convenzione noleggio apparati cellulari.....€ 156.288,00
- pacchetti software.....€ 928.398,00 (IVA compresa)
- convenzione INPS/ Unioncamere/Infocamere.....€ 1.387.024,68 (IVA compresa)
- sviluppo applicazioni software.....€ 3.160.231,70 (IVA compresa)

Per quanto concerne, infine, l'INAIL, la spesa per l'attività informatica a supporto della vigilanza assicurativa nello stesso quadriennio è così articolata:

- acquisto/manutenzione, dotazioni hardware.....€ 274.063,59
- accesso banche dati lavoro.....€ 265.068,00
- sviluppo software per ispezioni.....€ 5.738.957,17

<sup>238</sup> Dal 1° aprile 2008 è stato istituito, presso la Direzione Centrale Rischi dell'INAIL, l'ufficio "Vigilanza Assicurativa" con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attività di vigilanza su tutto il territorio nazionale. Nel periodo 2010-2013 il personale addetto all'ufficio ha superato le 10 unità solo nel 2010. Sempre nel 2008 è stata istituita la funzione di vigilanza presso le 16 Direzioni regionali.

L'investimento più significativo in proposito (oltre 3,6 milioni di euro), operato nel quadriennio 2010-2013, ha riguardato la realizzazione e la gestione del sistema di "Business intelligence"<sup>239</sup>.

## 7. Risultati dell'azione ispettiva

### 7.1. Riferiti al periodo 2010-2013

I dati riportati nelle tabelle sottostanti evidenziano, per le diverse annualità, i risultati dell'attività di vigilanza svolta dal personale ispettivo delle DTL e degli Enti di previdenza e assistenza sociale, integrati con gli esiti dell'azione di contrasto al lavoro sommerso svolta dalla Guardia di finanza<sup>240</sup> e dall'Agenzia delle entrate<sup>241</sup>, in occasione e compatibilmente con le prioritarie missioni istituzionali.

**TABELLA n. 7**  
**Monitoraggio attività ispettiva – Anno 2010**

Ente	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari n.	Lavoratori in "nero" n.	Contributi e premi recuperati euro
Ministero Lavoro	148.694	82.191	157.574	57.186	214.832.586,00
INPS	88.123	67.955	77.636	65.086	1.121.491.000,00
INAIL	24.584	21.221	56.751	10.426	99.183.920,00 *
ENPALS	613	443	16.405	668	29.164.606,39
<b>Totale</b>	<b>262.014</b>	<b>171.810</b>	<b>308.366</b>	<b>133.366</b>	<b>1.464.672.112,39</b>
Guardia di finanza	-	-	28.713	18.541	-
Agenzia entrate	-	-	1.756	-	-
<b>Totale generale</b>	<b>262.014</b>	<b>171.810</b>	<b>338.835</b>	<b>151.907</b>	<b>1.464.672.112,39</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti da MLPS, Enti previdenziali, Guardia di finanza e Agenzia delle entrate.

\* Ammontare di premi scaturiti dall'attività ispettiva INAIL, dalla liquidazione dei verbali di altri Enti e dalle operazioni di "censimento" svolte dal personale amministrativo.

Dall'analisi emerge che le aziende in posizione irregolare rappresentano il 66,6% di quelle complessivamente controllate (+17% nel rapporto percentuale rispetto al 2009), le quali, a loro volta, costituiscono un campione di circa il 14% delle aziende iscritte all'INPS (circa 2 milioni) nel 2010.

<sup>239</sup> Cfr. nota n. 60104 dell'INAIL in data 19 settembre 2014.

<sup>240</sup> Cfr. nota n. 0090391/14 del 26 marzo 2014 del Comando Generale della Guardia di finanza – III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate.

<sup>241</sup> Cfr. nota n. 0079105 dell'11 giugno 2014. Relativamente ai dati forniti dall'Agenzia con riferimento alle "posizioni irregolari" va precisato che il numero dei lavoratori irregolari riscontrati nel corso delle attività istruttorie esterne può riguardare più annualità e, quindi, essere ripetuto in diversi periodi d'imposta.

Relativamente ai lavoratori identificati nel corso degli accessi ispettivi, il numero di quelli totalmente "in nero" supera le 133.000 unità e rappresenta circa il 57% della massa dei lavoratori irregolari individuati, con un incremento di oltre il 7% rispetto al 2009.

Per quanto attiene al recupero della contribuzione evasa (circa 1.500 milioni di euro), va tenuto presente, come precisa lo stesso MLPS, che gli importi effettivamente riscossi si aggirano mediamente attorno al 20-25% di quelli accertati<sup>242</sup>, per cui l'effettivo introito per le casse dell'INPS non dovrebbe superare i 350 milioni di euro.

Le principali irregolarità accertate attengono alle seguenti fattispecie rilevanti sul piano amministrativo e/o penale:

- appalti illeciti e somministrazioni irregolari: n. 15.907 casi (+ 139% rispetto al 2009);
- mancata tutela economica e fisica delle lavoratrici madri in n. 2.253 casi (+ 260% rispetto al 2009);
- violazioni dell'orario di lavoro e dei riposi: n. 33.208 (+ 20% rispetto al 2009);
- violazioni alle norme sulla sicurezza del lavoro: n. 38.357 illeciti (+ 45% rispetto al 2009);
- truffe nel settore agricolo (fittizie posizioni lavorative finalizzate alla fruizione di indebite prestazioni previdenziali).

E' da sottolineare il particolare impulso dato agli strumenti di "carattere civilistico" in funzione di tutela anticipata del lavoratore e deflattiva del possibile contenzioso, come confermato dalle:

- a. **conciliazioni monocratiche** poste in essere: n. 18.000 (rispetto alle 13.000 del 2009), delle quali 7.897 hanno trovato una definizione positiva, con il raggiungimento di un accordo e la possibilità per i lavoratori di percepire € 19.104.965 a titolo di retribuzioni e altri importi a titolo patrimoniale;
- b. **diffide accertative ottemperate**: n. 5.125, pari ad 1/3 circa di quelle emanate complessivamente nell'anno, con conseguente corresponsione di € 5.283.000 in favore dei lavoratori; **rese esecutive** n. 9.923, con l'emissione di titoli esecutivi in favore dei lavoratori per un totale di 32 milioni di euro (circa il doppio rispetto al 2009).

---

<sup>242</sup> L'INAIL ha rappresentato (cfr. nota n. 60124 del 19 settembre 2014) che tale percentuale "con riferimento ai premi incassati a fronte di quelli richiesti a seguito della liquidazione dei verbali ispettivi INAIL, supera il 50%, ancor prima della fase di iscrizione al ruolo".

Nel periodo gennaio-dicembre 2010 risultano adottati sull'intero territorio nazionale n. 7.651 provvedimenti di sospensione, in particolare, nel settore dell'edilizia (n. 2.525), dei pubblici esercizi (n. 2.409), dell'artigianato (n. 878) e del commercio (n. 824).

La revoca dei provvedimenti di sospensione si è avuta nell'80% circa dei casi (n. 6.056) con l'acquisizione di somme pari a 9,12 milioni di euro.

**TABELLA n. 8**  
**Monitoraggio attività ispettiva – Anno 2011**

Ente	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari n.	Lavoratori in "nero" n.	Contributi e premi recuperati euro
Ministero Lavoro	148.553	73.789	164.473	52.426	165.479.636,20
INPS	73.722	57.224	56.660	45.036	981.438.778,00
INAIL	21.201	18.145	48.716	7.509	106.548.902,00*
ENPALS	694	550	8.419	308	21.698.122,62
<b>Totale</b>	<b>244.170</b>	<b>149.708</b>	<b>278.268</b>	<b>105.279</b>	<b>1.275.165.438,82</b>
Guardia di finanza	-	-	26.474	12.676	-
Agenzia entrate	-	-	1.332	-	-
<b>Totale generale</b>	<b>244.170</b>	<b>149.708</b>	<b>306.074</b>	<b>117.955</b>	<b>1.275.165.438,82</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti da MLPS, Enti previdenziali, Guardia di finanza e Agenzia delle entrate.

\*Ammontare dei premi scaturiti dall'attività ispettiva INAIL, dalla liquidazione dei verbali di altri Enti e dalle operazioni di "censimento" svolte dal personale amministrativo.

Il totale delle aziende irregolari (quasi 150.000) raggiunge circa il 61% di quelle sottoposte a verifica. Nel corso degli accessi, sono stati complessivamente individuati oltre 278.000 lavoratori irregolari, di cui 105.279 unità completamente "in nero" (37,9%). Considerando anche quelli individuati dalla Guardia di finanza si raggiunge il numero complessivo di 117.955 lavoratori in "nero", comunque in evidente diminuzione rispetto all'analogo dato registrato nel 2009 (circa n. 152.000). La sensibile flessione del personale completamente sconosciuto al sistema rispetto all'anno precedente si spiega<sup>243</sup> con: la contrazione occupazionale che inevitabilmente ha inciso anche sul sommerso; il notevole incremento di forme contrattuali di lavoro flessibile (lavoro intermittente e lavoro occasionale accessorio), accompagnato dall'utilizzazione anche di fattispecie elusive e simulatorie; la restrizione, con l'entrata in vigore del cd. "Collegato lavoro", della normativa sanzionatoria alle sole ipotesi di lavoro subordinato (e non anche autonomo).

Il dato relativo ai recuperi contributivi, leggermente diminuito rispetto al 2010 (- 13%), è riferito alle somme "accertate" e non a quelle "riscosse" (pari a circa il 20% dell'accertato).

<sup>243</sup> Secondo quanto riferisce il MLPS (cfr. citata nota n. 37/0012770/MA 008.A009 del 15 luglio 2013).

Nel corso delle verifiche sono stati adottati n. 8.654 provvedimenti di sospensione (per presenza di manodopera "sommersa" e, solo in 36 casi, per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza), di cui n. 7.413 successivamente revocati per intervenuta regolarizzazione dei rapporti lavorativi, con la riscossione di 11,16 milioni di euro.

Con riferimento allo specifico fenomeno dell'impiego di manodopera "in nero" sono state irrogate n. 52.426 maxisanzioni, soprattutto in Campania, in Emilia Romagna e in Lombardia.

Le violazioni riscontrate, in materia di appalti e somministrazioni illecite nonché di svolgimento di attività di mediazione/intermediazione illegale, sono state pari a n. 18.311.

Nel settore della prevenzione a tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, si è registrata una diminuzione delle infrazioni (- 16% rispetto al 2010), a causa della nota crisi economica del settore edile e della riduzione dei cantieri nonché della diminuita disponibilità di risorse ispettive ministeriali con profilo tecnico adeguato.

Sul piano delle tutele di carattere privatistico vengono in evidenza:

- a. n. 10.568 **conciliazioni monocratiche**, di cui n. 8.334 (circa il 79%) hanno trovato positiva definizione (+ 5% rispetto all'anno precedente);
- b. n. 19.068 **diffide accertative** (+ 24% rispetto al 2010).

Nel 2011 è stato conferito particolare risalto anche alla realizzazione di iniziative finalizzate all'informazione e all'aggiornamento sulle problematiche di maggior impatto in materia lavoristica, di legislazione sociale e di sicurezza sui luoghi di lavoro (circa 800 incontri promozionali avviati).

**TABELLA n. 9**  
**Monitoraggio attività ispettiva – Anno 2012**

Ente	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari n.	Lavoratori in "nero" n.	Contributi e premi recuperati euro
MLPS	139.937	75.087	163.305	47.877	450.079.448,00
INPS	80.960	59.823	78.207	44.261	1.124.159.151,00
INAIL	22.950	19.940	53.734	8.055	123.580.693,00*
<b>Totale</b>	<b>243.847</b>	<b>154.820</b>	<b>295.246</b>	<b>100.193</b>	<b>1.697.819.292,00</b>
Guardia di finanza	-	-	30.070	16.233	-
Agenzia delle Entrate	-	-	1.793	-	-
<b>Totale generale</b>	<b>243.847</b>	<b>154.820</b>	<b>327.109</b>	<b>116.426</b>	<b>1.697.819.292,00</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti da MLPS, Enti previdenziali, Guardia di finanza e Agenzia delle entrate.

\*"Ammontare dei premi scaturiti dall'attività ispettiva INAIL, dalla liquidazione dei verbali di altri Enti e dalle operazioni di "censimento" svolte dal personale amministrativo.

Le aziende ispezionate risultano pressoché pari a quelle dell'anno precedente, con un incremento, però, di quelle riscontrate irregolari (pari al 63% delle ispezionate), dovuto verosimilmente all'adozione di più efficaci strategie di intervento, mirate a concentrare le verifiche su obiettivi particolarmente "a rischio" individuati sulla base di una programmazione selettiva.

L'importo dei contributi e premi evasi oggetto di recupero (circa 1.700 milioni di euro) registra un deciso incremento rispetto al 2011 (1.275,16 milioni di euro), anche se rimane ancora rilevante il differenziale tra le somme accertate e quelle effettivamente introitate, queste ultime pari mediamente al 20% (circa 340 milioni di euro).

Sono state individuate complessivamente n. 327.109 posizioni lavorative irregolari, considerando anche quelle segnalate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate (con un incremento del 6,5% rispetto al 2011), mentre il numero dei lavoratori totalmente "in nero" (n. 116.426) risulta in leggera diminuzione rispetto a quello rilevato l'anno precedente.

Anche in questo caso la flessione è conseguenza, oltre che della crisi occupazionale dovuta alla stagnazione economica, della sempre maggiore diffusione delle forme di lavoro flessibile e, con esse, dell'uso distorto delle particolari fattispecie contrattuali, in funzione elusiva e di contenimento del costo del lavoro.

Nel periodo gennaio-dicembre 2012 risultano irrogate n. 47.877 maxisanzioni per l'impiego di lavoratori "in nero", con prevalenza dei casi registrati in Campania (n. 6.406), in Puglia (n. 5.563), Lombardia e Piemonte (rispettivamente, n. 4.312 e n. 4.146).

Nello stesso periodo sono stati adottati dagli ispettori del lavoro n. 8.388 provvedimenti sospensivi, con una leggera flessione rispetto all'anno precedente, dei quali n. 6.954 revocati a seguito di regolarizzazione e con la riscossione di euro 10,439 milioni a titolo sanzionatorio.

Nel settore della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro si registra un numero di violazioni pari a n. 40.424, in aumento (del 19%) rispetto all'anno 2011, con l'adozione di n. 98.432 provvedimenti penali e n. 139 sequestri e la riscossione di oltre 23,60 milioni di euro a titolo di sanzioni conseguenti all'adesione alle prescrizioni obbligatorie impartite dal personale ispettivo.

Nel corso del 2012, inoltre, sono state avviate:

- n. 25.055 **conciliazioni monocratiche**, delle quali 8.212 concluse con esito positivo (circa il 78% delle conciliazioni, n. 10.517, in cui vi è stata la comparizione delle parti);

- n. 16.243 **diffide accertative** per crediti patrimoniali convalidate, con recupero dei relativi crediti vantati dai lavoratori.

Gli istituti previsti dagli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 124/2009 hanno confermato l'attitudine a costituire validi strumenti alternativi al tradizionale accertamento ispettivo con esito sanzionatorio, in grado di risolvere con celerità ed efficacia le pretese patrimoniali dei lavoratori nelle controversie di lavoro.

**TABELLA n. 10**  
**Monitoraggio attività ispettiva – Anno 2013**

Ente	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari n.	Lavoratori in "nero" n.	Contributi e premi recuperati euro
MLPS	139.624	73.514	115.919	44.652	90.982.451,00
INPS	71.821	58.048	53.009	33.490	1.240.953.187,00
INAIL	23.677	20.752	70.092	7.983	139.831.004,00*
<b>Totale</b>	<b>235.122</b>	<b>152.314</b>	<b>239.021</b>	<b>86.125</b>	<b>1.471.766.642,00</b>
Guardia di finanza	-	-	27.605	14.605	-
Agenzia delle Entrate	-	-	1.127	-	-
<b>Totale generale</b>	<b>235.122</b>	<b>152.314</b>	<b>267.753</b>	<b>100.730</b>	<b>1.471.766.642,00</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti da MLPS, Enti previdenziali, Guardia di finanza e Agenzia delle entrate.

\* Ammontare dei premi scaturiti dall'attività ispettiva INAIL, dalla liquidazione dei verbali di altri Enti e dalle operazioni di "censimento" svolte dal personale amministrativo.

Nel 2013 sono state controllate oltre 235.000 aziende (con un leggero decremento, di 3,6 punti percentuali, rispetto all'anno 2012), di cui n. 152.314 risultate in posizione irregolare (il 64,78% rispetto al 63% del 2012).

Nell'occasione sono stati individuati circa 268.000 lavoratori irregolari (in diminuzione significativa rispetto al 2012, nonostante il "contributo" della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle Entrate), dei quali oltre 100.000 lavoratori in "nero" (di cui 1.091 extracomunitari clandestini).

Nel corso dell'intero anno sono state irrogate n. 44.652 maxisanzioni per l'impiego di manodopera non dichiarata, con una leggera flessione rispetto all'anno precedente (-7%).

Un sensibile incremento si è registrato nelle violazioni in materia di appalti, somministrazioni ed interposizioni fittizie, tipologie sostanziali di illecito che hanno interessato n. 73.514 accertamenti ispettivi svolti dal personale del MLPS (circa il 53% degli accessi effettuati).

I provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale adottati dagli ispettori del lavoro risultano complessivamente n. 7.885<sup>244</sup> (-6% rispetto al

<sup>244</sup> Il settore più critico in termini assoluti è quello dei pubblici esercizi (circa n. 3.000 sospensioni e n. 6.140 lavoratori in nero), seguito dall'edilizia e dal commercio. Dei provvedimenti di sospensione, n. 21 riguardano gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di salute e

2012), dei quali n. 6.601 successivamente revocati a seguito di regolarizzazione con il pagamento di 9,962 milioni di euro a titolo di sanzione aggiuntiva.

Gli interventi finalizzati alla riqualificazione dei contratti di lavoro flessibile, che dissimulano veri e propri rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, hanno riguardato oltre 19.000 posizioni lavorative.

Si è, anche, rilevato un incremento delle collaborazioni a progetto fittizie e delle false partite IVA, a fronte di una diminuzione delle violazioni in materia di orario di lavoro.

Nel settore della tutela della salute e sicurezza gli ispettori del lavoro hanno controllato n. 20.372 aziende contestando irregolarità nel 65,42% dei casi, per un totale di n. 33.123 violazioni.

Sono state avviate n. 27.858 **conciliazioni monocratiche**, delle quali n. 8.289 hanno avuto esito positivo, e sono stati convalidati n. 20.695 provvedimenti di **diffida accertativa** per crediti patrimoniali, registrando un significativo incremento (+ 27%) rispetto agli analoghi dati del 2012.

L'ammontare dei contributi e premi evasi, oggetto di recupero da parte di tutto il personale ispettivo nel corso del 2013 è stato pari a 1.471,7 milioni di euro, in flessione rispetto all'anno precedente (circa il 13%).

Le somme effettivamente introitate dal MLPS nell'anno 2013 per le sanzioni amministrative sono state pari a € 102.866.138, a cui, secondo il Ministero, si può aggiungere la somma di € 90.982.451 che corrisponde a circa il 20% dei contributi e premi evasi (€ 454.921.256) per un totale di circa € 194 milioni.

Rilevante è anche l'ammontare dei premi complessivamente accertati dalla Direzione centrale rischi dell'INAIL pari ad euro 139,83 milioni (di cui: euro 89,93 milioni dalla liquidazione dei verbali INAIL; euro 17,66 milioni dalla lavorazione dei verbali di altri Enti e di conciliazione monocratica; euro 32,23 dalle attività di verifica svolte dal personale amministrativo).

## **7.2. Confrontati con i risultati di annualità precedenti**

Nelle precedenti tabelle riepilogative sono illustrati i risultati dell'attività ispettiva svolta dal personale dedicato del Ministero e degli Enti previdenziali nell'anno di sottoscrizione del Protocollo d'intesa e nel periodo successivo fino a tutto il 2013.

---

sicurezza sul lavoro, mentre tutti gli altri sono dovuti alla presenza di personale in nero pari almeno al 20% del totale (nella fattispecie, pari al 122% del lavoratori regolari).

L'analisi dei dati si presta ad alcune considerazioni critiche soprattutto se posta a confronto con la situazione fotografata nella precedente delibera della Corte n. 16/2009/G inerente l'azione di vigilanza assicurata nel biennio 2007-2008.

Già da una prima lettura degli elementi a raffronto emerge una significativa e costante riduzione del numero delle ispezioni: nel biennio 2007-2008 le aziende controllate dagli ispettori del lavoro raggiungono il numero di 393.491 e quelle complessivamente verificate dai vari soggetti competenti le 665.722 unità, mentre, nel periodo 2010-2013, la quota annuale di aziende controllate si riduce progressivamente fino a toccare nell'ultimo anno il numero di 235.122 (di cui n. 139.624 ispezionate dal personale del MLPS), con una contrazione, rispetto al dato del 2007, di ben 106.945 unità, pari al 31,26%.

Le cause del vistoso calo dei controlli vengono generalmente attribuite, in parte, alla lunga fase recessiva che il Paese sta attraversando, con conseguenti limitazioni anche delle risorse finanziarie disponibili per l'attività di vigilanza, in parte alle calamità naturali che nel periodo hanno colpito alcune regioni italiane e, infine, alla continua riduzione del contingente degli ispettori del lavoro e dei militari dell'Arma impiegati nel settore, nonché del personale di vigilanza degli Istituti previdenziali e assicurativi (complessivamente, n. 5.650 unità nel 2011 scese a n. 5.406 unità nel 2013).

Esaminando il dato riferito alle aziende irregolari, anch'esso in costante diminuzione (da n. 214.976 nel 2007 a n. 152.314 nel 2013), si registra, peraltro, un incremento percentuale (dal 62,84% nel 2007 al 64,78% nel 2013) di tali aziende rispetto a quelle controllate, confermando il segnale di una maggiore attenzione alla qualità degli interventi ispettivi, favorita da una più efficace analisi di rischio e da un miglioramento della messa a sistema delle banche dati.

Aumenta, anche, nel tempo, il numero di lavoratori irregolari individuati nel corso dei controlli, attestandosi in media intorno alle 320.000 unità annuali, con l'eccezione dei picchi riscontrati nel 2010 (n. 338.835) e 2012 (n. 327.109).

L'area del lavoro irregolare, infatti, va sempre più ampliandosi, comprendendo situazioni ai confini fra lavoro autonomo e subordinato o che conseguono all'uso distorto degli strumenti di flessibilità nel mercato, oltre che unità lavorative palesemente in "nero" che tendono a diminuire (si passa dagli oltre 130.000 lavoratori in "nero" degli anni 2007-2010 agli 86.125 del 2013).

Nel periodo 2010-2013 si registra l'adozione di complessivi n. 32.578 provvedimenti di sospensione adottati dagli ispettori del lavoro, molti dei quali

revocati a seguito di regolarizzazione e con la riscossione di circa 40,68 milioni di euro a titolo di sanzione aggiuntiva.

L'ammontare delle somme recuperate per premi e contributi, che si mantiene nel periodo 2010-2013 in una fascia di valori abbastanza omogenea (fatta eccezione per il picco positivo del 2012, pari ad € 1.698 milioni), è sicuramente in diminuzione rispetto al biennio 2007-2008, caratterizzato dall'accertamento di somme rispettivamente pari ad oltre 1.911 e 1.947 milioni di euro<sup>245</sup>.

Interessante è, poi, l'evoluzione nel tempo del ricorso agli strumenti alternativi al tradizionale accertamento ispettivo con effetti sanzionatori.

Sotto questo aspetto si può rilevare che, rispetto alle conciliazioni monocratiche promosse (n. 7.636) e definite con accordo (n. 2.205) nel corso del 2008, nel periodo dal 2010 a tutto l'anno 2013 risultano attivate complessivamente n. 81.481 procedure di conciliazione, delle quali n. 32.732 definite con esito positivo, e n. 72.054 diffide accertative ottemperate e/o rese esecutive con l'emissione di titoli esecutivi per il recupero dei crediti patrimoniali vantati dai lavoratori.

Considerando l'ammontare degli imponibili evasi oltre al totale delle sanzioni irrogate e riscosse a vario titolo, si può convenire con le affermazioni ricorrenti nei rapporti annuali sulla vigilanza<sup>246</sup> circa il sostanziale autofinanziamento dell'attività ispettiva rispetto ai costi del personale e dei supporti tecnologici a disposizione degli ispettori. In ogni caso, la valutazione del "rendimento" della funzione di vigilanza non può prescindere dal considerare anche i risultati delle iniziative di informazione, formazione e l'effetto di deterrenza, fattori che, non essendo monetizzabili, dovrebbero essere apprezzati almeno in misura equivalente al costo delle unità impiegate sul campo.

## **8. Valutazioni conclusive e raccomandazioni**

1. Per valutare gli effetti indotti dall'attuazione del Protocollo d'intesa siglato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia delle entrate e gli Enti previdenziali, sono stati analizzati le convenzioni di cooperazione

---

<sup>245</sup> In proposito, si deve precisare, come riconosce lo stesso Ministero, che risulta ancora significativo il differenziale tra le somme accertate e quelle effettivamente riscosse, pari mediamente all'80% circa degli imponibili.

<sup>246</sup> Redatte dal MLPS in attuazione dell'art. 20 della Convenzione OIL n. 81/1947.

informatica già attivate ed i numerosi accordi conseguenti all'intesa dell'agosto 2010, nonché i progetti ed i profili evolutivi della vigilanza (cfr. paragrafi 6.2.e 6.3. della relazione).

Il quadro di situazione che emerge appare caratterizzato da un razionale sistema di programmazione e coordinamento dei controlli e di scambio delle informazioni, nonché da una maggiore attenzione alla qualità e all'efficacia delle ispezioni, orientate con priorità alla prevenzione degli abusi ed alla repressione dei fenomeni illeciti di più avvertito allarme sociale (lavoro irregolare e sommerso, forme di sfruttamento della manodopera, evasione fiscale e contributiva, mancata ottemperanza alle norme di tutela del lavoratore e dei luoghi e delle condizioni di lavoro).

Il sistema di vigilanza, comunque, dovrebbe prestare adeguata attenzione anche al fenomeno del c.d. "lavoro in bianco", cioè dell'abuso delle tutele da parte di soggetti che usufruiscono indebitamente di prestazioni previdenziali o di integrazione del reddito senza averne titolo, ed alle varie forme di irregolarità parziale (il cosiddetto "lavoro grigio"), in genere connesso al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta, all'utilizzo irregolare di contratti di prestazione d'opera e di apprendistato.

2. L'analisi dei risultati a volte contraddittori dell'azione di controllo sviluppata nel periodo 2010-2013 non consente di stabilire, nel confronto con il modello e le dinamiche di sistema fotografati nella precedente indagine della Corte (n. 16/2009/G), se ed in quale misura gli stessi risultati possono essere ritenuti conseguenza dell'incrementato interscambio informativo e delle maggiori sinergie stimulate dagli accordi tra Istituzioni ed Enti diversi.

Invero, dal monitoraggio generale dell'attività ispettiva emerge (cfr. paragrafo 7.2.), da una lato, una riduzione significativa e costante della massa degli interventi e del numero delle aziende individuate in posizione irregolare e, dall'altro, un incremento percentuale di tali aziende rispetto a quelle controllate e della manodopera irregolare (a differenza dei lavoratori completamente in "nero" che tendono a diminuire). Si assiste anche ad un maggiore ricorso da parte del personale ispettivo agli istituti peculiari della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, in funzione alternativa al tradizionale accertamento ispettivo con esito sanzionatorio, in grado di anticipare il soddisfacimento delle pretese patrimoniali dei lavoratori e svolgere una funzione deflattiva del contenzioso.

3. A questo proposito, non può non osservarsi come siano intervenute negli ultimi anni ed anche di recente ripetute modifiche ed aggiustamenti dell'impianto giuslavoristico e sanzionatorio, indubbiamente imposti dalla prolungata fase di stagnazione dell'economia e dalla crisi occupazionale, che

coinvolgono sia gli obblighi contributivo-previdenziali a carico dei datori di lavoro che le tutele apprestate in favore dei lavoratori autonomi e subordinati.

Il continuo mutamento dello scenario legislativo e la stratificazione di norme talora non coordinate (cfr. paragrafo 2. della relazione), a parte ogni giudizio di merito sulla validità delle soluzioni tecniche individuate dal legislatore, rischiano indubbiamente di incidere negativamente sulla concreta attività di vigilanza e controllo assicurata, in particolare, dai funzionari ispettivi del MLPS e degli Enti previdenziali, attività la cui efficacia dipende anche dalla stabilità delle regole e dei criteri interpretativi ed applicativi di riferimento.

E ancora, per fronteggiare con strategie e strumenti adeguati il fenomeno del lavoro "nero" e per potenziare il contrasto all'evasione fiscale e contributiva, è necessario disporre di informazioni corrette sul numero delle aziende attive sul territorio (esistono ancora differenze sensibili tra i dati INPS, quelli proposti da Unioncamere e quelli forniti dall'ISTAT) e, soprattutto, di un quadro aggiornato sui diversi aspetti dell'evasione e sui risultati effettivamente ascrivibili al sistema dei controlli.

L'economia sommersa e l'evasione/elusione fiscale e contributiva sono fenomeni spesso connessi che incidono negativamente sulla struttura economico-produttiva e sociale del Paese, poiché causano distorsioni e inefficienze nell'allocazione dei fattori, alimentano la concorrenza sleale nel mercato, sottraggono risorse al bilancio pubblico e determinano situazioni di iniquità e sperequazione tra le diverse imprese e nella gestione della manodopera.

Alla pratica dell'occultamento della forza lavoro consegue inevitabilmente la dissimulazione dei costi e dei ricavi inerenti tale componente ed il mancato versamento dei contributi (sociali, previdenziali e assicurativi), omissione che, a sua volta, innesca altri fenomeni evasivi concernenti, da un lato, le imposte e gli oneri fiscali relativi alla produzione occultata e, dall'altro, l'omesso versamento delle imposte dirette da parte del lavoratore irregolare, nonché il mancato rispetto, da parte delle imprese, delle norme a tutela delle condizioni di sicurezza sul lavoro, dell'igiene e dell'ambiente.

Le stime del "sommerso economico", già oggi elaborate dall'ISTAT, rappresentano sicuramente un quadro di riferimento macro sulle tendenze delle dinamiche evasive, ma non consentono di quantificare, ad esempio, il gap di gettito fiscale e contributivo, il cui andamento è condizionato anche dal sistema del *welfare* e dall'organizzazione del lavoro, determinando, tra l'altro, un vuoto informativo proprio sul versante dell'elaborazione degli indirizzi strategici necessari ad orientare l'attività di vigilanza e controllo.

Va, pertanto, accolta con favore la recente approvazione della legge 11 marzo 2014, n. 23 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita") che, all'art. 3, prevede l'istituzione di un'apposita commissione di esperti presso il MEF chiamata a redigere un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Tra gli scopi espressamente indicati dalla legge delega figurano proprio: la valutazione del fenomeno evasivo, attraverso stime ufficiali delle risorse sottratte al bilancio pubblico; l'illustrazione delle strategie, delle attività e dei risultati nel contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva; l'individuazione delle linee di intervento e di prevenzione nonché delle azioni volte a stimolare l'adempimento spontaneo e favorire l'emersione di base imponibile.

Come noto (cfr. Relazione del "Gruppo di lavoro sull'economia sommersa e i flussi finanziari", istituito dal MEF, 14 luglio 2011), tra le metodologie utilizzate per stimare la perdita di gettito vengono in rilievo due approcci principali che potrebbero trovare utile applicazione eventualmente in versione integrata: il metodo "*top down*", che confronta i dati fiscali e contributivi dichiarati con un corrispondente indicatore macro, rappresentato di norma dai flussi di contabilità nazionale contenenti anche il dato dell'economia non osservata, ovvero il metodo "*bottom-up*" che opera sul piano concreto perché muove dall'evidenza operativa, secondo un approccio di tipo induttivo, utilizzando fonti informative interne alle amministrazioni – quali archivi, *database* interconnessi, dati rivenienti dall'attività di accertamento, integrati con informazioni gestite da soggetti altri (operatori finanziari, intermediari, forze dell'ordine ecc.).

E' da condividere, poi, l'affermazione contenuta nella Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008, secondo cui l'efficacia dell'attività ispettiva andrebbe misurata e valutata non solo sulla base dei rapporti di lavoro sommerso scoperti e regolarizzati ma anche delle situazioni di regolarità occupazionale e di rispetto della normativa che si riscontrano nell'area territoriale osservata, attribuendo così adeguato valore agli effetti repressivi e di deterrenza ma anche al contributo preventivo-promozionale dell'attività ispettiva.

4. Nella strategia di contrasto, un ruolo di primo piano è indubbiamente rivestito dal sistema articolato dei controlli, che operano sul piano dell'informazione, della prevenzione e dell'accertamento, e delle sanzioni, che operano sul piano della repressione.

Sistema al cui funzionamento era orientata la normativa (art. 10, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 124/2004), rimasta finora sostanzialmente inattuata, che prescriveva la raccolta di tutti i dati disponibili in un'unica "banca dati

telematica” dei soggetti istituzionali interessati e la realizzazione di un *network* telematico per lo scambio tempestivo di informazioni in occasione dell’inizio e della conclusione degli accertamenti ispettivi.

In attesa della realizzazione della banca dati unica, il Protocollo siglato il 4 agosto 2010 e di recente rinnovato, doveva rappresentare un salto di qualità nel contrasto al fenomeno della manodopera in “nero” e dell’evasione fiscale e contributiva, attraverso la sistematica messa in comune di informazioni di carattere fiscale, previdenziale e assicurativo, disponibili negli archivi telematici dei vari organismi di vigilanza.

In realtà, vengono ancora segnalati problemi e diseconomie sul versante del coordinamento, con sovrapposizione ovvero duplicazione di controlli da parte dei diversi soggetti istituzionali e difficoltà nello scambio di informazioni, soprattutto a livello locale, con l’Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza e tra le strutture periferiche del MLPS e degli Enti previdenziali a causa della indisponibilità di strumenti ed applicativi informatici adeguati e con *standards* omogenei.

Non risulta, poi, che sia stato ancora attivato un canale telematico per assicurare lo scambio di informazioni ed il coordinamento tempestivo degli interventi e delle verifiche tra l’Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza e il MLPS.

Va rimarcato, ancora, che l’art. 7 del d.l. n. 70/2011, convertito dalla legge n. 106/2011, già dispone che gli accessi dovuti a controlli di natura amministrativa in materia di lavoro nei confronti delle imprese indicate nell’art. 1 dell’allegato alla Raccomandazione 2003/361/CE in data 6 maggio 2003 (imprese che occupano meno di 250 persone, con un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro oppure con un bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro) debbano essere oggetto di programmazione da parte degli Enti competenti e di coordinamento tra i soggetti interessati, “esclusi i casi straordinari di controlli per salute, giustizia ed emergenza”.

Con decreto interministeriale di natura non regolamentare, tuttora all’esame del MEF, dovrebbero essere disciplinati modalità e termini idonei a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva, nonché il più efficace coordinamento dei conseguenti accessi ispettivi da parte del MLPS, delle Agenzie fiscali, della Guardia di finanza, dell’INPS e dell’INAIL, attraverso l’individuazione delle informazioni che le stesse istituzioni devono scambiarsi prima dell’inizio e al termine di ispezioni e verifiche.

5. Si è visto che, con l’avvento della legge n. 92/2012 e di recente della legge n. 9/2014, di conversione del d.l. n. 145/2013, sono state notevolmente

inasprite le misure sanzionatorie amministrative e civili, perché ritenute il rimedio di maggiore efficacia per assicurare l'esercizio dei diritti e delle tutele e contrastare l'occupazione dei lavoratori in "nero".

La versione iniziale del d.l. n. 145/2013, nella parte non recepita dalla legge di conversione n. 9/2004, introduceva anche una limitazione da più parti auspicata a carico degli Enti gestori di forme di assicurazione obbligatoria, i quali avrebbero dovuto sottoporre preventivamente all'approvazione delle strutture centrali e territoriali del MLPS la programmazione delle verifiche, "anche per superare in maniera pressoché definitiva la nota problematica concernente la cosiddetta sovrapposizione degli interventi".

La decretazione d'urgenza, inoltre, aveva fatto proprio un irrigidimento sanzionatorio senza precedenti (decuplicazione delle somme), poi decisamente ridimensionato (solo duplicazione) in sede di conversione, operando una scelta pregiudiziale a favore dell'intervento repressivo in funzione ripristinatoria, risarcitoria e interdittiva.

A questo proposito si esprime l'avviso che un assetto regolatorio correttamente impostato in tema di lavoro e previdenza sociale debba affidarsi maggiormente ad interventi legislativi di tipo preventivo-promozionale con aspetti di premialità verso le imprese virtuose, da coniugarsi con le misure afflittive in modo da orientare i comportamenti dei soggetti coinvolti, datori di lavoro e lavoratori, verso un maggiore adempimento spontaneo delle disposizioni di settore.

6. In conclusione, non si possono sottovalutare i progressi registrati sul versante dell'interscambio informativo tra amministrazioni ed enti diversi e della capacità dei servizi ispettivi di procedere a controlli selettivi nei riguardi della platea dei soggetti "incongrui".

Rimane, peraltro, ancora insoddisfatta l'esigenza di realizzare l'integrale messa in rete delle varie banche dati esistenti e definire una strategia che, nel superamento della legislazione emergenziale, esalti il ruolo centrale della funzione ispettiva, possibilmente "integrata" nel rispetto delle professionalità e competenze specifiche, ed assicuri un coordinamento veramente efficace degli interventi sia nella fase programmatica che in quella operativa.

Senza una vera e propria cabina di regia a livello nazionale con incisivi poteri di coordinamento, la presenza di una molteplicità di soggetti ispettivi, che dovrebbe di norma ampliare la capacità complessiva del sistema di controllo, rischia di determinare nella realtà sovrapposizioni di interventi e di competenze, difformità di valutazioni e di criteri di selezione ed anche, in

taluni casi, forme di trattamento sperequate nei confronti delle diverse posizioni oggetto di ispezione.

Non sembra che esistano alternative alla forte richiesta di potenziamento dell'attività di vigilanza e controllo nel mercato del lavoro se non l'opzione favorevole all'accentramento in un unico soggetto di diritto pubblico dell'attività di pianificazione e gestione delle proiezioni ispettive nella materia giuslavoristica e previdenziale, con la previsione di efficaci strumenti di coordinamento con la vigilanza resa in materia di sicurezza e tutela sui luoghi di lavoro.

Ovviamente, un'eventuale iniziativa normativa in tal senso presuppone il venir meno di qualsiasi residuale potere ispettivo in capo al Ministero ed agli Istituti previdenziali ed assicurativi.

## 9. Appendice

### Elenco allegati

- Allegato **A**: Protocollo d'intesa del 4 agosto 2010 tra Ministero del lavoro, INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate in materia di attività ispettiva (\*)
- Allegato **B**: Risultati del "Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia"
- Allegato **C**: Personale area ispettiva in servizio presso le Direzioni regionali e territoriali del lavoro
- Allegato **D**: Spese del personale INAIL direttamente coinvolto nell'attività di vigilanza – anni 2010-2011-2012-2013
- Allegato **D 1**: Spese del personale INAIL impegnato a favore dell'attività di vigilanza – anni 2010-2011-2012-2013

## ALLEGATO B

### Risultati del "Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia"

#### a. Settore agricolo

Aziende controllate:	n. 7.816 (rispetto alle 7.500 previste nel Piano)
Lavoratori irregolari Individuati:	n. 7.102, di cui il 49% (n. 3.484 lavoratori) occupati in nero
Irregolarità rilevate:	in 3.434 aziende, pari al 44% di quelle ispezionate
Truffe scoperte:	con l'instaurazione di rapporti agricoli fittizi pari a 35.659 posizioni
Provvedimenti di sospensione adottati:	n. 128 provvedimenti per lavoro nero (di cui n. 23 successivamente revocati a seguito di regolarizzazione delle posizioni lavorative e pagamento della sanzione prevista)

#### b. Settore edile

Aziende controllate:	n. 10.958 (rispetto alle 7.724 previste dal Piano)
Irregolarità rilevate:	in n. 6.812 aziende, pari al 62% di quelle ispezionate
Lavoratori irregolari Individuati:	n. 7.565, di cui il 53% occupato in nero (n. 4.037 lavoratori)
Provvedimenti di sospensione adottati:	n. 1.196, di cui 932 (il 78%) poi revocati per intervenuti regolarizzazione e pagamento
Violazioni in materia di sicurezza:	n. 7.881 illeciti accertati

**ALLEGATO C****Personale area ispettiva in servizio presso le Direzioni regionali e territoriali del lavoro**

<b>Ispettori del lavoro (area III)</b>							
	<b>f 1</b>	<b>f 2</b>	<b>f 3</b>	<b>f 4</b>	<b>f 5</b>	<b>f 6</b>	<b>TOTALE</b>
al 31.12.2010	744	0	2.178	119	70	0	3.111
al 31.12.2011	737	0	2.114	114	60	0	3.025
al 31.12.2012	176	534	1.994	57	60	43	2.864
al 31.12.2013	159	502	960	1.051	57	38	2.767
<b>Ispettori tecnici (area III)</b>							
	<b>f 1</b>	<b>f 2</b>	<b>f 3</b>	<b>f 4</b>	<b>f 5</b>	<b>f 6</b>	<b>TOTALE</b>
al 31.12.2010	1	0	235	49	20	0	305
al 31.12.2011	4	0	229	47	20	0	300
al 31.12.2012	10	16	105	124	24	13	292
al 31.12.2013	17	45	103	121	21	12	319
<b>ex assistenti (area II)</b>							
	<b>f 1</b>	<b>f 2</b>	<b>f 3</b>	<b>f 4</b>	<b>f 5</b>	<b>f 6</b>	<b>TOTALE</b>
al 31.12.2010	0	0	1	26	0	0	27
al 31.12.2011	0	0	1	26	0	0	27
al 31.12.2012	0	0	1	1	25	0	27
al 31.12.2013	0	0	0	2	25	0	27

## ALLEGATO D

### Spese del personale direttamente coinvolto nell'attività di vigilanza – anni 2010-2011-2012-2013

emolumenti al personale (1)												
Regioni	2010			2011			2012			2013		
	tot. compl.	di cui missioni (2)	lav. straord.	tot. compl.	di cui missioni	lav. straord.	tot. compl.	di cui missioni	lav. straord.	tot. compl.	di cui missioni	lav. Straord.
ABRUZZO	489.550,43	73.047,88	6.255,50	459.175,43	59.713,83	4.166,10	361.599,12	61.376,24	2.688,22	322.799,11	28.726,82	1.174,93
BASILICATA	192.170,72	55.767,50	4.078,32	162.798,34	27.684,23	3.446,20	161.012,68	30.043,60	2.144,07	180.253,25	31.192,46	2.737,44
BOLZANO	124.295,30	23.158,81	5.699,55	176.837,71	34.792,69	5.609,56	221.483,11	39.948,14	4.392,23	242.010,78	29.943,17	4.158,45
CALABRIA	630.693,97	314.835,28	4.660,12	369.220,09	85.094,98	4.046,27	357.351,àà	70.173,57	4.965,57	404.347,65	67.580,64	4.895,31
CAMPANIA	1.086.933,59	166.027,86	11.361,12	1.036.261,69	173.663,23	6.184,27	1.161.150,56	213.117,66	5.214,12	1.199.225,85	144.516,50	6.120,15
DIREZ. GENERALE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	1415.527,71	137.509,42	41.285,59	1.411.430,29	116.174,59	24.700,52	1.546.887,91	137.706,31	29.988,55	1.730.731,61	91.708,61	27.063,82
FRIULI VEN. GIULIA	687.227,47	55.964,83	21.286,95	580.491,77	46.599,48	13.230,53	616.260,91	48.470,55	12.906,12	587.352,11	41.131,75	12.859,08
LAZIO	2.052.411,06	281.432,44	40.157,71	2.047.110,63	378.872,92	18.743,29	1.838.608,95	343.404,62	16.916,34	1.814.541,17	220.039,21	12.728,56
LIGURIA	397.689,53	33.532,22	11.583,01	431.383,69	42.433,48	11.417,83	422.462,10	49.900,49	5.593,90	463.713,21	21.950,76	4.074,15
LOMBARDIA	2.395.869,14	232.711,79	71.178,43	2.707.671,72	252.588,30	55.158,39	3.201.970,50	320.508,51	56.223,21	3.587.830,08	256.042,29	32.331,44
MARCHE	574.642,41	104.051,30	10.853,93	548.454,41	99.851,55	7.381,58	528.945,63	104.848,69	3.938,46	612.009,59	115.869,72	3.463,43
MOLISE	213.797,33	29.894,81	2.263,23	122.997,66	31.481,00	2.814,48	120.093,51	32.380,16	855,99	127.167,93	29.776,97	1.252,85
PIEMONTE	1.140.541,88	124.032,42	27.386,81	1.336.288,34	211.901,25	20.856,73	1.579.463,41	284.114,71	17.889,82	1.731.245,80	239.272,76	20.213,38
PUGLIA	1.294.653,19	389.469,61	17.895,61	1.252.488,60	266.565,64	7.436,58	1.086.610,41	275.023,05	5.541,81	1.060.720,55	205.083,81	9.414,30
SARDEGNA	472.220,89	66.954,66	8.380,33	477.702,51	44.393,52	6.985,19	375.891,43	47.492,81	5.573,13	346.193,97	29.984,80	4.198,54
SICILIA	866.161,31	180.230,76	10.886,41	904.701,45	208.021,69	7.192,36	1.293.116,82	346.161,11	7.557,94	1.223.912,00	181.427,78	8.417,09
TOSCANA	1.513.567,05	151.452,25	48.494,28	1.312.270,93	120.851,92	25.998,96	1.357.345,63	138.423,10	19.980,82	1.362.701,14	103.765,77	11.239,39
TRENTINO	104.380,62	5.203,15	6.159,15	150.504,51	14.297,96	4.337,05	185.306,47	13.146,66	3.982,28	197.390,11	8.819,81	3.355,04
UMBRIA	188.555,86	31.559,53	8.740,36	253.526,78	35.585,25	7.262,68	292.157,16	48.904,89	4.747,55	318.446,61	30.994,68	4.758,51
VALLE D'AOSTA	52.426,75	1.767,72	2.449,23	50.777,15	1.511,34	1.512,75	49.952,05	1.975,01	1.170,57	50.889,55	2.306,35	792,42
VENETO	1.603.170,11	184.075,30	49.572,63	1.578.620,16	207.883,79	27.295,12	1.545.600,93	213.587,25	28.730,91	1.645.488,31	166.688,09	29.828,54
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>17.442.486,32</b>	<b>2.642.679,54</b>	<b>410.598,27</b>	<b>17.370.721,83</b>	<b>2.459.962,64</b>	<b>266.406,94</b>	<b>18.303.270,53</b>	<b>2.821.311,13</b>	<b>241.001,61</b>	<b>19.208.970,38</b>	<b>2.046.802,75</b>	<b>205.166,91</b>

Fonte: Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

1) Gli emolumenti comprendono tutte le voci fisse e accessorie corrisposte nell'anno di riferimento (criterio di cassa) al personale nonché i benefici socio assistenziali erogati per i familiari a carico (borse di studio, rimborsi asili nido, centri estivi ecc.) Gli importi degli emolumenti sono al lordo delle ritenute previdenziali a fiscali a carico del dipendente (ove previste).

Il totale complessivo comprende anche gli emolumenti di competenza degli anni pregressi (competenze arretrate). Nell'anno 2013, a conclusione delle procedure concorsuali per i passaggi di livello del personale delle Aree con decorrenza 2010 sono state pagate, dalla medesima decorrenza, le relative differenze economiche.

2) I valori economici espressi per le Regioni Calabria e Puglia, per l'anno 2010, comprendono i costi sostenuti per il personale ispettivo di altre Regioni inviato in missione per la realizzazione del Piano Straordinario approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2010.

**ALLEGATO D1**
**Spese del personale INAIL impegnato a favore dell'attività di vigilanza – anni 2010-2011-2012-2013**

Regioni	emolumenti al personale (1)							
	2010		2011		2012		2013	
	tot. compl.	di cui per lav. straordinario	tot. compl.	di cui per lav. straordinario	tot. compl.	di cui per lav. straordinario	tot. compl.	di cui per lav. straordinario
ABRUZZO	54.958,92	432,24	60.179,54	516,29	52.012,95	486,27	53.217,78	702,39
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-
BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-
CALABRIA	54.240,26	1.062,51	53.744,74	1.008,50	52.824,33	954,50	53.947,22	1.098,56
CAMPANIA	55.342,00	1.134,58	54.027,76	900,47	52.655,50	963,50	36.792,36	279,15
DIREZ. GENERALE	616.230,44	8.703,72	571.371,85	6.540,23	448.729,41	4.692,61	545.800,88	5.027,43
EMILIA ROMAGNA	54.517,92	1.170,56	53.466,15	774,40	53.410,15	1.602,78	54.270,71	1.296,65
FRIULI VEN. GIULIA	53.619,36	378,20	52.297,77	-	43.147,53	600,33	51.625,78	36,02
LAZIO	55.113,20	1.926,95	53.402,48	432,23	51.962,19	849,57	59.240,71	630,34
LIGURIA	55.133,25	1.740,61	55.960,28	1.692,83	53.519,91	1.764,87	54.456,81	1.836,94
LOMBARDIA	54.716,18	1.278,68	53.331,92	1.057,09	52.684,54	1.261,44	53.974,04	1.479,89
MARCHE	54.288,88	1.758,80	52.810,41	1.453,85	52.156,35	1.656,70	60.747,46	1.764,86
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE	52.027,51	1.403,12	50.912,26	743,85	49.125,73	-	57.779,67	126,05
PUGLIA	54.617,81	900,48	53.533,10	648,34	54.030,09	666,36	43.052,71	324,16
SARDEGNA	55.794,81	1.674,82	54.885,63	1.152,59	54.718,71	1.422,72	54.493,29	738,40
SICILIA	52.226,61	306,17	52.447,17	558,29	51.233,46	432,22	52.623,73	594,32
TOSCANA	25.26+1,54	18,01	52.991,37	-	52.042,72	-	52.989,64	-
TRENTINO	-	-	-	-	-	-	-	-
UMBRIA	53.010,65	144,08	52.729,88	414,22	51.939,55	270,15	52.309,84	108,06
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	54.975,52	1.890,94	50.091,99	1.350,68	52.261,34	1.625,84	57.682,32	1.109,55
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.456.074,86</b>	<b>25.924,46</b>	<b>1.428.184,29</b>	<b>19.243,86</b>	<b>1.278.454,46</b>	<b>19.249,85</b>	<b>1.395.004,95</b>	<b>17.152,78</b>

Fonte: Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

- 1) ) Gli emolumenti comprendono tutte le voci fisse e accessorie corrisposte nell'anno di riferimento (criterio di cassa) al personale nonché i benefici socio assistenziali erogati per i familiari a carico (borse di studio, rimborsi asili nido, centri estivi ecc.) Gli importi degli emolumenti sono al lordo delle ritenute previdenziali a fiscali a carico del dipendente (ove previste).  
Il totale complessivo comprende anche gli emolumenti di competenza degli anni pregressi (competenze arretrate). Nell'anno 2011, a conclusione delle procedure concorsuali per i passaggi di livello del personale delle Aree con decorrenza 2010 sono state pagate, dalla medesima decorrenza, le relative differenze economiche.



*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*



## **PROTOCOLLO DI INTESA TRA**

**IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**

**L'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

**L'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI  
INFORTUNI SUL LAVORO**

**L'AGENZIA DELLE ENTRATE**

**Per lo scambio dati ed informazioni in materia di attività ispettiva**

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (di seguito denominato "MINISTERO" o, congiuntamente a INPS, INAIL e AGENZIA, "LE PARTI"), con sede in Roma, Via Veneto, 56 – Codice Fiscale 80237250586 - legalmente rappresentata dal Segretario Generale Dott. Francesco Verbaro,

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (di seguito denominato "INPS" o, congiuntamente a MINISTERO, INAIL e AGENZIA, "LE PARTI"), con sede in Roma via Ciro il Grande, 21 – Codice Fiscale 80078750587 legalmente rappresentato dal Presidente Dott. Antonio Mastrapasqua,

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro, di seguito denominato "INAIL" o, congiuntamente a MINISTERO, INPS e AGENZIA, "LE PARTI"), con sede in Roma, Piazzale Giulio Pastore, 6 – Codice Fiscale 001165400589, legalmente rappresentato dal Presidente Dott. Marco Fabio Sartori,

L'Agenzia delle Entrate (di seguito denominata "AGENZIA" o, congiuntamente a MINISTERO, INPS e INAIL, "LE PARTI"), con sede in Roma, Via Cristoforo Colombo 426 C/D - Codice Fiscale 80078750587 – legalmente rappresentata dal Direttore Generale, Dott. Attilio Befera

#### PREMESSO CHE

- a) il Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 ha razionalizzato le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, svolte anche dal personale di vigilanza degli Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi, e che lo stesso decreto legislativo prevede che per evitare duplicazione di interventi da parte degli organi preposti all'attività di vigilanza in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, le amministrazioni interessate provvedono a comunicare a ciascuna delle altre amministrazioni, mediante strumenti telematici, i datori di lavoro sottoposti ad ispezioni, immediatamente dopo le ispezioni stesse;
- b) il citato Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 prevede la realizzazione della Banca dati delle aziende ispezionate da parte del MINISTERO che risolve le esigenze di scambio di informazioni, e permette il raccordo con gli strumenti di monitoraggio di cui all'art.17 del Dlgs. 276/03;
- c) il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" contiene all'articolo 18 disposizioni in materia di contrasto all'evasione fiscale;



- d) l'INPS ha il compito di gestire la previdenza, svolge attività di vigilanza per assicurare la regolarità e la correttezza contributiva e a tale fine amministra i dati informatici delle aziende private;
- e) l'INAIL ha il compito di gestire l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, svolge attività di vigilanza per assicurarne la regolarità e la correttezza e a tal fine amministra i dati informatici relativi alle aziende assicurate;
- f) l'AGENZIA svolge funzioni relative alla gestione, all'accertamento e alla riscossione dei tributi anche attraverso azioni di contrasto all'evasione contributiva;
- g) al fine di disciplinare la reciproca conoscenza dei fenomeni e migliorare le capacità di gestione delle attività istituzionali, ciascuna delle PARTI stipula singoli atti convenzionali bilaterali;
- i) al fine di potenziare e migliorare le attività di analisi del rischio, ispezione e controllo, di competenza, le PARTI ritengono opportuno affiancare allo scambio di informazioni, in relazione ai compiti istituzionali di competenza, anche un'attività di coordinamento operativo tra le reciproche organizzazioni;

#### VISTO

- il Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n.196 recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" e successive modificazioni e integrazioni;
- il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n.82 recante il "Codice dell'amministrazione digitale" e successive modificazioni e integrazioni;
- il provvedimento generale del Garante per la protezione dei dati personali recante "Misure e accorgimenti prescritti ai titolari dei trattamenti effettuati con strumenti elettronici relativamente alle attribuzioni delle funzioni di amministratore di sistema" del 27 novembre 2008 (G.U. n. 300 del 24 dicembre 2008) come modificato in base al provvedimento del 25 giugno 2009;

#### CONVENUTO CHE

Nell'ambito del testo e dell'allegato al presente *Protocollo* si intendono per:

1. "*Protocollo*": il presente atto convenzionale;
2. "*Responsabile*": rappresentante preposto alla gestione dei rapporti e delle comunicazioni tra le PARTI per la gestione del documento convenzionale;
3. "*Convenzioni di cooperazione informatica*", i successivi atti convenzionali tra le PARTI che hanno lo scopo di identificare i servizi di accesso ai dati e descrivere le modalità di interscambio delle informazioni.

Per le altre definizioni in materia di "*amministrazione digitale*" si fa riferimento a quelle contenute "*Codice dell'amministrazione digitale*".

Per le altre definizioni in materia di "protezione dei dati personali" si fa riferimento a quelle contenute nell'art.4 del Codice.

## CONVENGONO E STIPULANO QUANTO SEGUE

### ARTICOLO 1

#### *Oggetto, Finalità, Durata ed Oneri*

1. Oggetto del presente *Protocollo* è lo scambio di informazioni e dati specificati nell'allegato n. 1 tra il MINISTERO, l'INPS, l'INAIL e l'AGENZIA, effettuato allo scopo di innalzare le capacità di vigilanza sull'attuazione delle norme in materia di lavoro e di legislazione sociale, nonché migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione ispettiva nella lotta all'evasione contributiva ed al lavoro sommerso, attraverso la programmazione dell'attività di vigilanza indirizzata su obiettivi concreti e ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili.
2. Il *Protocollo* individua le tipologie di informazioni oggetto di interscambio.
3. Nell'allegato 1 sono specificate le tipologie di informazioni che ciascuna delle PARTI è autorizzato a mettere a disposizione, in relazione ai compiti istituzionali della parte ricevente, per lo svolgimento delle attività di competenza.
4. Il *Protocollo* ha effetto dalla data di stipula, una durata 3 anni a decorrere dalla stessa e può essere rinnovato, su concorde volontà delle PARTI da manifestarsi con scambio di comunicazione tra le stesse.
5. LE PARTI concordano che i servizi di fornitura e/o accesso ai dati che verranno attivati a seguito della stipula del *Protocollo* saranno regolati da specifiche Convenzioni di cooperazione informatica stipulate da ciascuna delle PARTI con le altre secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia ed in conformità ai principi stabiliti dal Codice e dagli standard di sicurezza informatica, nonché per quanto relativo al trattamento dei dati personali.
6. Ciascuna delle PARTI si fa carico dei costi derivanti dall'attuazione del *Protocollo*.

### ARTICOLO 2

#### *Figure di riferimento per l'attuazione del Protocollo*

1. Ai fini della corretta applicazione di quanto previsto nel *Protocollo* ciascuna delle PARTI nomina un proprio Responsabile del Protocollo quale rappresentante preposto alla gestione dei rapporti e delle comunicazioni tra le PARTI per la gestione del protocollo.



**ARTICOLO 3**  
**Allegati al Protocollo**

1. L'allegato 1 – *Catalogo delle informazioni* - riporta l'elenco delle tipologie di informazioni che saranno oggetto dell'interscambio da attivare secondo le modalità di cui all'articolo 1, comma 5.
2. L'allegato 1 è parte sostanziale del *Protocollo*.

**ARTICOLO 4**  
**Clausola di recesso**

1. Ciascuna delle PARTI può avvalersi della facoltà di recesso unilaterale laddove vengano meno le finalità, di cui al precedente articolo 1, per le quali il servizio è stato autorizzato.

**ARTICOLO 5**  
**Composizione del Protocollo e valore delle premesse**

Il Protocollo si compone di 5 (cinque) articoli e 1 (uno) allegato, ed è redatto in quattro originali, uno per ciascuna delle PARTI.

Le PARTI convengono che le premesse, i contenuti e gli allegati al *Protocollo* ne costituiscono parte integrante e sostanziale.

**Roma, 4 agosto 2010**

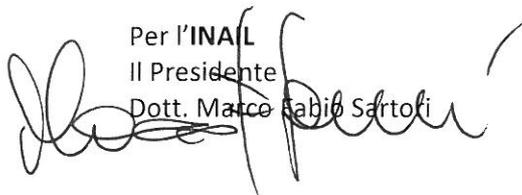
Per il **MINISTERO**  
il Ministro  
On.le Maurizio SACCONI



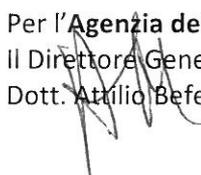
Per l'**INPS**  
Il Presidente  
Dott. Antonio Mastrapasqua



Per l'**INAL**  
Il Presidente  
Dott. Marco Sabio Sartori



Per l'**Agenzia delle Entrate**  
Il Direttore Generale  
Dott. Attilio Befera



## ***Allegato 1 : Catalogo delle informazioni***

**Quanto di seguito riportato è parte integrante del protocollo di intesa all'articolo 3, comma 1 dello stesso e costituisce parte sostanziale accettata dalle Parti in sede di stipula**

### **Banche dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

- Dati anagrafici e specifici delle Comunicazioni Obbligatorie
- Dati georeferenziati dei datori di lavoro
- Calendario delle ispezioni
- Verbali ispettivi
- Dati degli illeciti penali

### **Banche dati INAIL**

- Dati anagrafici aziende
- Dati classificativi aziende
- Verbali ispettivi
- Calendario delle ispezioni
- Denunce di nuovo lavoro temporaneo
- Dati delle richieste DURC

### **Banche dati INPS**

- Dati anagrafici aziende/datori di lavoro attivi
- Dati delle ispezioni (verbali ispezioni avvenute o in corso (VGOO))
- Dati cassetto previdenziale
- Calendario delle ispezioni
- Lavoratori in godimento di trattamenti di sostegno al reddito (indennità disoccupazione, CIG, CIGS, contratti solidarietà, indennità mobilità, etc)
- Datori di lavoro beneficiari intervento CIG ordinaria, straordinaria, agricola, CIGS, mobilità, contratti di solidarietà, etc.

### **Banche dati Agenzia Entrate**

- Dati anagrafici e dichiarativi
- Verbali ispettivi
- Dati di interesse emersi in sede di accertamento.

