



Numero 3 / 2024

Antonino INTERDONATO

**Le nuove ispezioni in materia di lavoro:
il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024**

Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024

Antonino INTERDONATO

Funzionario Avvocatura Distrettuale INAIL Messina

PhDs Scienze delle Pubbliche Amministrazioni, Università degli Studi di Messina

Abstract

Il presente lavoro analizza l'evoluzione del sistema ispettivo in materia di lavoro, con particolare riferimento al d.l. n. 19 del 2 marzo 2024. La ricerca esamina le riforme precedenti, come il d.lgs. n. 149/2015, e il loro impatto sull'efficacia delle ispezioni sul lavoro. Viene approfondita la reintroduzione degli ispettori INPS e INAIL e il suo significato per la tutela della sicurezza dei lavoratori. L'originalità del lavoro risiede nell'analisi dettagliata delle nuove disposizioni e nella valutazione critica delle politiche di sicurezza sul lavoro nel contesto normativo attuale.

This paper examines the evolution of the labor inspection system, with a focus on d.l. n. 19 of March 2, 2024. The study reviews previous reforms, such as d.lgs. n. 149/2015, and their impact on the effectiveness of labor inspections. It delves into the reintroduction of INPS and INAIL inspectors and its significance for worker safety protection. The originality of the work lies in the detailed analysis of the new provisions and the critical assessment of labor safety policies within the current regulatory framework.

Sommario: 1. Introduzione. -2. La riforma del ruolo ispettivo ai sensi del d.lgs. n. 149/2015. - 3. Il d.l. n. 19/2024: “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro”. - 4. L’impatto della reintroduzione del corpo ispettivo in capo ad INPS e INAIL.

1. Introduzione

Il principio della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori ed in generale del lavoro e della legislazione sociale trova fondamento in epoca precedente alla Costituzione della Repubblica Italiana. La prima forma di tutela si ebbe con la l.1361 del 22 dicembre 1912¹, attraverso l’istituzione del “Corpo degli Ispettori del Lavoro e dell’Industria”, cui seguì il regolamento di applicazione r.d. 27 aprile 1913 n. 431.

Le ispezioni sono come un sistema complesso, regolato dalla legislazione speciale, che trova i suoi fondamenti in vari interventi normativi: d.p.r. 19 marzo 1955 n. 520², l. 22 luglio 1961, n. 628³, e il ruolo fondamentale dell’ispezione del lavoro, intesa come istituzione, consiste nel

1 l. n. 1361 del 22 dicembre 1912, "Corpo degli Ispettori del Lavoro e dell'Industria", g.u. n. 2 del 03-01-1913.

2 d.p.r. n. 520 del 19 marzo 1955, "Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale g.u. n.149 del 01-07-1955.

3 l. n. 628 del 22 luglio 1961, "Modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale", g.u. n.184 del 27-07-1961.

garantire l'applicazione delle disposizioni di legge in materia di lavoro e di promuoverne l'effettivo rispetto⁴.

L'ispezione del lavoro è parte essenziale del sistema di amministrazione del lavoro, il suo ruolo si identifica con appositi servizi all'interno delle istituzioni preposte ed è realizzato dagli ispettori del lavoro, la cui attività avviene all'interno dei luoghi di lavoro.

Come è noto, le norme in materia di lavoro costituiscono un *corpus* ampio e complesso e si traducono generalmente in testi giuridici eterogenei nella forma e nei contenuti. Il controllo sull'effettiva attuazione queste norme è oggetto di continue ed improvvise inversioni di marcia del legislatore, ed un ulteriore elemento di complessità è costituito dalle diversità delle forme organizzative della pubblica amministrazione, che nonostante una chiara ed univoca indicazione della funzione dell'ispezione del lavoro, della sua competenza e dei suoi poteri, subisce passivamente le scelte politiche nel corso del tempo in merito alle competenze e alle funzioni assegnate in campo alle amministrazioni individuate.

Il presente contributo vuole confrontarsi col più ampio dibattito sullo svolgimento e sull'efficacia delle ispezioni sul lavoro, al fine di garantire i lavoratori sul fronte della sicurezza ed i datori di lavoro sul versante dell'applicazione delle leggi. In tale contesto, l'efficacia del diritto del lavoro e il ruolo dell'ispezione del lavoro vanno di pari passo.

L'efficacia del diritto del lavoro è basata anche dal corretto funzionamento del sistema ispettivo, la necessità di trovare un giusto equilibrio fra il rispetto della legislazione del lavoro e la sua efficacia nel mondo reale impone una valutazione costante, con l'avvertenza che una valutazione condotta con meri strumenti dell'analisi economica rischia di mettere in dubbio la giustificazione sociale dei sistemi di protezione.

L'evoluzione dell'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale si è sviluppata attraverso varie riforme, il cui ciclo è stato avviato dal d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124⁵, proseguito con la direttiva del Ministro del Lavoro del 18 settembre 2008, nota come "Direttiva Sacconi"⁶ cui seguì il percorso riformatore nel giugno del 2008, allorquando il Senato della Repubblica istituì la "Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"", in particolare nella seduta del 20 gennaio 2009 si analizzò attraverso una indagine comparativa riferita ai sistemi all'epoca vigenti in Inghilterra, Francia e Germania, un *benchmarking* delle diverse legislazioni vigenti nei Paesi oggetto di analisi, ritenendo maturi i tempi per un nuovo sviluppo delle politiche inerenti la sicurezza sul lavoro⁷.

Su questo binario si pone il decreto interministeriale del 28 marzo 2011⁸, emanato dal Ministro del Lavoro Sacconi, congiuntamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze Tremonti, volto alla costituzione dei "Poli Integrati del *Welfare*", allo scopo di ridefinire gli ambiti territoriali e i modelli organizzativi dei soggetti coinvolti nell'ambito delle politiche del lavoro. La *mission* di tale direttiva era quella di istituire le cosiddette "Case del *Welfare*", quindi, non una semplice

4 Lai, M. (2008). La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, pp. 385-386.

5 d.lgs. n. 124 del 23 aprile 2004, "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30", g.u. n. 110 del 12-05-2004.

6 dir. del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2008, "Rilancio della filosofia preventiva e promozionale di cui al d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30", g.u. n. 265 del 12-11-2008.

7 Senato della Repubblica (2013). Relazione finale sull'attività svolta. Approvata il 15 gennaio 2013, p. 48 e ss., XVI Legislatura.

8 d. interm. del 28 marzo 2011, Ministero Lavoro e Politiche Sociali, "Individuazione degli ambiti e dei modelli organizzativi di cui all'art. 1, comma 7, della l. 24 dicembre 2007, n. 247 (Poli integrati del Welfare)", *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 18-06-2011.

unificazione “fisica” degli Enti interessati, ma rappresentava il punto di partenza di un’osmosi più profonda, probabile preludio ad una unificazione.

Tuttavia, la direttiva assumeva caratteri di promiscuità e la sovrapposizione dei ruoli dirigenziali degli enti verso cui la stessa trovava applicazione, la condusse in un breve lasso di tempo sul viale del tramonto.

Premesso ciò, sulla scia del susseguirsi di rilevanti casi di infortuni mortali, la crescente pressione esercitata dalle OO.SS., unitamente agli ordini professionali ed alle associazioni datoriali, sia sotto il profilo della gestione amministrativa, sia sotto il profilo dell’efficacia delle politiche di vigilanza e prevenzione di incidenti e malattie professionali, hanno alimentato una spinta riformatrice del sistema dei controlli, messa in discussione, a causa di un sistema complesso, nel quale operavano sino ad allora una pluralità di organismi di vigilanza.

Il d.lgs. n. 149/2015⁹ rappresenta una tappa di fondamentale rilievo, trattandosi del punto di approdo strategico dell’ampia riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e del lavoro, avviata in attuazione della delega di cui all’art. 8 della l. n. 30/2003¹⁰, cui scaturì il già citato d.lgs. n. 124/2004.

Attraverso il d.lgs. n. 149/2015 “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”¹¹, in particolare si ebbe l’abrogazione del ruolo degli ispettori all’interno di enti cruciali come l’INPS e l’INAIL, con la migrazione di tali funzioni all’istituendo Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Tale strategia, che ad oggi possiamo dire non essere stata risolutiva, ha avuto profonde implicazioni sulla capacità delle istituzioni pubbliche di garantire la sicurezza dei lavoratori, in particolare in settori ad alto rischio come i contratti di subappalto.

Incidenti e violazioni delle normative sulla sicurezza sono diventati sempre più frequenti, sollevando interrogativi sulla necessità di rivedere nuovamente le politiche esistenti. In quest’ottica è da inquadrarsi il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024 “Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).”¹², ove all’art. 31 reca “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro”, rappresentando un nuovo significativo cambio di direzione in questo contesto, tale articolo reintroduce il ruolo degli ispettori all’interno di INPS e INAIL, in risposta alle crescenti preoccupazioni riguardanti la sicurezza sul lavoro e la necessità di rafforzare la vigilanza e le misure preventive, nonché da una serie di fattori, tra cui recenti e rilevanti morti bianche, che hanno evidenziato la necessità di una nuova riorganizzazione verso una sorveglianza specifica ed interventi più incisivi, l’impatto di questa scelta si estende alla riformulazione delle politiche e delle strategie per affrontare le sfide emergenti legate alla sicurezza sul lavoro.

⁹ d.lgs. n. 149 del 14 settembre 2015, "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della l. 10 dicembre 2014, n. 183", g.u. n. 221 del 23-09-2015 - Suppl. Ordinario n. 53.

¹⁰ l. n. 30 del 14 febbraio 2003, "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro", g.u. n. 47 del 26-02-2003.

¹¹ d.lgs. n. 149 del 14 settembre 2015, "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della l. 10 dicembre 2014, n. 183", g.u. n. 221 del 23-09-2015 - suppl. ord. n. 53.

¹² d.l. n. 19 del 02 marzo 2024, "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", g.u. n. 52 del 02-03-2024.

2. La riforma del ruolo ispettivo ai sensi del decreto legislativo. n. 149/2015

Il T.U. nasce con il fine di porre ordine in tema di sistema istituzionale di prevenzione, sia a livello centrale che periferico; di disciplina degli appalti; di specificazione del documento di valutazione dei rischi; di rafforzamento delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, ponendo, tra gli altri, temi quali la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e di valorizzazione degli accordi sindacali e dei codici di condotta ed etici,

Con il d.lgs. n. 81/2008 si è dunque introdotta una ponderosa e complessa disciplina peraltro non definitiva, e su cui pone le basi, il d.lgs. 14/09/2015, n. 149, che può definirsi come l'attuazione della volontà politica del Governo del tempo di riprogettare in capo ad un unico soggetto, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il sistema della vigilanza e delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza sociale.

L'art.1, a tal proposito dispone: “Al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché al fine di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, è istituita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 8 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro», che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

Si tratta di un'esigenza che dalla necessità di attribuire al tempo al nascente Ispettorato sia la regia della tutela costituzionale del lavoro e dell'impresa, sia la funzione ispettiva *multitasking*, garantendo quindi uniformità di azione ispettiva lungo tutto il territorio nazionale. A tal fine all'Ispettorato vengono assegnate le funzioni e le attribuzioni già in essere in capo al Ministero del Lavoro e alle DIL e DTL, nonché ai servizi di vigilanza di INPS e INAIL, vale a dire, precisamente:

- svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (nei limiti dell'art. 13, d.lgs.n. 81/2008), gli accertamenti in materia di infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle Direttive di prodotto;
- proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del Lavoro) e adottare Direttive operative per il personale ispettivo;
- curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;
- svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, d.lgs. n. 124/2004);

- svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;
- gestire le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
- svolgere ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, demandata dal Ministro del Lavoro;
- riferire al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse amministrazioni.

Inoltre, ferme restando le rispettive competenze, secondo il testo in esame, l'Ispettorato si coordina con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi, a tal fine con i medesimi enti opereranno appositi protocolli, allo scopo di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi.

Il personale ispettivo degli Istituti previdenziali, che permarranno fisicamente strutturati all'interno delle rispettive sedi territoriali, assegnati ad un apposito ruolo ad esaurimento, si vedranno attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo ministeriale, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, acquisendo, pertanto, piena competenza ad accertare qualsiasi ipotesi di violazione sia essa di natura amministrativa ovvero penale, essendo quest'ultima, al contrario, preclusa in assenza della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Non è contestabile che la genesi del decreto fosse da ricercare nella volontà di raccogliere sotto una regia univoca l'attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, riunificando sul piano funzionale i servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, attraverso una dipendenza funzionale del personale ispettivo previdenziale dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Analoga dipendenza funzionale viene delineata, attraverso protocolli e convenzioni, con i servizi ispettivi della Regione Siciliana e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.¹³

L'art. 6 del medesimo decreto dispone che, a partire dal 2017, in relazione ai risparmi di spesa derivanti dal progressivo esaurimento del ruolo di cui all'articolo 7, comma 1, la dotazione organica dell'Ispettorato è incrementata, ogni tre anni, di un numero di posti corrispondente alle facoltà assunzionali previste dalle vigenti disposizioni in materia di *turn-over* del personale, con conseguente assegnazione delle relative risorse finanziarie da parte dell'INPS e dell'INAIL in relazione al contratto collettivo applicato dall'Ispettorato.

Presso la sede di Roma dell'Ispettorato è istituito, alle dipendenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il «Comando carabinieri per la tutela del lavoro». L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri nonché il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato mediante la definizione, da parte del direttore dell'Ispettorato, di linee di condotta e programmi ispettivi periodici nonché mediante l'affidamento allo stesso direttore delle spese di funzionamento del Comando carabinieri per la tutela del lavoro. Presso le sedi territoriali dell'Ispettorato opera altresì un contingente di personale che, secondo quanto stabilito dai decreti

¹³ Rausei, P. (2016). La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Il lavoro nella giurisprudenza, 1, pp. 1-2.

di cui all'articolo 5, comma 1, dipende funzionalmente dal dirigente preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato e gerarchicamente dal comandante dell'articolazione del Comando carabinieri per la tutela del lavoro. In relazione a quanto stabilito dal presente comma, il contingente di personale assegnato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 826, comma 1, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 è assegnato all'Ispettorato. Il contingente di cui al presente comma, eventualmente ridotto con i decreti di cui all'articolo 5, comma 1, è aggiuntivo rispetto alla dotazione organica di cui al comma 1 ed è selezionato per l'assegnazione secondo criteri fissati dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri fra coloro che abbiano frequentato specifici corsi formativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o dell'Ispettorato. Allo stesso contingente sono attribuiti, nell'esercizio delle proprie funzioni, i medesimi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione di cui all'articolo 11 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Sono a carico dell'Ispettorato gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, del personale dell'Arma dei carabinieri e le spese connesse alle attività cui sono adibiti. In ragione della riorganizzazione di cui al presente comma è abrogato, dalla data indicata dai decreti di cui all'articolo 5, comma 1, il decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e con il Ministro dell'interno, del 12 novembre 2009, recante la «Riorganizzazione del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 52 del 4 marzo 2010, fatte salve le disposizioni relative al rapporto di impiego dei Carabinieri per la tutela del lavoro con la Regione Sicilia.

L'art. 7 dispone circa il “Coordinamento e accentramento delle funzioni di vigilanza” ove si evince che: dalla data indicata dai decreti di cui all'articolo 5, comma 1, il personale ispettivo già appartenente all'INPS e all'INAIL è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore. Le risorse derivanti dalle economie per le cessazioni dal servizio di cui al presente comma non sono utilizzabili ai fini della determinazione del *budget* di assunzioni da parte dell'INPS e dell'INAIL previsto dalle vigenti disposizioni in materia di assunzioni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6, comma 3. In relazione alle cessazioni del personale di cui al presente comma, che si verificheranno dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 5, comma 1, sono contestualmente ridotti i relativi fondi per il trattamento accessorio.

Il d.l. n.146 del 2021¹⁴, grazie alle disposizioni contenute all'art 13 disciplina una vera e propria riforma strutturale del sistema di vigilanza in capo all'INL, estendo le sue competenze, sino ad allora limitate ai soli cantieri edili.

Appare quindi opportuno analizzare nel dettaglio il volume e l'andamento dell'attività ispettiva post d.lgs. n.149/2015 con un *focus* degli ambiti di competenza indagati. L'intervallo temporale oggetto di indagine si riferisce al periodo intercorrente gli anni 2018-2023, si è voluto sottrarre all'analisi l'anno 2017, in considerazione del fatto che tale anno è stato considerato dallo scrivente quale annualità di rodaggio dell'attività ispettiva in capo all'INL.

L'andamento grafico evidenzia un netto decremento delle attività ispettive svolte, in particolare a fronte di un dato iniziale pari a 144.163 ispezioni definite svolte nell'anno 2018, si giunge al 2023 con un numero di ispezioni pari a 80.280, ovvero un decremento pari al 55,69%.

14 d.l. n. 146 del 21 ottobre 2021, g.u. n. 252 del 21-10-2021, coordinato con la l. di conversione n. 215 del 17 dicembre 2021, "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", g.u. n.301 del 20-12-2021.

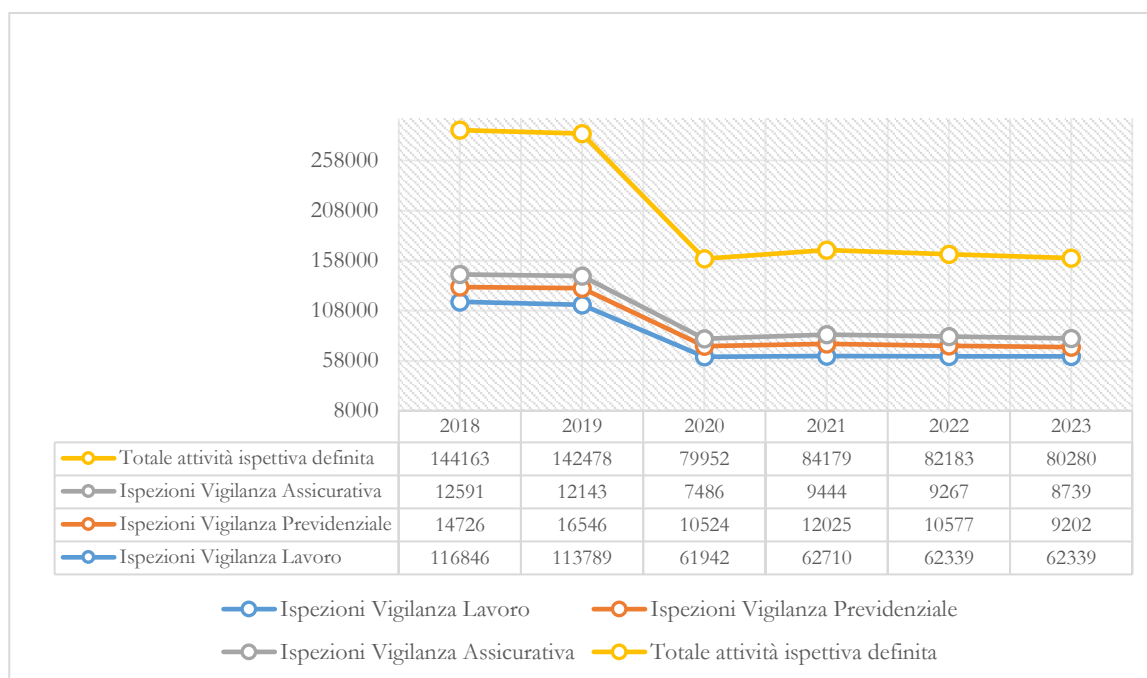


Figura 1 Andamento attività ispettiva definita post d.lgs n.149/2015 151617181920

Confrontando i dati ottenuti con il parametro relativo alla numerosità degli infortuni mortali occorsi negli anni oggetto di studio, nonostante un livello di ispettori totale incrementato rispetto al dato iniziale osservato, ovvero nel 2018 l'istituto aveva in carico 4.549 ispettori, mentre nel 2023 il numero è incrementato, anche grazie alla massiva campagna di reclutamento avvenuta nella fase post-pandemica Covid-19, a 4.768 unità di personale ispettivo.

15 INL (2018). Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Roma: INL.

16 INL (2019). Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Roma: INL.

17 INL (2020). Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Roma: INL.

18 INL (2021). Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Roma: INL.

19 INL (2022). Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Roma: INL.

20 INL (2023). Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Roma: INL.

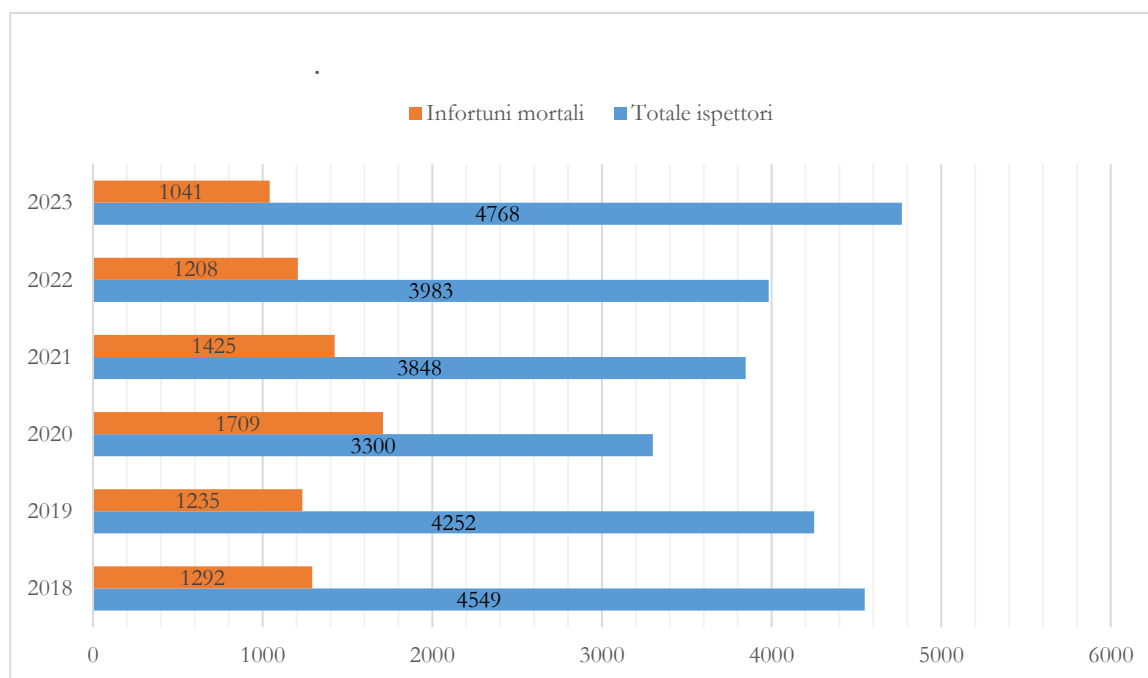


Figura 2 Ispettori in servizio anni 2018-2023: correlazione infortuni sul lavoro mortali ²¹₂₂²³₂₄²⁵₂₆

In altri termini è di tutta evidenza che nell'anno 2018 un singolo ispettore svolgeva mediamente 31,69 ispezioni ed il dato annuale delle morti sul lavoro era pari a 1.292, mentre nel 2023 lo stesso rapporto ci indica come ogni ispettore abbia effettuato 16,83 ispezioni a fronte di 1.041 decessi.

Ciò significa che nonostante l'incremento in termini unitari degli ispettori in servizio, si sia assistito ad una diminuzione dell'attività ispettiva pro-capite del 46,87%, mentre la mortalità è diminuita soltanto del 19,43%.

La correlazione tra numero di ispezioni e morti sul lavoro, dimostra come la numerosità dei controlli abbia una relazione inversa con il numero di decessi, tale indice nel 2018 è pari allo 0,9%, mentre nel 2023 lo stesso indice ha un notevole incremento raggiungendo un coefficiente pari al 1,60%.

21 INAIL (2019). Relazione Annuale 2018 del Presidente. Roma, 26 giugno 2019.

22 INAIL (2020). Relazione Annuale 2019 del Presidente. Roma, 14 luglio 2020.

23 INAIL (2021). Relazione Annuale 2020 del Presidente. Roma, 19 luglio 2021.

24 INAIL (2022). Relazione Annuale 2021 del Presidente. Roma, 25 luglio 2022.

25 INAIL (2023). Relazione Annuale 2022 del Presidente. Roma, 4 ottobre 2023.

26 INAIL (2024). Infortuni e malattie professionali, online gli open data Inail del 2023. Comunicato stampa INAIL, Roma, 31 gennaio 2024.

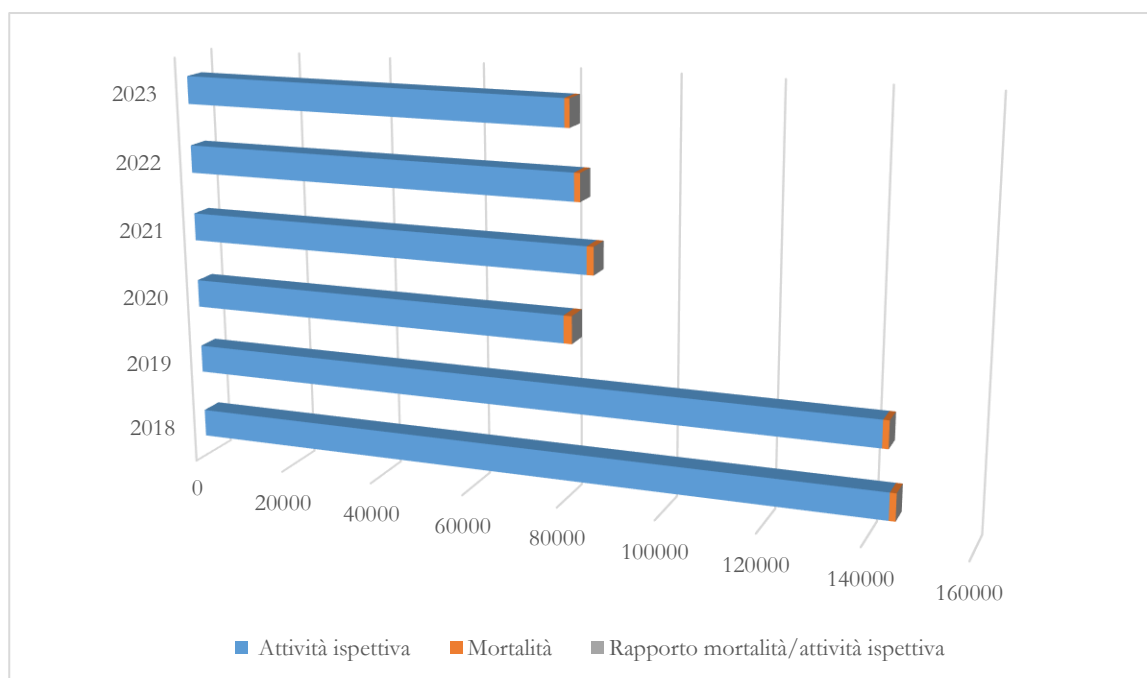


Figura 3 Rapporto mortalità ed attività ispettiva.

La lettura dei dati certifica l'assoluta inefficienza del sistema ispettivo post d.lgs 149/2015, è di tutta evidenza che nel periodo temporale osservato, 6 annualità, nonostante l'incremento del personale in capo all'Istituto, il numero delle ispezioni sia diminuito del 55.69% dato in controtendenza con il decremento dei morti sul lavoro 19.43%.

L'analisi conferma il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati con la riforma dell'attività ispettiva in materia di lavoro.

3. Il decreto-legge n. 19/2024: reintroduzione degli ispettori in INPS e INAIL

Il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024, giusta legge di conversione n.56 del 29 aprile 2024²⁷, rappresenta un nuovo punto di svolta nel panorama normativo italiano, in particolare per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro e il ruolo delle pubbliche amministrazioni, segnando il ripristino dell'autonomia ispettiva in capo all'INPS e all'INAIL, eliminando l'esaurimento del ruolo ispettivo all'interno degli istituti.

Precedentemente dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2015, INPS e INAIL operavano con specifiche peculiarità che riflettevano le esigenze e le sfide specifiche dei rispettivi settori di competenza.

Nel contesto dell'INPS, gli ispettori erano responsabili principalmente della verifica della regolarità contributiva e della corretta applicazione delle normative previdenziali da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori stessi. Questo comprendeva l'analisi dei dati contributivi, l'ispezione delle pratiche amministrative e la verifica della conformità delle retribuzioni dichiarate rispetto ai contributi versati. Inoltre, gli ispettori INPS avevano il compito di identificare eventuali

27 l. n. 56 del 29 aprile 2024, "ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", g.u. n. 100 del 30-04-2024.

irregolarità o frodi nel sistema previdenziale, garantendo la corretta erogazione delle prestazioni ai beneficiari.

Dall'altra parte, gli ispettori INAIL si focalizzavano sulla sicurezza sul lavoro e sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Preliminarmente al d.lgs. n. 149/2015, essi avevano il compito di effettuare ispezioni presso le imprese per verificare l'applicazione delle normative sulla sicurezza e la presenza di eventuali rischi sul luogo di lavoro. Questo includeva l'analisi delle procedure di sicurezza, la valutazione dei rischi, e la verifica dell'adeguatezza delle misure preventive adottate dalle aziende per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori.

In entrambi i casi, gli ispettori INPS e INAIL operavano come figure di controllo e supervisione, contribuendo a garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti nel campo della previdenza sociale e della sicurezza sul lavoro.

Tuttavia, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2015, il ruolo degli ispettori all'interno dei predetti enti ha subito radicali modifiche, in virtù della migrazione delle funzioni verso l'INL. Questo cambiamento normativo ha avuto un impatto significativo sul sistema di vigilanza e prevenzione degli incidenti sul lavoro, sollevando interrogativi sulle conseguenze e sulle sfide emergenti per le pubbliche amministrazioni italiane.

Analizzando la struttura del corpo ispettivo dell'INL negli anni oggetto di studio, si riscontra la marginalità degli ispettori INPS ed INAIL, infatti da una composizione di partenza nel 2018 rispettivamente del 25,12 % e del 6,35%, si giunge nel 2023 ad un dato del 17,36% e del 4,19%. Ciò ha fatto sì che nel tempo, gli effetti del ruolo ad esaurimento abbiano causato la perdita settoriale della capacità ispettiva nei campi previdenziali ed assicurativi. Il grafico evidenzia la marginalità delle figure ispettive specifiche, è indubbiamente venuta meno la formazione specialistica nei rispettivi campi di indagini, che gli enti nei decenni precedenti avevano costruito, in favore di una formazione generica dell'attività ispettiva.

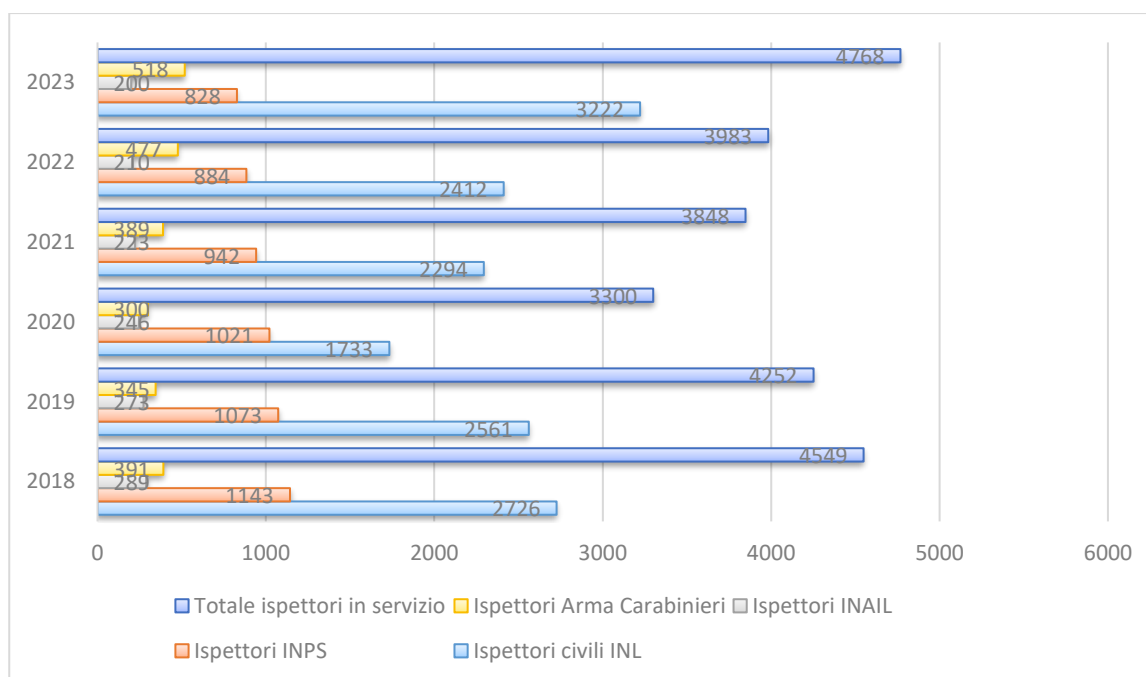


Figura 4 Composizione corpo ispettivo INL.

In virtù delle innovazioni legislative INPS ed INAIL, si trovano davanti alla sfida di ricostituire il polo ispettivo con particolare riguardo il profilo organizzativo e quello formativo., e dovranno cimentarsi con un numero esiguo di ispettori che riabbracceranno gli enti, perlopiù nella fase finale della carriera, ed essi, a parere di chi scrive, dovranno essere il fulcro centrale di tali processi, considerato il loro *background*, dovranno fungere da fulcro centrale su cui ruoteranno le nuove risorse umane destinate alla mansione ispettiva.

Il d.l. n.19 del 02/03/2024 “Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).”²⁸, all’art. 31 “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro”, si muove verso la direzione in precedenza descritta ovvero, “sono abrogati l'articolo 6, comma 3, e l'articolo 7, commi 1 e 3, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le dotazioni organiche dell'INAIL e dell'INPS sono incrementate del numero di posti corrispondenti alle unità di personale ispettivo inserite, con decorrenza 1° gennaio 2017, nei ruoli ad esaurimento dei piani triennali dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e al d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, all'articolo 1, comma 2, primo periodo, sono eliminate le parole «dall'INPS e dall'INAIL» e all'articolo 7, comma 2, primo periodo, dopo le parole «INPS e INAIL» sono aggiunte le parole «, ferme restando le rispettive competenze ed evitando sovrapposizioni degli interventi,». Le risorse derivanti dalle economie per le cessazioni dal servizio del personale ispettivo cessato a decorrere dal 1° gennaio 2017 sono utilizzabili dall'INPS e dall'INAIL ai fini della determinazione del *budget* assunzionale previsto dalle vigenti disposizioni in materia. Dalla data entrata in vigore del presente decreto, i fondi per il trattamento accessorio dell'INPS e dell'INAIL sono incrementati in relazione alle assunzioni di personale ispettivo effettuate utilizzando il predetto *budget* assunzionale nel rispetto del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il personale amministrativo dell'INPS e dell'INAIL, che ha svolto funzioni ispettive in virtù del precedente inquadramento nel profilo di vigilanza, può chiedere di essere reinquadrato nei corrispondenti profili di vigilanza dei rispettivi istituti, nei limiti delle disponibilità previste dalle relative dotazioni organiche”

Le disposizioni principali del d.l. n. 19/2024 hanno riguardato la riorganizzazione delle strutture e dei compiti degli ispettorati all'interno di INPS e INAIL, conferendo loro un ruolo centrale nella supervisione e nel controllo delle attività lavorative. Questo ha incluso l'istituzione di nuove unità specializzate, la definizione di procedure di ispezione più rigorose e l'incremento delle risorse umane e finanziarie destinate agli ispettorati.

Tra le principali motivazioni alla base della reintroduzione degli ispettori vi è stata la necessità di affrontare criticità e carenze emerse negli anni precedenti, soprattutto in relazione alla mancanza di vigilanza efficace nei contratti di subappalto, nel quale settore si è dimostrato essere più frequente il rischio di incidentalità. Infortuni, malattie professionali e violazioni delle normative sulla sicurezza sul lavoro hanno evidenziato la fragilità del sistema di vigilanza esistente, richiedendo interventi immediati e incisivi.

Inoltre, il d.l. n. 19/2024 ha anche posto l'accento sull'importanza della collaborazione tra le diverse istituzioni coinvolte nella sicurezza sul lavoro, promuovendo la condivisione di informazioni e la cooperazione tra INPS, INAIL, autorità locali e altre agenzie competenti.

28 d.l. n. 19 del 02 marzo 2024, "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", g.u. n. 52 del 02-03-2024.

La reintroduzione degli ispettori in INPS e INAIL rappresenta quindi non solo una risposta alle emergenze e alle criticità riscontrate nel sistema di vigilanza, ma anche un passo significativo verso il rafforzamento delle politiche e delle strategie per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori italiani.

Al fine di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, con i decreti di cui all'art. 5 comma 1 sono individuate forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL, ferme restando le rispettive competenze ed evitando sovrapposizioni degli interventi, che comprendono, in ogni caso, il potere dell'Ispettorato di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo, nonché di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento. Ai fini di cui al presente comma si tiene conto delle esigenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL di effettuare accertamenti tecnici funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali delle predette amministrazioni.

Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano l'Ispettorato provvede alla stipulazione di appositi protocolli d'intesa al fine di garantire, in detti territori, l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, nel rispetto delle competenze attribuite dai rispettivi statuti in materia di vigilanza sul lavoro e legislazione sociale. Detti protocolli possono prevedere, altresì, iniziative formative comuni e la condivisione delle migliori pratiche in materia di svolgimento dell'attività di vigilanza al fine di promuoverne l'uniformità a livello nazionale.

4. L'impatto della reintroduzione del corpo ispettivo in capo ad INPS e INAIL

La Corte costituzionale nella sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005, afferma che “l'ispezione rappresenta la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza”²⁹, pertanto la perenne evoluzione del mondo del lavoro richiede tempestive capacità di adattamento da parte delle amministrazioni pubbliche coinvolte nelle attività di controllo, tutelando imprese e lavoratori, scongiurando sovrapposizioni di interventi e competenze.

A tale evoluzione, non è coincisa una riforma efficiente del sistema, le vari innovazioni attuate dal legislatore, susseguitesì nel recente passato, sono state archiviate senza successo. La reintroduzione del ruolo ispettivo in capo ad enti chiave come l'INPS e l'INAIL pone la parola fine sulla non performante politica di accentramento ispettivo introdotta dal d.lgs 149/2015, le cui cause del fallimento sono da identificarsi nella radicale scelta di trasferire le funzioni *sic et simpliciter* all'INL.

È evidente come la fretta di mettere in campo una riforma delle politiche di controllo sul mondo del lavoro ha bruciato alcuni passaggi intermedi, che, se compiuti avrebbero condotto nel tempo ad una efficiente sincronia tra i diversi attori istituzionali e non. Sarebbe stato più proficuo, preliminarmente al d.lgs 149/2015, perseguire una strategia intermedia, volta alla fusione di INPS ed INAIL, creando dunque un unico istituto per gli aspetti previdenziali ed assicurativi, sotto la direzione di una governance. Seppur con profili e competenze distinte, INPS ed INAIL rappresentano due enti comunicanti, prova ne sia le convenzioni che gli stessi enti hanno stipulato

²⁹ Cfr. in argomento G. Servello, Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni, in *Dir. prat. lav.*, 2005, n. 42, 2318 ss.; G. Falasca, Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni, in *Guida lav.*, 2005, n. 43, 23 ss.; P. Rausei, Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta, in *Dir. prat. lav.*, 2005, n. 43, 2345 ss.

nel corso degli anni, o come accaduto nel corso dell'anno 2022, con il percorso avviato unitamente all' ISTAT., sfociato nella costituzione della 3-I S.p.a³⁰, società che mette a fattore comune il settore IT dei tre istituti pubblici.

L'assenza attuale di un'adeguata vigilanza e di una sorveglianza efficace ha contribuito ad una costante e giustificata critica, alla luce dei rilevanti fatti di cronaca, tra tutti il crollo nel cantiere Esselunga di via Mariti del 16 febbraio 2024, e la strage della centrale idroelettrica di Bargi di Suviana del 9 Aprile 2024, che hanno causato la perdita della vita di 12 operai.

La reintroduzione degli ispettori rappresentata una risposta diretta a queste criticità, fornendo un nuovo impulso alle politiche di sicurezza sul lavoro attraverso una serie di meccanismi chiave. Il ritorno del ruolo degli ispettori in capo agli istituti previdenziali ed assicurativi è da intendersi come contributo a rafforzare la vigilanza e la prevenzione degli incidenti sul lavoro, dotando tali figure di competenze settoriali e di un mandato di controllo ben definito, con il compito di condurre ispezioni approfondite e mirate presso le imprese, identificando potenziali rischi e violazioni delle normative e promuovendo l'adozione di misure preventive efficaci.

Inoltre, il d.l. 19/2024 va letto indirettamente anche in relazione al mondo delle imprese nel prestare maggiore attenzione alla sicurezza sul lavoro, alla formazione delle maestranze sul tema, e a conformarsi alle normative vigenti, la prospettiva di ispezioni periodiche e la possibilità di sanzioni in caso di violazioni, si auspica indirizzerà le aziende a migliorare le proprie pratiche e a investire nella prevenzione degli incidenti.

Parallelamente, il ripristino delle funzioni ispettive favorirà una diversa collaborazione ed un nuovo coordinamento tra le istituzioni coinvolte nella sicurezza sul lavoro, come INPS, INAIL e autorità locali, questo scambio di informazioni e risorse contribuirà a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle azioni preventive, consentendo una risposta più rapida ed efficace alle emergenze e alle criticità.

Tuttavia, sarà essenziale monitorare attentamente l'attuazione di queste politiche nel tempo e adottare misure correttive quando necessario, al fine di garantire la continua tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

In conclusione, è opportuno interrogarsi sul prossimo futuro dell'INL, istituto che esce ridimensionato sotto il profilo delle competenze, per certi aspetti anche della gerarchia istituzionale, e che allo stato attuale si proietta con una possibile sovrapposizione delle competenze, e, pertanto, appare urgente un intervento del legislatore circa la *mission* futura dell'istituto.

30 Art. 28, comma 2 del d.l. n. 36 del 30 aprile 2022, convertito dalla l. n. 79 del 29 giugno 2022, "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", g.u. serie generale n.150 del 29-06-2022.

Riferimenti bibliografici:

Casale, G. (2013). Efficacia del diritto del lavoro e ruolo dell'ispezione del lavoro. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, pp. 301-302.

Falasca, G. (2005). Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni. *Guida al Lavoro*, 43, pp. 23-25.

Garofalo, D. (2022). Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, pp. 114-115.

Lai, M. (2008). La sicurezza del lavoro tra Testi Unici e disposizioni immediatamente precettive. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, pp. 385-386.

Lai, M. (2006). *Flessibilità e sicurezza del lavoro*. Torino: Giappichelli.

Magi, M. (2018). Ispezioni nei luoghi di lavoro e rapporti con l'organo di vigilanza. *Igiene e Sicurezza del Lavoro - Corsi*, 6, pp. 5-6.

Notartomaso, F. Perino, L. (2010). Il servizio ispezione del lavoro: storia, compiti e funzioni. *ISL - Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 8-9, pp. 1-3.

Rausei, P. (2016). La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro. *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1, pp. 1-2.

Rausei, P. (2005). Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta. *Diritto e Pratica del Lavoro*, 43, pp. 2345-2347.

Santoro, C. (2014). Il procedimento ispettivo in materia previdenziale: peculiarità e profili problematici. *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2, pp. 113-115.

Servello, G. (2005). Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni. *Diritto e Pratica del Lavoro*, 42, pp. 2318-2320.

INL (2019). Indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva. Roma: INL, 4 novembre 2019.

INAIL (2024). Infortuni e malattie professionali, online gli open data Inail del 2023. *Comunicato stampa INAIL*, Roma, 31 gennaio 2024.

INL (2018). *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*. Roma: INL.

INL (2019). *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*. Roma: INL.

INL (2020). *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*. Roma: INL.

INL (2021). *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*. Roma: INL.

INL (2022). *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*. Roma: INL.

INL (2023). *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*. Roma: INL.

INAIL (2019). *Relazione Annuale 2018 del Presidente*. Roma, 26 giugno 2019.

INAIL (2020). *Relazione Annuale 2019 del Presidente*. Roma, 14 luglio 2020.

INAIL (2021). *Relazione Annuale 2020 del Presidente*. Roma, 19 luglio 2021.

INAIL (2022). *Relazione Annuale 2021 del Presidente*. Roma, 25 luglio 2022.

INAIL (2023). *Relazione Annuale 2022 del Presidente*. Roma, 4 ottobre 2023.

Senato della Repubblica (2013). *Relazione finale sull'attività svolta*. Approvata il 15 gennaio 2013, p. 48 e ss., XVI Legislatura.

Riferimenti legislativi:

Art. 28, comma 2 del Decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, convertito dalla Legge n. 79 del 29 giugno 2022, "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", *Gazzetta Ufficiale Serie Generale* n.150 del 29-06-2022.

Decreto-legge n. 19 del 02 marzo 2024, "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", *Gazzetta Ufficiale* n. 52 del 02-03-2024.

Decreto-legge n. 146 del 21 ottobre 2021, *Gazzetta Ufficiale* n. 252 del 21-10-2021, coordinato con la Legge di conversione n. 215 del 17 dicembre 2021, "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", *Gazzetta Ufficiale* n.301 del 20-12-2021.

Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

Decreto Legislativo n. 124 del 23 aprile 2004, "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30", *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 12-05-2004.

Decreto Legislativo n. 149 del 14 settembre 2015, "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", *Gazzetta Ufficiale* n. 221 del 23-09-2015 - Suppl. Ordinario n. 53.

Decreto interministeriale del 28 marzo 2011, Ministero Lavoro e Politiche Sociali, "Individuazione degli ambiti e dei modelli organizzativi di cui all'art. 1, comma 7, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Poli integrati del Welfare)", *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 18-06-2011.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 19 marzo 1955, "Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale", *Gazzetta Ufficiale* n.149 del 01-07-1955.

Direttiva del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2008, "Rilancio della filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30", *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 12-11-2008.

Legge n. 1361 del 22 dicembre 1912, "Corpo degli Ispettori del Lavoro e dell'Industria", *Gazzetta Ufficiale* n. 2 del 03-01-1913.

Legge n. 628 del 22 luglio 1961, "Modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale", Gazzetta Ufficiale n.184 del 27-07-1961.

Legge n. 30 del 14 febbraio 2003, "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro", Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26-02-2003.

Legge. n. 56 del 29 aprile 2024, "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30-04-2024.

Riferimenti giurisprudenziali:

Corte di Cassazione civile, Sezione Lavoro, n. 3853 del 01/04/1995.

Corte di Cassazione civile, Sezione Lavoro, n. 5602 del 07/06/1999.

Corte Costituzionale, sentenza n. 312 del 18 luglio 1996.

Corte Costituzionale, sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005.

Corte di Giustizia europea, sentenza n. 127/05.