

CIRCOLARE N. 2/2017



Agli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro

LORO SEDI

All'INPS

*Direzione centrale vigilanza prevenzione e contrasto
dell'economia sommersa*

All'INAIL

Direzione centrale rapporto assicurativo

e p.c.

Al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro

Alla Provincia Autonoma di Bolzano

Alla Provincia Autonoma di Trento

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Oggetto: Ispettorato nazionale del lavoro – profili logistici, di coordinamento e di programmazione del personale ispettivo – prime indicazioni operative.

Con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 149 è stata istituita l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato nazionale del lavoro" (I.N.L.), con sede in Roma, quattro sedi interregionali e settantaquattro sedi territoriali.

L'I.N.L., operativo dal 1° gennaio 2017 (data individuata dal decreto interministeriale 28 dicembre 2016, in fase di registrazione presso la Corte dei Conti), svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL, coordinando le attività di vigilanza nelle materie di competenza delle citate Amministrazioni.

Al fine di assicurare la continuità e l'efficacia dell'azione ispettiva, con la presente circolare – condivisa con gli Istituti in sede di Comitato operativo (art. 12, D.Lgs. n. 149/2016), anche in funzione degli obiettivi già prefissati in termini di recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi – si forniscono le **prime indicazioni operative** sotto il profilo logistico, di coordinamento e di programmazione dell'attività di vigilanza.

Tali indicazioni, al fine di consentire l'adozione delle prime misure organizzative, potranno trovare applicazione **a far data dal 1° febbraio 2017**, fermo restando il perfezionamento dell'iter procedimentale relativo al citato decreto interministeriale di cui si provvederà a notificare codesti Uffici.

Resta invece ferma l'organizzazione degli Uffici secondo le vigenti disposizioni di cui al D.D. 3 luglio 2015 della competente Direzione generale del Ministero del lavoro.

Con successivi provvedimenti – da adottare nelle forme e modalità previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva – saranno infatti disciplinati **nuovi modelli organizzativi** degli Uffici ed i necessari **percorsi formativi, periodici e strutturati**, finalizzati ad una proficua armonizzazione tra le differenti competenze professionali del personale ispettivo.

In tale occasione sarà peraltro possibile prevedere diverse forme di impiego del personale non ispettivo, sia come supporto alla attività di vigilanza, sia nell'ambito di altre importanti competenze tuttora rimesse agli Ispettorati. Su questo tema si provvederà ad una ricognizione delle professionalità anche attraverso specifico confronto con le OO.SS.

Profili logistici

Gli Ispettorati interregionali e territoriali, mentre per il personale ispettivo di provenienza ministeriale costituiscono ad ogni fine “sede di lavoro”, per il personale degli Istituti già allocato presso le rispettive strutture rappresentano un punto di riferimento per lo svolgimento di riunioni periodiche, attività formativa/informativa, discussione di problematiche giuridiche legate allo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Pertanto, per il personale ispettivo degli Istituti, la sede di lavoro continua ad essere allocata presso le rispettive strutture, anche ai fini dell'individuazione del luogo di partenza delle missioni.

Resta inteso che anche per il personale degli Istituti è possibile avvalersi delle sedi dell'Ispettorato per tutte le attività istruttorie alla pratica ispettiva (ad es. interlocuzione con i lavoratori e datori di lavoro). In tal caso le attività prestate presso gli Ispettorati sono da considerarsi evidentemente in “servizio esterno”, così come è da considerarsi “servizio esterno” la presenza ad ogni fine del personale ispettivo di provenienza ministeriale presso le sedi degli Istituti.

Nel premettere che l'attività di vigilanza è realizzata in misura **prevalente** in “servizio esterno” – ferme restando le attività che non è possibile svolgere fuori dalla sede di lavoro (ad es. le

riunioni periodiche fra il personale ispettivo, le conciliazioni monocratiche o quelle previste dall'art. 12, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004) – presso gli Ispettorati vanno adottate **idonee soluzioni allocative per tutto il personale ispettivo** tenendo conto, ove possibile, delle specifiche esigenze connesse alle funzioni di coordinamento proprie del Coordinatore della vigilanza (ovvero l'attuale Responsabile Area vigilanza I, ex Capo SIL), dei Responsabili delle altre Aree vigilanza e, del personale ispettivo di INPS e INAIL incaricato di svolgere, come si dirà meglio nel prosieguo, attività di “referente”.

È infine opportuno sottolineare la necessità, da parte del Dirigente dell'Ispettorato di stabilire, in relazione a tutto il personale ispettivo, che le riunioni periodiche, organizzate anche per gruppi omogenei di lavoro, siano svolte in giornate alterne al fine di garantire una costante presenza sul territorio.

Profili di coordinamento operativo

L'istituzione dell'I.N.L. incide su specifici profili operativi che devono tenere conto delle peculiarità professionali del personale ispettivo e della necessaria armonizzazione tra le attività svolte da suddetto personale.

Ciascun Ufficio territoriale dovrà dedicare **una o più delle Aree** di cui al citato D.D. 3 luglio 2015 **alla vigilanza previdenziale e assicurativa** (in relazione al numero di ispettori). A detta area si relazionerà tutto il personale dell'INPS e dell'INAIL e rientrerà – almeno in fase prima applicazione e **secondo criteri di rotazione** di durata almeno semestrale e che saranno comunque definiti in sede di riorganizzazione degli Uffici – circa 1/3 degli ispettori di provenienza ministeriale effettivamente adibiti all'attività di vigilanza. Secondo la disponibilità di ciascun Ufficio sarà, altresì, assegnato un adeguato contingente di personale amministrativo di supporto all'attività di vigilanza.

Appare opportuno che, almeno in fase di prima applicazione, considerata l'esigenza di garantire un'efficace azione ispettiva in materia previdenziale ed assicurativa, il personale ispettivo assegnato alla predetta Area vigilanza previdenziale e assicurativa non sia adibito all'attività di conciliazione monocratica né a quella prevista dall'art. 12, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004.

Si ricorda altresì che il personale degli Istituti è incardinato presso sedi che hanno una diversa articolazione territoriale. Pertanto occorre tenere conto di tale incardinamento per l'individuazione dell'Ispettorato territoriale di riferimento (ad es. sede INPS di Sulmona-sede di riferimento Ispettorato L'Aquila). Al riguardo sarà possibile concordare con gli Istituti eventuali “tabelle di corrispondenza”.

Si precisa che ciascuna delle Aree vigilanza – sia previdenziale e assicurativa che le altre Aree – continuerà a seguire le indicazioni fornite con nota prot. n. 39035 del 6 luglio 2015 del Ministero del lavoro secondo la quale *“a ciascuna delle Aree [vigilanza] è assegnato un contingente di personale (...) da individuare in ragione della esigenza prioritaria dell'efficientamento delle*

funzioni e dei compiti da svolgere, la cui consistenza sarà quantificata in considerazione della dimensione della complessità organizzativa di ciascun Ufficio, previo raccordo con la DIL di riferimento”. A tal riguardo si ritiene adeguato un contingente di personale ispettivo di ruolo dell’Ispettorato non inferiore alle otto unità. Eventuali deroghe, debitamente motivate, dovranno essere comunicate al Dirigente del competente Ispettorato interregionale del lavoro. Con riferimento all’Area previdenziale e assicurativa, la possibilità di derogare al contingente minimo delle otto unità potrà evidentemente giustificarsi in ragione del contingente di personale INPS e INAIL che si relazionerà al personale di provenienza ministeriale il quale non potrà comunque superare il 50% del personale degli Istituti.

Con riferimento alla vigilanza tecnica appare opportuno emanare apposite istruzioni di carattere operativo, considerata la specificità della materia. In questa sede è tuttavia possibile anticipare alcune indicazioni che saranno comunque valutate in sede di riorganizzazione degli Uffici e sulla base di appositi incontri con le organizzazioni sindacali.

Ciò premesso si ritiene che, per l’istituzione di un’Area di “vigilanza tecnica”, si potrà prescindere dal limite minimo di unità sopra evidenziato, destinando alla stessa almeno tre unità ispettive. Della predetta Area potranno comunque far parte anche ispettori di estrazione non prettamente tecnica. Ciò sia per consentire che in tale ambito possano essere svolti parallelamente accertamenti di vigilanza ordinaria, sia per implementare – previo adeguato percorso formativo da concordare nelle forme contrattualmente previste – il contingente ispettivo tecnico. Ove non vi sia invece la possibilità di costituire una articolazione organizzativa per la carenza di un adeguato contingente di personale, i funzionari in questione risponderanno direttamente al Coordinatore della vigilanza, senza essere inseriti nelle Aree che si occupano della vigilanza “ordinaria”. In sede di riorganizzazione degli Uffici sarà inoltre valutata la possibilità che, in tali ipotesi, detto personale possa essere organizzato, a livello di coordinamento, su base regionale o interregionale.

Si coglie inoltre l’occasione per segnalare che, in considerazione dell’esiguo numero di ispettori tecnici in talune realtà territoriali, i Direttori degli Ispettorati interregionali potranno programmare sin da ora specifiche task force in ciascun ambito di competenza.

Programmazione dell’attività ispettiva

Le funzioni di programmazione e di coordinamento di tutta l’attività ispettiva sono assicurate dalla competente struttura centrale dell’Ispettorato nazionale del lavoro e, per quanto riguarda le singole realtà territoriali, dai Dirigenti delle diverse sedi dell’Ispettorato che, a tal fine, possono avvalersi del Coordinatore della vigilanza e dei “referenti” degli Istituti previdenziali.

Parallelamente al Coordinatore della vigilanza, gli Istituti provvedono infatti ad individuare uno o più “referenti” secondo i rispettivi ordinamenti (per l’INPS potranno pertanto coincidere con gli attuali RUO, mentre per l’INAIL con il personale, anche amministrativo, responsabile del coordinamento della vigilanza). Tali referenti saranno in numero adeguato a coprire ciascuna realtà

territoriale e andranno comunicati sia alla Direzione centrale vigilanza, sia alla competente sede territoriale dell'Ispettorato.

Il coordinamento e l'uniformità delle soluzioni giuridiche adottate sono assicurate, oltre che dai Dirigenti dell'Ispettorato, dal Coordinatore della vigilanza, dai Responsabili di Area e – con riferimento alla vigilanza previdenziale e assicurativa – dai referenti della vigilanza INPS e INAIL, che condivideranno in **apposite riunioni periodiche** eventuali criticità riscontrate nell'esercizio dell'attività. Ferme restando le specificità della vigilanza assicurativa – nell'ambito della quale la liquidazione del verbale è rimessa alla competente sede dell'Istituto – eventuali problematiche interpretative potranno inoltre essere sottoposte alle valutazioni della sede centrale dell'Ispettorato o delle competenti sedi interregionali della stessa Agenzia. Al fine di una maggiore snellezza dell'azione ispettiva e delle relative procedure è pertanto da ritenersi superata, per tutto il personale ispettivo, la c.d. procedimentalizzazione già prevista dalla nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 12 giugno 2009, prot. n. 8716.

Si evidenzia che la fase di programmazione, di seguito indicata, dovrà evidentemente tenere conto delle richieste di intervento/segnalazioni comunque pervenute agli Istituti. Dette segnalazioni potranno rientrare nell'ambito della programmazione della vigilanza previdenziale o assicurativa ovvero, a seconda delle problematiche evidenziate, trasmesse al competente Ispettorato per essere inserite nella programmazione delle altre Aree.

Programmazione vigilanza previdenziale

Ferma restando ogni utile collaborazione fra le strutture centrali dell'Ispettorato e dell'Istituto, l'attività di vigilanza previdenziale va garantita attraverso uno **stretto collegamento** con le competenti sedi territoriali dell'INPS; ciò sia mediante una interlocuzione diretta tra i Dirigenti delle diverse Amministrazioni, sia mediante la figura del "referente" della vigilanza previdenziale (RUO), in raccordo con le Aree produttive dell'Istituto interessate dagli esiti della verbalizzazione.

Resta infatti ferma la necessità di garantire che l'attività ispettiva sia svolta in relazione ad obiettivi che l'Istituto provvede a selezionare attraverso una attività di *intelligence* – sia centrale che territoriale – che si avvale di numerose informazioni contenute nelle proprie banche dati nonché di richieste di intervento attinenti specificatamente la materia previdenziale. A tal proposito si segnala che è prossima alla sottoscrizione una convenzione tra Ispettorato e Istituti previdenziali avente ad oggetto, tra l'altro, l'accesso e l'utilizzo delle banche dati dei predetti Enti.

Ciò premesso – secondo le attuali procedure dell'Istituto – sulla base di tale attività di *intelligence*, il Direttore della competente sede dell'INPS, coadiuvato dal RUO, provvede all'assegnazione delle pratiche ispettive ai singoli funzionari tramite la procedura VG UNICO.

Nelle more della individuazione di diverse modalità procedurali – evidentemente collegate anche ad una **evoluzione e cooperazione tra i sistemi informatici in uso al personale ispettivo** –

l'assegnazione delle pratiche – da effettuarsi su base plurisettimanale o mensile, sempre attraverso il sistema VG UNICO – dovrà essere preceduta da una fase di condivisione tra Dirigente dell'Istituto e Dirigente dell'Ispettorato.

La lista condivisa delle pratiche andrà quindi trasmessa dal Dirigente dell'Ispettorato o dal Coordinatore delegato, anche attraverso semplice e-mail, all'Istituto per procedere alla autorizzazione delle missioni, indicando i nominativi del personale ispettivo di provenienza ministeriale da affiancare al personale INPS in relazione agli accertamenti da effettuare.

In tale fase si dovrà infatti tenere conto dell'affiancamento – ove possibile – di un ispettore di provenienza ministeriale ad uno o più ispettori INPS – anche in relazione alla complessità degli accertamenti – con la finalità di consentire anche un incremento degli obiettivi da sottoporre a vigilanza previdenziale.

Di tali pratiche occorrerà inoltre tenere traccia nell'applicativo SGIL, sul quale si potrà intervenire accedendo ad apposite funzionalità in via di definizione, per la creazione di un data base delle imprese sottoposte a vigilanza previdenziale.

I fascicoli delle pratiche resteranno presso le sedi degli Istituti che trasmetteranno copia del relativo verbale alla competente sede dell'Ispettorato.

Programmazione vigilanza assicurativa

Non particolarmente diversa è l'attuale gestione delle pratiche ispettive relative alla vigilanza assicurativa, se non per la circostanza che l'assegnazione delle stesse avviene su base regionale.

In tal caso, pertanto, sarà il Dirigente dell'Ispettorato **ubicato sul capoluogo di Regione** a garantire lo svolgimento delle procedure sopra indicate.

Anche in tal caso la programmazione e lo smistamento delle pratiche potrà avvenire con cadenza mensile e il Dirigente o il Coordinatore delegato, nel condividere la lista delle pratiche con il referente regionale dell'INAIL, dovranno tenere conto della sede dell'impresa oggetto di accertamenti al fine della individuazione del personale di provenienza ministeriale da affiancare al personale dell'Istituto.

Il Dirigente o il Coordinatore delegato dovranno pertanto comunicare – sempre a mezzo e-mail – agli altri Dirigenti o Coordinatori degli Ispettorati territoriali interessati la lista delle aziende per le quali viene iniziata una nuova verifica ispettiva, affinché questi ultimi individuino nominativamente l'ispettore che provvederà all'affiancamento.

I Dirigenti o i Coordinatori delle sedi territoriali interessate provvederanno a loro volta a tracciare le pratiche in questione sull'applicativo SGIL, accedendo ad apposite funzionalità in via di definizione.

Eventuali accertamenti urgenti iniziati al di fuori della citata programmazione mensile (es. infortuni gravi e mortali) saranno oggetto di tempestiva comunicazione da parte dell'INAIL al Dirigente o al Coordinatore dell'Ispettorato territoriale del lavoro ubicato sul capoluogo di Regione.

Disposizioni comuni

In relazione alla vigilanza previdenziale e assicurativa e alle procedure sopra indicate va evidenziato che le comunicazioni del Dirigente o, per esso, del Coordinatore della vigilanza agli Istituti **costituiscono formale autorizzazione per gli stessi Enti previdenziali alla predisposizione e invio dell'incarico di missione del personale INPS e INAIL**. Restano invece invariate le modalità di autorizzazione degli incarichi già in uso per il personale di provenienza ministeriale.

Occorre altresì precisare che, in relazione alla efficacia o meno delle nuove disposizioni in materia di trattamento di missione, questa Amministrazione interesserà l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro per conoscere se le stesse possano ritenersi applicabili anche in assenza di un trasferimento delle relative risorse da parte degli Istituti.

Trattasi delle disposizioni contenute nell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015 e nell'art. 19 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 secondo il quale, tra l'altro, *“al personale ispettivo dell'Ispettorato, nonché dell'INPS e dell'INAIL, compete, in deroga alle discipline normative e contrattuali vigenti, il medesimo trattamento di missione”*.

Detto trattamento prevede, per le missioni da svolgere in un Comune o in una località diversi dalla sede di servizio: una indennità chilometrica in caso di utilizzo del mezzo proprio; una specifica indennità volta a favorire la messa a disposizione del mezzo proprio; un'indennità oraria; il rimborso delle spese effettivamente e direttamente sostenute e documentate di vitto e alloggio; il rimborso delle spese di viaggio.

Nelle more di indicazioni specifiche l'Ispettorato e, per il personale di appartenenza, gli Istituti procederanno a liquidare le missioni secondo le procedure e la disciplina già vigente presso ciascuna Amministrazione, ferme restando successive integrazioni.

Si ricorda inoltre che l'art. 20 del predetto D.P.C.M. incarica l'Ispettorato di attivare specifiche coperture assicurative per tutto il personale ispettivo; a tal riguardosi provvederà ad interessare il Comitato operativo per la tempestiva individuazione di percorsi condivisi per l'attuazione della citata disposizione.

Attività ispettiva e rilevazione della prestazione

Si ribadisce che l'attività del personale ispettivo – sia di provenienza ministeriale, sia di INPS e di INAIL– è svolta prevalentemente in “servizio esterno”, sia in ragione dello svolgimento di accessi ispettivi, che per lo sviluppo della pratica (v. INPS circ. n. 76/2016 e mess. n. 571 del 19 novembre 2003). Chiaramente l'orario di lavoro prestato in “servizio esterno” non è soggetto a rilevazione mediante *badge*, ferma restando la necessaria verifica della attività effettuata da ciascun ispettore rispetto a quella programmata.

Ulteriori indicazioni

Al fine di non creare sfasature o problemi di carattere operativo, nella prima fase di avvio dell'attività dell'Ispettorato nazionale, si ritiene opportuno fornire le seguenti ulteriori indicazioni.

Attività di programmazione ispettiva

Va premesso in primo luogo che, in via prioritaria, vanno definite, da parte del personale ispettivo degli Istituti, tutte le pratiche in corso di istruttoria, con l'adozione dei relativi provvedimenti. A tal proposito si ritiene però necessario che, al momento della verbalizzazione venga utilizzato il logo dell'Ispettorato nazionale del lavoro che le competenti strutture del Ministero e degli Istituti hanno predisposto all'interno degli applicativi informatici in uso.

Ciò si rende necessario, evidentemente, al fine di evitare possibili contenziosi sotto il profilo della competenza alla adozione degli atti ispettivi che, normativamente, è rimessa esclusivamente in capo all'Ispettorato.

Per quanto attiene invece alla protocollazione dei verbali, si ritiene che vadano mantenuti i protocolli degli Istituti, da intendersi quale riferimento “interno” della pratica, utile ad un collegamento della stessa con gli eventuali seguiti di carattere amministrativo in capo ad INPS e INAIL.

Adempimenti legati alla gestione del personale ispettivo di INPS e INAIL

Il personale ispettivo di INPS e INAIL continua ad adottare le procedure attualmente vigenti connesse all'utilizzazione di ferie, permessi, congedi, malattie ecc.; gli Istituti provvederanno a darne comunicazione – nelle modalità che verranno individuate – alla competente sede dell'Ispettorato del lavoro.

Province Autonome di Trento e Bolzano e Regione Sicilia

In relazione alle Province Autonome di Trento e Bolzano si demanda al Direttore dell'Ispettorato interregionale del lavoro di Venezia l'adozione di specifiche iniziative volte ad assicurare il rispetto dei principi contenuti nella presente circolare.

Per quanto concerne la Regione Sicilia – nelle more della messa a disposizione di personale appositamente individuato dall’Ispettorato per lo svolgimento di attività di coordinamento sul territorio – la programmazione dell’attività di vigilanza è rimessa alla competente struttura centrale dell’Ispettorato che si relazionerà con le sedi centrali e regionali degli Istituti.

Attività di monitoraggio

Al fine di valutare gli effetti delle prime indicazioni contenute nella presente circolare, ferme restando le attività di monitoraggio effettuate dalle competenti strutture centrali dell’Ispettorato e dal Comitato operativo, a livello regionale o interregionale è opportuno attivare appositi tavoli tecnici di confronto con i dirigenti degli Istituti e le Organizzazioni sindacali del territorio a cadenza quantomeno trimestrale.

L’esito di tali incontri dovrà essere oggetto di specifiche relazioni che evidenzino possibili elementi di criticità che saranno oggetto di specifico confronto con le OO.SS. a livello nazionale.

IL CAPO DELL’ISPETTORATO

Dott. Paolo Pennesi