

Oggetto: Osservazioni relative allo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 11 giugno 2015.

Premessa

Secondo l'Istat¹ l'evasione contributiva prima della Grande Recessione aveva un valore di circa €102 miliardi e rappresentava il 37% del sommerso economico. La lunga recessione ci ha lasciato in eredità un forte incremento dell'economia informale, del lavoro nero e dell'evasione contributiva. In un contesto in cui i datori di lavoro sono spinti a ridurre i costi del personale e si riduce il potere contrattuale dei lavoratori, aumenta anche la dichiarazione parziale degli orari di lavoro. Secondo stime del 2014 dell'Istat², circa un quinto del lavoro part-time in Italia maschererebbe posizioni di fatto full-time in cui i contributi vengono versati solo per circa metà delle ore effettivamente prestate.

La lotta all'evasione contributiva è perciò fondamentale in questa fase ed è la priorità numero uno per l'istituto che ho l'onore di presiedere.

In questa audizione ci è stato chiesto un giudizio sull'atto governativo (n.178) che istituisce l'Ispettorato nazionale del lavoro. Mi soffermerò dapprima sui meriti e le criticità del provvedimento da un punto di vista generale per poi trattare delle sue implicazioni in particolare per l'Inps. Infine vorrei formulare alcune proposte che, cercando di interpretare le intenzioni dell'esecutivo, le declinino in modo tale da superare queste criticità.

Un giudizio generale

Appare fortemente condivisibile l'esigenza di unificare l'azione ispettiva al fine di:

- *uniformare - sul piano normativo - i poteri ispettivi degli ispettori delle tre diverse amministrazioni (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inps e Inail), in modo tale che ogni ispettore possa accertare e contestare qualsiasi inadempimento o violazione amministrativa anche di competenza di ciascuna delle altre due amministrazioni;*

¹ Dati aggiornati al 2008

² "Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane, Istat Working Papers, n.3/2014

- evitare complicati flussi informativi (segnalazioni/rapporti reciproci) tra i diversi servizi ispettivi facenti capo ai tre Enti che appesantiscono l'azione amministrativa, determinando ritardi nelle procedure;
- ovviare conseguentemente alle eventuali duplicazioni degli interventi ispettivi da parte delle tre amministrazioni interessate, col conseguente appesantimento degli oneri di questi accertamenti a carico delle imprese.

Ciò premesso, si ritiene che l'istituzione di nuovo ed un apposito Ente pubblico (l'Ispettorato nazionale del lavoro) non sia lo strumento più idoneo ed economico per realizzare questi obiettivi. Infatti, la creazione di una nuova agenzia, così come prospettato nell'atto di governo n. 178, è:

- *costosa*, in quanto l'istituzione di un nuovo ente implica costi connessi alle insopprimibili attività di supporto necessarie al proprio funzionamento. Ci si riferisce alle unità organizzative, esistenti in ogni ente, che si occupano di: 1) gestione del personale, 2) approvvigionamento delle risorse strumentali, 3) contabilità e bilanci, 4) gestione del sistema informatico, 5) controllo e valutazione della performance, ecc.. Tali strutture organizzative, in genere, assorbono circa il 20% del personale quindi, nel caso specifico, comporterebbero la creazione di una struttura di supporto di più di 1000 persone (per servire 5140 ispettori) che dovrebbe essere utilizzata a supporto esclusivo delle attività dell'agenzia. Ci sarebbero, inoltre, costi aggiuntivi legati alla creazione, *ex novo*, della dorsale informatica e degli applicativi informatici volti all'incrocio dei dati, indispensabili per l'esercizio dell'azione di vigilanza. *Quella dell'agenzia non sembra affatto, in altri termini, un'operazione a costo zero.* Il costo di queste strutture organizzative, fra l'altro, è costante nel tempo e quello legato alla manutenzione dell'impianto della rete infrastrutturale informatica può essere anche molto elevato. Tali servizi – qualora il processo di unificazione fosse costruito all'interno dell'Inps – non richiederebbero alcun impiego di risorse finanziarie ed umane aggiuntive rispetto al personale ispettivo. Detto risparmio vale ancor più con riguardo all'esigenza di assicurare al costituendo Ispettorato i non pochi software applicativi di incrocio delle banche dati, su cui l'Inps ha molto investito negli anni passati.
- *inefficiente*, in quanto il decreto legislativo prevede espressamente che l'attività ispettiva del personale dell'Inps e dell' Inail sia, di fatto, guidata dal costituendo Ispettorato nazionale che definisce, oltre alle "linee di condotta" e alle "direttive di carattere operativo", "tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento" (cfr art. 7, comma 2), e ne cura anche la formazione (cfr . art. 2, comma 2,

lett. d). Al contempo il personale dell'agenzia rimarrebbe a carico delle amministrazioni di provenienza, che dovrebbero anche erogare i premi di risultato. *Questa struttura rischia di creare incentivi perversi nella gestione del personale perché separa chi paga da chi spende.* Da una parte, vi sarebbero due Enti (l'Inps e l'Inail) che pagano la retribuzione (anche quella di risultato) al personale ispettivo, dall'altra, un terzo Ente (l'Ispettorato nazionale del lavoro) che ne guida l'azione, fissa i programmi e gli obiettivi specifici dell'azione ispettiva e ne indica persino le modalità operative di accertamento. Nell'attività degli ispettori, le asimmetrie informative sono molto forti: gli ispettori nella conduzione delle loro attività raccolgono molte informazioni che non sono in origine disponibili alle amministrazioni di provenienza. Per questo è fondamentale che la struttura degli incentivi sia tale da spingere gli ispettori a utilizzare al meglio questo vantaggio informativo, trasferendolo alle loro amministrazioni. Ci vuole, in altre parole, una gestione molto attenta del personale ispettivo, un costante monitoraggio delle loro attività, l'attribuzione di responsabilità specifiche e la misurazione dei risultati conseguiti ai vari livelli, ad esempio, non solo in termini di accertamenti, ma anche di dovuto e di incassato. L'atto di governo invece prevede che il personale ispettivo di Inps e Inail sia inserito in un "*ruolo provvisorio ad esaurimento*" che durerebbe anche oltre 30 anni atteso che presso l'Inps ci sono ispettori con 35 anni di età. A ciò si aggiunga il fatto che questa scelta rischia di bloccare il turn over nelle amministrazioni di provenienza. Infatti, l'art.7, comma 3, prevede che il personale ispettivo che opti per rimanere nell'amministrazione di provenienza, debba essere inquadrato nei propri ruoli amministrativi, occupando i posti vacanti. Inoltre, ad ogni cessazione di personale iscritto al ruolo ad esaurimento corrisponde un aumento della facoltà assunzionale dell'Ispettorato nazionale (cfr. art. 7, comma 1) e non dell'amministrazione di provenienza. Parrebbe tra l'altro che gli oneri di queste assunzioni debbano essere a carico dell'Inps e l'Inail (cfr. art. 7, comma 1 e art. 6, comma 3).

- tale da *lasciare un'attività strategica in sospenso a lungo*. L'unificazione auspicata all'interno del costituendo Ispettorato non sarebbe in grado sin da subito di garantire un pieno presidio volto alla gestione efficace dell'azione di recupero del gettito contributivo e della legalità del lavoro.

Viene da chiedersi se la ratio della costituzione dell'agenzia sia quella di garantire un più forte controllo politico e di indirizzo sulle attività ispettive. Al di là di un giudizio di merito su questo obiettivo (vi sono non poche ragioni per tenere l'attività ispettiva lontana da condizionamenti politico-elettorali), mi preme rimarcare che un'esigenza di questo tipo non impone affatto la

creazione di una nuova agenzia. Il potere di indirizzo politico amministrativo sull'esercizio dell'azione ispettiva in materia di lavoro e di contribuzione obbligatoria può infatti essere esercitato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche mantenendo l'attività ispettiva all'interno dell'Inps.

Le implicazioni per l'Inps

L'Inps è, com'è noto, chiamato - in virtù dell'art. 1, comma 2, della Legge n. 88/1989 - a garantire la "*efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni*", al fine ultimo di assicurare l'effettività della tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori. Privando progressivamente l'Istituto della funzione ispettiva, il raggiungimento dei predetti compiti istituzionali potrebbe risultare più difficoltoso e, a volte, persino compromesso in quanto l'Inps non potrà più avvalersi gradualmente di un importante strumento operativo a ciò funzionale.

In particolare:

- l'ambito di azione del costituendo Ente andrebbe a creare ulteriori complicazioni alla necessaria circolarità e continuità dei flussi contributivi che consentono di passare, senza soluzione di continuità, dall'accertamento ispettivo al recupero dell'evasione contributiva, da una parte, e dall'accertamento ispettivo all'aggiornamento delle posizioni assicurative dei lavoratori, dall'altra. Al riguardo, giova sottolineare che tale criticità è già avvertita, in modo significativo, con riferimento ai verbali redatti dagli Ispettori del Lavoro che vengono ordinariamente inviati all'Istituto per lo "sviluppo" della parte contributiva. In non poche occasioni, tali provvedimenti risultano carenti di informazioni con riferimento agli aspetti prettamente previdenziali, e ciò ha impedito, di fatto, sia la possibilità di aggiornare in tempi brevi la posizione assicurativa individuale del lavoratore sia la determinazione della contribuzione dovuta e del sistema sanzionatorio civile da applicare; in questi casi, si sono resi spesso necessari ulteriori accessi ispettivi e duplicazioni deprecabili;
- l'attività ispettiva non può poi essere avulsa dal contatto - informativo e formativo, al tempo stesso - con coloro che esercitano l'eventuale attività di difesa in giudizio rispetto agli accertamenti contributivi effettuati dagli ispettori; non c'è dubbio che la presenza all'interno dell'Istituto dell'Avvocatura Inps favorisce uno scambio importante di *know how* che è anche fondamentale per l'efficacia dell'azione ispettiva e il suo corretto esercizio alla luce dei consolidati orientamenti giurisprudenziali e dei riscontrati esiti (*feedback*) in sede di contenzioso giurisdizionale;

- resta fermo comunque che numerose sono le attribuzioni dell'Inps che risultano strettamente connesse all'attività di vigilanza ispettiva: a titolo esemplificativo, l'accertamento della erogazione non dovuta di prestazioni a sostegno del reddito, la classificazione dei datori di lavoro ai fini della corretta individuazione del regime contributivo applicabile, l'inquadramento ed iscrizione dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e soggetti iscrivibili alla c.d. gestione separata).

Ho già accennato ai problemi legati alla gestione e al turnover del personale, problemi particolarmente seri per l'Inps che risulta oggi privo di competenze importanti per svolgere al meglio le proprie funzioni dopo anni di blocco del turnover. L'Istituto sarà tenuto ad erogare retribuzione e trattamento economico di risultato a personale che è, di fatto, gestito da un altro Ente. Questa separazione fra chi gestisce e chi paga può avere effetti perversi sia sul sistema degli incentivi degli ispettori che sulla stessa efficienza degli accertamenti. Come si è detto, coloro che opereranno per il profilo amministrativo dell'Istituto andranno a occupare le disponibilità della dotazione organica dell'Inps, impedendo il necessario *turn over*. Inoltre, qualora tale opzione fosse esercitata in modo massivo, comporterebbe la dispersione del patrimonio di professionalità ed esperienza ispettiva maturate sino ad ora e ciò costituirebbe una grave perdita per l'azione ispettiva nel suo complesso.

Una proposta alternativa e attuabile fin da subito

L'integrazione dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Inps e dell'Inail può essere ottenuta senza creare una nuova infrastruttura. L'Inps è disponibile ad accogliere al suo interno gli ispettori delle altre amministrazioni, a dare loro supporto sul piano amministrativo, informatico e nella formazione. Questo passaggio potrebbe accompagnarsi ad un potere specifico del Ministero sul corpo degli ispettori nel suo complesso.

Se questa scelta dovesse, nell'immediato, risultare difficile, si potrebbe comunque procedere all'istituzione presso l'Inps di una *Cabina di regia* che, costituita dai rispettivi rappresentanti degli Enti coinvolti, consenta di condurre e governare una fase temporanea di coordinamento delle Amministrazioni interessate. Questo coordinamento richiede un'adeguata dotazione informatica, quale la dorsale informatica disponibile presso l'Inps.