

Commento al rapporto di sintesi 2011 dell'Ispettorato generale degli Affari sociali francese, *Mission de contrôle de sections d'inspection du travail*

di Anna Rita Caruso

Le sezioni ispettive al servizio della Direzione generale

Gli ispettori del lavoro francesi effettuano a testa circa 200 interventi l'anno [mentre la media italiana si aggira sui 65 interventi. Qui però va fatto un distinguo perché nei 200 interventi rientrano anche comunicazioni e osservazioni che vengono registrate dal sistema informatico come interventi. Dunque il numero degli interventi veri e propri è quantitativamente abbastanza omogeneo a quanto avviene in Italia]. La presenza degli ispettori sul posto di lavoro e nei cantieri edili è però inferiore alle indicazioni nazionali, 2 giorni alla settimana in ispezione per un ispettore, 3 giorni per un accertatore. Gli interventi possono avvenire su iniziativa dell'ispettore [c.d. a vista nel sistema italiano] o in base alla programmazione dell'ufficio [c.d. VIP (Visite ispettive a iniziativa programmata) o RI (Richieste d'intervento) nel sistema italiano]. L'uti-

lizzo delle ispezioni a vista su iniziativa dell'ispettore [molto frenato nel nostro sistema] viene incentivato in Francia perché migliora la copertura del territorio, dal momento che la mancanza di richieste di intervento o denunce da parte dei lavoratori non necessariamente significa che non ci siano violazioni al Codice del lavoro. La Direzione generale ha rilevato diverse priorità nazionali, la più importante delle quali è l'attività di orientamento delle 17 sezioni: non è però possibile misurare con precisione la portata degli orientamenti, anche perché le priorità nazionali sono molto ampie e coprono diversi settori con interventi differenziati [anche in Italia la DGAI programma in linea generale l'attività ispettiva, salvo poi rafforzarla in certi periodi con operazioni *ad hoc* o *task forces* specifiche, laddove ci sia l'esigenza di incrementare la forza ispettiva in un certo territorio]. Nonostante i progressi tangibili compiuti, il monitoraggio dell'attività ispettiva a livello centrale dovrebbe fornire

* Traduzione di Anna Rita Caruso. I commenti sono riportati tra parentesi quadre nel corpo del testo.

maggiori indicazioni sulla priorità degli interventi. L'approccio "strategico" alla programmazione ispettiva, sia a livello nazionale che locale, deve tendere alla realizzazione di interventi più mirati, al fine di garantire una migliore copertura delle Regioni e dei Dipartimenti [in questo senso anche in Italia si ravvisano i medesimi problemi. Il recente decreto *Sviluppo e competitività*, d.l. n. 70/2011, convertito con l. n. 160/2011, prevede che il controllo amministrativo nei confronti delle imprese eseguito da qualsiasi autorità competente deve essere unificato e coordinato, in modo da evitare che il contribuente sia sottoposto ad una pluralità di accessi, nonché per evitare duplicazioni e sovrapposizione nell'attività di controllo. Il decreto prevede in teoria di coordinare i controlli fra gli enti ispettivi italiani (Inps, Inail, Ministero del lavoro); nella pratica però l'ispettore del lavoro non ha gli strumenti tecnologici necessari per capire se un'azienda sia stata già ispezionata da colleghi Inps o Inail nei 6 mesi precedenti, dal momento che le rispettive banche dati non sono comunicanti. Nella sostanza la legge, che dal punto di vista tecnico-formale corrisponde a criteri di ragionevolezza e praticità, nella pratica non è attuabile, almeno non con gli attuali strumenti di cui dispone l'ispettore del lavoro]. In Francia in alcuni Dipartimenti e Regioni sono sorti gruppi di lavoro che coinvolgono gli ispettori e che affrontano problemi di controllo comuni a tutte le sezioni, si tratta di un buon primo passo, ma insufficiente secondo i relatori. Il confronto delle priorità nazionali e delle esigenze individuate a livello locale sono le condizioni per sviluppare e attuare a tutti i livelli politiche di controllo che meglio soddisfano la protezione dei lavoratori [in Italia non esistono questi gruppi di lavoro costituiti da ispettori; di recente è nata un'associazione di categoria interna che ha lo scopo di discutere i problemi comuni durante le ispezioni e che è sorta per iniziativa personale degli stessi ispettori ministeriali]. È pertanto auspicabile, per avviare il programma di monitoraggio ispettivo, coinvolgere direttamente le 17 sezioni, presumibilmente mediante l'adozione di piani d'azione approvati dal capo sezione dell'unità territoriale. La performance annuale del programma ispettivo francese per il 2010 stabiliva quattro priorità: prevenzione dei rischi, valutazione del rischio professionale in situazioni di precarietà, organizzazione delle elezioni dei rappresentanti del personale, contrasto del lavoro illegale. Posto che ciascuna attività lavorativa

implica un certo grado di rischio, è proprio sulla base di tale valutazione che dovrebbero essere riorganizzati gli accessi ispettivi; la pianificazione dell'attività e la priorità degli accessi dovrebbero essere fatti in ciascuna sezione, affermando così una dimensione manageriale del ruolo dell'ispettore del lavoro responsabile di sezione.

Gli atti di controllo sono sufficienti, ma mancano gli strumenti

L'Ispettorato generale degli Affari sociali francese (IGAS) ha controllato 1.255 atti ispettivi e seguito i lavori di 17 sezioni ispettive distribuite sul territorio nazionale. A seguito dei controlli effettuati dall'IGAS, si evince una buona qualità degli atti prodotti e lo stesso organo ha poi formulato una serie di raccomandazioni per ciascuna delle 17 sezioni. In tutte le sezioni è stata constatata una disaffezione verso gli strumenti giuridici più coercitivi e quindi [così come accade in Italia] le Procure danno seguito solo alle denunce più gravi. Inoltre si sottolinea anche il ricorso all'utilizzo di differenti strumenti giuridici e la mancanza di regole certe e di buone prassi, nonché l'insufficiente tracciabilità dell'attività ispettiva [in Italia invece l'utilizzo del verbale unico ha unificato le procedure in tutte le Dpl, cosicché l'attività dell'ispettore è tracciabile con evidenza e trasparenza, dal primo all'ultimo atto, e attualmente l'iniziale utilizzo di un sistema informatico unificato per redigere i verbali, dovrebbe condurre ad un'attività ispettiva ancora più omogenea su tutto il territorio nazionale]. La Direzione francese è consapevole delle difficoltà incontrate sul campo dagli agenti, essa ritiene che l'efficacia del diritto del lavoro e la prova della credibilità delle attività di ispezione passino attraverso la definizione, a livello nazionale, di una strategia per la conformità che si basa su tre componenti:

- sviluppo di un quadro nazionale di riferimento per l'utilizzo di strumenti giuridici uniformi, intesi come verbali e procedure;
- istituzionalizzazione a livello locale di un maggior coordinamento tra i servizi di ispezione e la Procura;
- dibattito sulle sanzioni al fine di creare una mentalità che induca i datori di lavoro a rispettare il diritto del lavoro penale e amministrativo, nonché le buone prassi.

Il programma di modernizzazione e il suo effetto sulla vigilanza

La Direzione non ha affrontato in modo globale l'attuazione del piano di ammodernamento e di sviluppo dell'ispettorato del lavoro, ma in ogni caso sono state attuate le seguenti politiche:

- i servizi territoriali evidenziano i progressi compiuti con la creazione di legami tra i servizi centrali e quelli regionali e, sebbene siano stati altresì rafforzati gli strumenti giuridici e metodologici a disposizione degli operatori, si auspica però un miglioramento nella gestione della rete intranet da parte della Direzione generale;
- i servizi sono stati fortemente mobilitati per realizzare la fusione dei diversi Ispettorati del lavoro che si è svolta in modo soddisfacente avvalendosi di uno staff tecnico [si sottolinea invece che in Italia, da più parti, si invoca ormai la c.d. agenzia del lavoro che raggruppi ispettori Inps, Inail e del Ministero in un'unica casa del lavoro, dal momento che spesso la mancata fusione fra organi pubblici con funzioni analoghe determina sovrapposizione di competenze, pluralità di accertamenti ispettivi e trattamenti disuguali fra ispettori a parità di mansioni];
- sono state create sezioni tematiche/specializzate accanto a sezioni tradizionali al fine di poter sviluppare meglio determinate competenze ispettive [nel sistema ispettivo italiano non compaiono sezioni tematiche specializzate: ciascuna Direzione provinciale svolge attività ispettiva e può essere organizzata eventualmente in linee operative, ma solo nelle Province più grandi. Invece, in genere nelle piccole Direzioni non esiste l'ispettore specializzato in un determinato campo, anzi, spesso l'ispettore è chiamato a svolgere compiti amministrativi accanto all'attività ispettiva];
- poiché il sistema informatico ispettivo è gradito agli agenti di controllo, ma è ancora poco utilizzato e deve essere ancora migliorato, si auspica quindi un consolidamento in merito all'utilizzo di questo strumento di indirizzo, anche a fini statistici e di monitoraggio [in Italia dall'inizio del 2011 è entrato in vigore un sistema informatico unificato di gestione delle ispezioni che dovrebbe con il tempo consentire omogeneità nella realizzazione dei verbali ispettivi nell'ambito delle varie Direzioni provinciali. Allo stato attuale però il suo utilizzo non è entrato ancora a pieno regime e diverse polemiche sono state sollevate dai maggiori sindacati in termi-

ni di riservatezza e privacy dell'attività ispettiva, dal momento che i dati immessi nel sistema informatico non sono visualizzabili solo dal singolo ispettore incaricato della pratica].

La Direzione inoltre auspica una profonda riorganizzazione delle segreterie e dei servizi di intelligence che contribuiscono all'efficacia del diritto, in un quadro definito a livello nazionale. Tre sono considerati i principali fattori di successo: la ristrutturazione del sistema di informazioni, l'affermazione del ruolo manageriale dell'ispettore del lavoro quale capo sezione, il rinnovamento e rafforzamento del dialogo tra agenti di controllo locale e le gerarchie dipartimentali e regionali.

Il ruolo della Direzione generale del lavoro

Il nuovo approccio della Direzione generale del lavoro (DGT) permette di monitorare la qualità dei verbali ispettivi ed è innovativo rispetto alle indagini condotte nel 2002 e nel 2004. Il monitoraggio condotto approfondisce la gestione delle sezioni ed ha puntato sul controllo delle stesse: l'attività di controllo è sostenuta da una serie di raccomandazioni e dal collegamento sinergico tra i vari operatori. Il sito web del Ministero è stato riorganizzato, dando maggiore spazio a circolari, raccomandazioni e indicazioni alle diverse sezioni, anche attraverso utili approfondimenti destinati agli agenti. La gerarchia e il coordinamento si pongono come la chiave di volta del sistema. Riconoscendo la necessità di controllare le sezioni e tenendo conto del loro ambiente, la Direzione ha aggiunto checkpoint dipartimentali e regionali. In questo senso non c'è conflitto tra la Direzione generale (DGT nella figura dell'ispettore capo) e regionale (DIRECCTE nelle vesti dei vari responsabili di sezione) [anche nel sistema italiano c'è una sorta di meccanismo di controllo funzionale, dal momento che le Direzioni provinciali devono statisticare periodicamente l'attività di controllo ed il numero di ispezioni e provvedimenti eseguiti, distinguendo fra sanzioni irrogate e riscosse, nonché tra numeri di accessi, numeri di sospensioni e tipologia di sanzioni disposte. Questi dati sono trasmessi dalle Direzioni regionali alla Direzione generale che costruisce una sorta di classifica fra le Direzioni provinciali, adeguandone di anno in anno gli obiettivi]. In ogni caso il coinvolgimento del management deve andare ben oltre, non adeguarsi cioè alla mera programma-

zione nazionale, ma adattare detta programmazione alle realtà locali [questo avviene anche presso le nostre Direzioni provinciali dove l'attività ispettiva viene intensificata anche in ragione della realtà territoriale, si pensi ad operazioni create *ad hoc*, come lo sono state l'*Operazione Arcobaleno* del 2009, tesa alla verifica delle attività imprenditoriali gestite da cittadini extracomunitari in collaborazione con il Comando dei Carabinieri e della GDF o all'*Operazione Grandi magazzini* dello stesso anno e destinata al controllo delle imprese di trasporto e logistica. Si pensi ancora all'*Emergenza Prato*, dove la diffusione irregolare del lavoro nero cinese nel settore tessile della zona di Prato ha implicato la necessità di concentrare le ispezioni nel circondario e quindi rafforzare la presenza degli ispettori del lavoro sul territorio. Analogamente nel caso dell'*Emergenza Rosarno*, l'espansione del caporalato e del lavoro illegale in agricoltura, proprio nel paese di Rosarno, ha condotto il Ministero ad allestire un apposita *task force* nelle Regioni meridionali per intensificare i controlli in agricoltura ed edilizia. Si pensi ancora alle *task forces* in Abruzzo post-terremoto e alla *task force* a Roma per rafforzare il contingente di ispettori impegnato nelle verifiche amministrativo-contabili sul corretto impiego dei fondi del FSE. Parrebbe che il Ministero viva di emergenze; in realtà, come per la Francia, si tratta di adeguare la programmazione nazionale alle urgenze e agli imprevisti locali e quindi il Ministero va ad intensificare la presenza degli ispettori in zone che si trovano a dover affrontare specifiche criticità le cui Direzioni provinciali non riescono a fronteggiare con la sola presenza dei funzionari ispettivi locali]. La Direzione generale deve svolgere un ruolo di leadership nell'analisi dei rischi e nella definizione di piani di azione [così come accade in Italia], tuttavia il coinvolgimento dei livelli distrettuali e regionali è e resta ovviamente fondamentale. La dimensione "manageriale" del capo sezione a questo proposito è importante, ma dovrebbe essere parte di un sistema condiviso da tutte le sezioni ispettive territoriali, dal momento che incontra grandi resistenze culturali. La Direzione generale si propone di sviluppare un archivio condiviso per tutto il sistema di controllo che definisce il quadro degli interventi ispettivi, indipendentemente dal "modello" di organizzazione scelto [anche la nostra DGAI si sta muovendo in questo senso e la procedura di informatizzazione delle ispezioni cerca di raggiungere questo obiettivo]. La

Direzione ha anche indirizzato i direttori regionali ad intensificare i contatti con le Procure locali al fine di creare un osservatorio sui procedimenti penali attivati. L'evoluzione del sistema informativo adottato rappresenta una sfida per i prossimi anni. L'uscita del nuovo sistema informatico a partire dal febbraio 2011 sarà un passo importante, come era già avvenuto per la precedente informatizzazione del dicembre 2009 [è doveroso un breve raffronto con la nostra realtà. Il modello francese conosce un sistema informatico di gestione delle ispezioni del lavoro molto più capillare e strutturato del nostro, ma non solo: ciascun ispettore è stato dotato di una sorta di smart card collegata al Pc e alla casella di posta elettronica certificata che consente di utilizzare anche la firma digitale. Ora nelle nostre Direzioni provinciali il sistema informatico è attivo solo dal gennaio 2011, non si hanno precedenti in tal senso. La casella di posta elettronica certificata è attribuita solo ai dirigenti e non agli ispettori che si avvalgono della normale posta elettronica, non esiste quindi un sistema per la firma digitale dei documenti in maniera tale da poter effettuare la notifica elettronica degli stessi. Quanto alla rete intranet il sistema è abbastanza evoluto, ma non è possibile il collegamento alla rete intranet dall'esterno dell'ufficio e, posto che attraverso la rete intranet possono essere realizzate le visure camera-ali, è praticamente impossibile acquisire una visura in remoto fuori dall'ufficio. È invece possibile il collegamento alla banca dati del Cpi e dell'Inps]. La necessità di innovare il quadro organizzativo deve però fare i conti con gli esercizi di bilancio e le risorse necessarie, il livello di coinvolgimento del management di linea è ovviamente essenziale. Non si dimentichi inoltre la necessità di armonizzare le esigenze della politica per l'occupazione con la rigidità della gestione delle risorse umane e, talvolta, degli ispettori, alcuni di questi poco inclini ai cambiamenti [anche qui è necessario fare un breve parallelo rispetto alla situazione italiana, parimenti caratterizzata da vincoli di bilancio che non consentono grandi innovazioni; tuttavia il processo di rinnovamento è lento, ma avviato. Le politiche ispettive, spesso inevitabilmente legate all'alternarsi dei Governi, dovrebbero forse adeguarsi ad un modello ispettivo oggettivo, scevro da ogni connotazione politica, che abbia come priorità solo la tutela delle condizioni dei lavoratori. A differenza del sistema francese la classe ispettiva è stata da pochi anni completamente rinnovata e, anche se insuffi-

ciente numericamente rispetto alle esigenze del territorio, si tratta di una nuova generazione di ispettori aperti ai cambiamenti e anzi spesso promotori del rinnovamento stesso]. Le sezioni ispettive francesi sono il cuore del controllo: il lavoro di una sezione può essere affrontato solo considerando la stessa sezione nel quadro complessivo, in stretta sinergia con il lavoro delle altre sezioni. La Direzione generale è stata creata nel 2007 e ha sostituito l'ex Direzione delle Relazioni di lavoro (DRT); compito precipuo della DGT è il monitoraggio ispettivo e l'attuazione del piano per la modernizzazione e lo sviluppo delle ispezioni del lavoro, nonché la creazione di un sistema gerarchico piramidale attraverso i Dipartimenti e le Regioni, che rappresentano l'articolazione delle attività ispettive sul territorio, e dunque la chiave di volta dell'intero sistema. Il Codice del lavoro francese nella Parte VIII dedicata al sistema delle ispezioni del lavoro elenca le strutture e le funzioni ispettive, menzionando il Consiglio nazionale del lavoro, la DGT, i servizi decentrati e il supporto alle ispezioni del lavoro (ispettori medici, medici e tecnici della prevenzione) [naturalmente il nostro Libro V del Codice civile dedicato al lavoro non fa alcun cenno alle ispezioni del lavoro; la DGAI italiana è stata istituita ex art. 2 del d.lgs. n. 124/2004 col compito di dirigere e coordinare le attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, di indirizzare e coordinare l'attività di vigilanza ispettiva degli organi periferici del Ministero. La stessa è poi articolata in 3 divisioni: contenzioso, coordinamento della vigilanza ordinaria e coordinamento della vigilanza tecnica]. La Francia è attualmente divisa in 784 sezioni ispettive, ma l'attività centrale di controllo ha riguardato solo 17 sezioni suddivise in 5 Regioni: Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Piccardia e Pays de la Loire. Il monitoraggio sulle ispezioni si è svolto da maggio 2010 ad ottobre 2010. Nei 6 anni precedenti, una serie di riforme ha particolarmente inciso sul sistema ispettivo francese, l'Ispettorato del lavoro ha dovuto infatti affrontare una serie di novità: la Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP), che comporta in particolare la condivisione di alcune funzioni di supporto e l'istituzione del livello regionale (DIRECCTE) e le unità territoriali (UT). Tra le altre novità vanno anche segnalati l'aumento del numero delle ispezioni effettuate, la fusione amministrativa tra le ispezioni del lavoro ordinarie, dei

trasporti (ITT) e del lavoro agricolo (ITEPSA), nonché la realizzazione della programmazione (PMDIT) e la redistribuzione delle sezioni risultanti dalla fusione [nel sistema italiano invece le ispezioni in agricoltura e sui trasporti non costituiscono unità a sé stanti e sono integrate completamente nel servizio ispettivo ordinario]. L'Ispettorato generale è quindi interessato a monitorare e a guidare tramite la Direzione generale l'attività di controllo, che peraltro è stata oggetto di diverse raccomandazioni e ha richiamato sforzi significativi al di là delle scelte strategiche delle unità regionali, nonostante la prevista riduzione del personale assegnato. Nel periodo 2007-2010 la Direzione generale si è concentrata sul programma di modernizzazione del sistema ispettivo, mentre nel periodo 2010-2013 ci si è focalizzati sulla revisione generale delle politiche pubbliche. Con l'entrata in vigore del decreto 23 luglio 2009, una sezione di trasporto è stata eliminata in Lorena, l'Ordine del 26 novembre 2010 ha creato infatti 3 sezioni, una in Normandia e 2 nei Pays de la Loire. La Direzione regionale (DIRECCTE) ha sostituito la Direzione per la formazione regionale del lavoro, dell'occupazione e della formazione professionale (DRTEFP), mentre le UT hanno sostituito le vecchie Direzioni del Dipartimento del lavoro, occupazione e formazione professionale (DDTEFP).

L'impatto del monitoraggio sulle sezioni

L'assistenza fornita ai lavoratori dagli ispettori del lavoro, esortandoli a difendere i loro diritti, è un elemento particolarmente forte della cultura professionale degli ufficiali francesi [al pari degli ispettori del lavoro italiani, ciò significa che non solo è compito dell'ispettore denunciare e sanare situazioni di irregolarità, ma anche esortare il lavoratore a non accettare situazioni di compromesso al limite della regolarità per timore di perdere il posto di lavoro]. Nonostante il supporto e il sostegno dei responsabili ispettivi locali, il monitoraggio urta contro le reticenze forti degli agenti di controllo: si aggiunga inoltre che il programma di modernizzazione (PMDIT) ha introdotto una gestione per obiettivi della politica di controllo del lavoro ispettivo, implicando quindi maggior impegno da parte degli agenti. Basilare è anche per le singole sezioni la necessità di trovare un equilibrio fra le richieste di intervento degli utenti e la programmazione i-

spettiva. La circolare del 12 marzo 2010 ricorda che l'attività dell'Ispettorato del lavoro deve rispettare un equilibrio tra le ispezioni a vista e quelle programmate. Le UT possono comunque arricchire e personalizzare la programmazione dei propri piani d'azione, in funzione del fabbisogno territoriale. In questo senso il sistema informativo ha contribuito a semplificare la dimensione programmatica delle ispezioni catalogando le ispezioni in base alla loro natura, ovvero a vista, programmate o su richiesta di intervento. Si ritiene comunque che esista la necessità di introdurre nuovi criteri nel processo di programmazione, per esempio: lavori a rischio, capacità di ottenere rapidamente o non il rispetto dell'azione di controllo, possibile rischio di violazioni di una o più disposizioni, deterrenza ovvero impatto indiretto che le azioni ispettive possono avere sul territorio. La connessione alle priorità nazionali dei programmi delle UT non preclude un'analisi minuziosa dei bisogni del territorio, anzi obiettivi nazionali e locali devono integrarsi a vicenda per rendere più incisiva la programmazione e il raggiungimento degli obiettivi. A seguito delle osservazioni formulate dall'IGAS nel 2002 e 2004, il programma di modernizzazione ha influenzato l'attività del controllo, favorendo l'intervento sul posto di lavoro ed una politica di protezione dei lavoratori. In questo modo si è cercato di introdurre un triplice equilibrio (controllo programmato a livello nazionale e locale, altri controlli), pur constatando che sovente le priorità nazionali non sono scollegate dalla realtà quotidiana dei lavoratori. La Direzione generale sta tentando di delineare un quadro operativo a livello centrale, tenendo conto degli obiettivi di pianificazione nazionale, del piano d'azione delle singole unità ispettive, della priorità degli interventi, del rischio insito negli accessi ispettivi e delle percentuali di ispezioni effettuate in un determinato settore di attività: si tratta quindi di un nuovo modo di programmare l'attività ispettiva, che tenga conto di molteplici variabili e che cercherà di ridefinire il nuovo quadro operativo. La Direzione ha osservato che le campagne nazionali influenzano inevitabilmente le attività locali; nel 2010 ad esempio la campagna nazionale si è focalizzata sulle radiazioni ionizzanti, anche se si sono osservati dei ritardi in merito all'attuazione. Gli interventi a seguito di denuncia o richiesta di intervento rimangono comunque maggioritari, ma vanno comunque integrati con controlli programmati e a vista. Il programma dovrebbe permettere di pren-

dere in considerazione i temi più importanti a livello locale e le priorità nazionali (ad esempio il lavoro precario, i rischi associati all'utilizzo di sostanze nocive, i rischi correlati alle radiazioni ionizzanti e il rischio chimico). La creazione di una Direzione regionale, la c.d. DIRECCTE, accompagnata da una riorganizzazione della gerarchia, è stata un passo importante, tuttavia gli stessi direttori regionali non avevano un quadro giuridico completo per la definizione degli obiettivi ispettivi a livello regionale, pertanto la collaborazione con i Dipartimenti provinciali ha contribuito a migliorare la situazione, portando alla cooperazione fra direttori regionali e direttori delle UT provinciali (DUT). Il volume delle ispezioni eseguite è conforme con gli obiettivi nazionali, ma il tempo trascorso in azienda è ancora insufficiente. La maggior parte delle sezioni raggiunge l'obiettivo di 200 interventi l'anno per agente, ma è possibile anche effettuare interventi a tavolino, come ad esempio quando si considera un piano per la rimozione dell'amianto. La maggior parte delle sezioni controllate ha raggiunto l'obiettivo di 200 interventi l'anno per agente, anche se nelle diverse sezioni gli stessi interventi sono catalogati diversamente [alcune richieste di informazione anche attraverso mail vengono registrate nel sistema informatico come interventi che non hanno mai avuto luogo, motivo per cui il numero di 200 interventi per agente non comprende ispezioni nel vero senso del termine].

Tabella 1 – Numero di interventi formali per ciascun agente (2009)

| Risultato minimo per sezione | Media per sezione | Risultato massimo per sezione |
|------------------------------|-------------------|-------------------------------|
| 64 | 237 | 555 |

Quanto al numero di interventi, in media vengono realizzati circa 237 interventi per agente, con punte minime di 64 interventi per sezione e massime di 555 [fermo restando le considerazioni per cui anche le acquisizioni di informazioni (ad esempio la lettera all'azienda) vengono registrate nel sistema informatico come interventi, anche se di fatto non lo sono, falsando quindi il dato qui rappresentato]. La tabella sopra indica che il numero medio di interventi va oltre i 200 all'anno, la differenza fra sezioni dimostra quanto sia difficile armonizzare e unificare l'attività ispettiva sul territorio [sono state però riscontrate enormi differenze andando a controllare gli interventi formali registrati sul sistema informatico rispetto a quelli sostanziali, ovvero gli

atti ispettivi che hanno dato luogo a verbale o altro provvedimento].

Tabella 2 – Numero di test (visite guidate e contro) che ha condotto ad un intervento formale (2009)

| Risultato minimo per sezione | Media per sezione | Risultato massimo per sezione |
|------------------------------|-------------------|-------------------------------|
| 41 | 72 | 150 |

La tabella mostra differenze rispetto alla precedente [ma i risultati ottenuti sono molto più vicini alla nostra realtà, 72 ispezioni francesi/65 ispezioni italiane]. Il monitoraggio ha rilevato che il numero di indagini in risposta alle richieste di indennità di disoccupazione parziale è esploso, forte è stata la mobilitazione di agenti di controllo per realizzare dette ispezioni, il numero di richieste era infatti triplicato tra il 2008 e il 2009 e i controlli sono stati fatti a campione (si è passati da 405 indagini nel 2008 a 1.315 nel 2009). Questa funzione rivestita dagli ispettori illustra anche la centralità delle ispezioni per l'attuazione della politica occupazionale in virtù del forte legame tra la politica del lavoro e la politica dell'occupazione. Si sottolinea comunque che la presenza in azienda è inferiore alle indicazioni nazionali. La circolare del 12 marzo 2010 prevede che controllori/accertatori e ispettori del lavoro debbano spendere in media rispettivamente da 3 a 2 giorni alla settimana in azienda per svolgere attività ispettiva. In realtà dal controllo dell'agenda ispettiva è risultato che un ispettore trascorre solo un giorno a settimana in azienda, un accertatore 2 giorni o meno, i risultati quindi sono ancora ben distanti dalle indicazioni della circolare. Il tempo trascorso in azienda è inferiore rispetto a quanto dovrebbe perché gli ispettori sono spesso assorbiti dal lavoro di ufficio, dal momento che sovente l'atto di controllo è sulla valutazione dei rischi e richiede tempo (ad esempio il rischio cancerogeno), la complessità delle situazioni e delle condizioni di lavoro richiedono attente valutazioni e un aggiornamento continuo, senza contare il tempo impiegato per la redazione degli atti e per i colloqui con consulenti e lavoratori. Per questo l'Ispettorato generale ha raccomandato di differenziare le ispezioni in azienda rispetto a quelle in cantiere in modo da poter razionalizzare i tempi. L'obiettivo stabilito dal piano di programmazione prevede la presenza in ufficio di 2 giorni a settimana per l'ispettore (3 per l'accertatore), in ogni caso gli obiettivi annunciati nella programmazione in

corso prevedono: il perseguimento delle priorità indicate nel budget operativo del programma, il mantenimento del livello delle attività prima della fusione nelle aziende agricole e di trasporti, i controlli in tema di sicurezza. L'Ispettorato generale ha rilevato che alcune Regioni preferiscono focalizzarsi esclusivamente sull'obiettivo regionale, in modo da dare la possibilità di adattamento alle specifiche esigenze locali, si tratta però di un metodo che richiede un approfondito dialogo nella fase di programmazione ed un monitoraggio periodico della sua attuazione, al fine di affrontare eventuali difficoltà causate da un controllo puramente quantitativo. La questione del carico di lavoro per ogni ispettore all'interno della sezione è fondamentale, l'idea di agenti liberi da funzioni amministrative e focalizzati solo sul versante ispettivo resta però un miraggio, anche se il rapporto tra agenti di segreteria/numero di agenti di controllo è stato notevolmente ridotto negli ultimi anni. Ulteriore raccomandazione dell'Ispettorato generale è quella di determinare la tipologia di attività degli ispettori che potrebbero eventualmente essere assegnate a personale di segreteria in modo da ridurre al minimo l'attività interna degli ispettori del lavoro. La Direzione amministrativa generale per la modernizzazione dei servizi, in merito ai compiti di revisione da assegnare eventualmente alle segreterie, sostiene che questo processo necessita di una mirata riqualificazione del personale amministrativo e potrebbe generare problematiche relative all'inquadramento. Il monitoraggio dell'attività ispettiva deve dunque essere approfondito per aumentare la portata degli interventi di controllo, in tal senso le sezioni potrebbero diventare il luogo di mediazione tra le esigenze generali e l'attività programmata. Di fronte alle differenti richieste (degli utenti, priorità nazionali, piani d'azione), oggi ogni agente di controllo è costretto a fare le proprie scelte, in questo senso però dare la priorità alle richieste di intervento degli utenti per l'ispettore è molto più gratificante e visibile perché conferisce immediata soluzione alla risoluzione di un conflitto. Ciò significa che per l'ispettore far fronte ad una richiesta di intervento e ristabilire una condizione di legalità è molto più soddisfacente che far fronte ad un'ispezione a vista che non nasce da una richiesta di intervento e nella quale la situazione di irregolarità è solo eventuale. In ogni caso, non si può certo dire che la richiesta di intervento è più importante di un controllo programmato o di una priorità nazionale, dal

momento che le ispezioni a vista o programmate, pur essendo meno incisive di quelle effettuate su richiesta di intervento, hanno comunque un efficace effetto deterrente. Ulteriore raccomandazione dell'IGAS è quella di fare delle sezioni il luogo della programmazione strategica, sensibilizzando in questo senso gli ispettori, senza creare nello stesso tempo disparità di trattamento fra le diverse sezioni. La programmazione trarrebbe beneficio da un approccio strategico alle ispezioni con interventi più mirati, in grado di sviluppare una politica di controllo con risposte più vicine alle richieste degli utenti, in funzione delle priorità locali, pur favorendo la comunicazione tra le sezioni, unità territoriali, regionali e autorità centrale. L'IGAS raccomanda di quantificare gli obiettivi all'inizio dell'anno e di organizzare la preparazione del piano d'azione regionale e territoriale, garantendo coerenza fra livelli territoriali diversi (Regioni, territori, sezioni), e consentendo comunque alle sezioni di prendere iniziative per rispondere alle esigenze locali. L'Ispettorato generale ritiene inoltre che la programmazione debba essere tradotta in piani d'azione annuali per sezione che, adattati dalle singole specifiche sezioni, devono poi essere convalidati a livello regionale. Per fare ciò sono necessari sia un maggior coinvolgimento degli agenti di controllo nella programmazione, sia un forte coordinamento fra piano nazionale, regionale e territoriale. Il piano d'azione della sezione evidenzia le variazioni rispetto alle priorità nazionali, secondo le specificità del territorio. La priorità degli interventi all'interno della sezione si fonda su alcuni indicatori di rischio basati sul tipo di attività posta in essere. L'uso di tali indicatori è considerato fondamentale nel costruire il piano d'azione della sezione, per cui attività più a rischio come quella edile o agricola dovrebbero essere monitorate con maggior frequenza. In tal senso è opportuno estendere questo approccio alla programmazione, basato sugli indici di rischio delle singole attività, a tutte le sezioni, al fine di programmare meglio l'attività delle singole unità. È necessario quindi differenziare le imprese per criteri e cercare una migliore copertura dei settori di attività secondo il tasso di infortuni e malattie professionali o l'assenza degli organi di rappresentanza sindacali, queste relazioni dovrebbero essere sistematizzate con idonei software di gestione. L'Ispettorato generale propone anche di impegnarsi a livello nazionale per determinare i criteri che saranno utilizzati dalle sezioni per migliorare

l'attività ispettiva nelle imprese e nei diversi settori di attività. Il progetto della individuazione di "indicatori di rischio" è rilevante ed ambizioso. L'eventuale inserimento di un elenco di rischi non influisce sul corretto espletamento di tutte le indagini necessarie in tutti i tipi di business e settori. L'autorità centrale dovrebbe essere comunque sempre in grado di guidare l'Ispettorato nel suo lavoro senza vincolarlo nelle sue decisioni o limitare la sua capacità di iniziativa. Con una programmazione dettagliata le sezioni sono poste in grado di conoscere lo stato delle aziende nel territorio e di inserire detti dati nel programma informatico di gestione delle ispezioni. In ogni caso, indipendentemente dalle modifiche apportate a livello nazionale, il sostegno regionale è necessario per le sezioni che possono così disporre dei dati necessari. L'IGAS raccomanda inoltre di sviluppare strumenti di pianificazione, individuando, ad esempio, la data dell'ultima ispezione per ogni azienda e il volume degli interventi. Lo strumento informatico è innegabilmente necessario nel controllo dell'attività, mentre è marginale in termini di aiuto alla programmazione, in ogni caso la limitatezza dei mezzi in dotazione per controllare un territorio particolarmente ampio richiede un'elevata capacità di selezione gli interventi. L'Ispettorato generale mette in evidenza due possibili approcci alla programmazione degli interventi, uno che specificamente affronta una particolare esigenza individuale (ad esempio il rispetto del salario minimo), l'altro invece basato su un approccio più generale (ad esempio il rischio cancerogeno), che inquadra lo specifico intervento ispettivo nell'ambito di categorie di priorità. Si possono altresì effettuare controlli basati su campioni rappresentativi per determinare il tasso di violazione alle disposizioni del Codice del lavoro, oppure operare un monitoraggio nazionale delle richieste di intervento, al fine di contribuire alla costruzione della programmazione nazionale. In ogni caso, rafforzare il ruolo delle sezioni territoriali comporta ribadire la dimensione manageriale del capo sezione, che come tale è vincolato al raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello nazionale, non solo, deve altresì procedere al monitoraggio del lavoro dei singoli ispettori. Il lavoro del capo sezione è quindi quello di creare un'azione sinergica volta al raggiungimento degli obiettivi nazionali e locali, grazie alla capacità di contestualizzare e adattare gli obiettivi stessi alle esigenze del territorio. L'IGAS raccomanda la fissazione del

Tabella 3 – Atti degli ispettori (2009)

| | Totale atti | Atti controllati dall'IGAS | |
|----------------------|-------------|----------------------------|-------|
| | | In numero | In % |
| Decisioni aziende | 1.521 | 455 | 29,9% |
| Decisioni cantieri | 219 | 111 | 100% |
| Rapporti | 107 | | |
| Relazioni | 5 | | |
| Segnalazioni | 48 | | |
| Verbali | 164 | 170 | 100% |
| Ottemperanza | 125 | | |
| Avviso | 2.938 | | |
| Osservazioni scritte | 6.803 | 519 | 7,6% |

piano d'azione annuale della sezione all'interno del quale verrà segnalato il contributo quantitativo e qualitativo di ogni agente di controllo. Con l'affermazione del ruolo delle sezioni nella programmazione e nel controllo, l'Ispettorato generale ha sottolineato la necessità per i capi degli ispettori del lavoro di sviluppare la dimensione gestionale della propria attività, dimensione spesso non sufficiente-

mente valutata rispetto al controllo e al monitoraggio, questo nuovo requisito potrebbe giustificare un cambiamento nella formazione iniziale e continua degli ispettori. Quanto alla formazione degli ispettori, questo aspetto rappresenta un nodo cruciale, data la frammentazione in circa 800 sezioni, ma in genere con il tempo ogni ispettore acquisisce maggior professionalità, specie se con funzioni di con-

Tabella 4 – Sintesi dei controlli effettuati sulle osservazioni scritte

| Risultati dei controlli | Sì | | No | | Senza oggetto | Totale generale (sì+no+senza oggetto) |
|--|-----|-------|-----|-------|---------------|---------------------------------------|
| | n. | % | n. | % | | |
| Punti di controllo | | | | | | |
| Corrispondenza nella pratica | 421 | 90,7% | 43 | 9,3% | 25 | 489 |
| Lettera di osservazioni | 337 | 72,3% | 129 | 27,7 | 53 | 519 |
| Rispetta i tempi previsti | 312 | 94,4% | 20 | 6% | 187 | 519 |
| Menziona la data del controllo | 309 | 93,3% | 22 | 6,7% | 188 | 519 |
| Si identifica l'impresa e il luogo | 279 | 90,9% | 28 | 9,1% | 182 | 489 |
| Le osservazioni sono chiare | 243 | 72,1% | 94 | 27,9% | 182 | 519 |
| Richiesta di ottemperanza | 315 | 94,3% | 19 | 5,7% | 185 | 519 |
| I testi sono conformi rispetto alle istanze iniziali | 243 | 71,3% | 98 | 28,7% | 178 | 519 |
| La comunicazione è comprensibile | 309 | 97,8% | 7 | 2,2% | 178 | 519 |
| Presenta un carattere sintetico | 313 | 99,1% | 3 | 0,9% | 152 | 468 |
| È adattata al contesto | 341 | 98,8% | 4 | 1,2% | 156 | 501 |
| Ordina le richieste alle aziende | 289 | 94,1% | 18 | 5,9% | 161 | 468 |
| Conserva riservatezza dichiarazioni | 335 | 98,8% | 4 | 1,2% | 162 | 501 |
| Tono neutro e oggettivo | 313 | 99,1% | 3 | 0,9% | 152 | 468 |
| L'ispettore ha effettuato la rivisita | 160 | 69,6% | 70 | 30,4% | 229 | 459 |

trollo di sezione. La gestione per obiettivi ha coinvolto sia i livelli di unità territoriali che di sezione e questo rappresenta un fattore determinante della gestione del sistema ispettivo sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Talora un nefasto fatalismo permea l'Amministrazione regionale e la Direzione territoriale, in questo senso l'Ispettorato generale auspica riforme strutturali in grado di conferire maggior credibilità alle strutture fornendo loro il supporto necessario anche attraverso la diffusione capillare di dati e informazioni.

Qualità degli atti e strumenti giuridici

L'IGAS ha controllato 1.255 atti ispettivi in 17 sezioni, non solo per valutare il lavoro svolto da tutti gli ispettori interessati, ma per controllare la qualità e la quantità del lavoro nella sezione. Si tratta di prodotti di alta qualità, anche se si evince una generale riluttanza da parte degli ispettori ad utilizzare strumenti coercitivi. L'azione di controllo ha monitorato a campione gli atti, i verbali, le sospensioni e le richieste avanzate dagli ispettori al fine di ottenere la messa in conformità di impianti e macchinari. La qualità formale degli atti è solo una parte delle informazioni necessarie per valutare la capacità di analizzare le situazioni da parte dei fun-

zionari, il cui lavoro è stato valutato non solo dal punto di vista sostanziale, ma anche formale, ovvero nella correttezza delle presentazioni e nella capacità di mantenere la riservatezza sulle dichiarazioni acquisite dai dipendenti. L'IGAS ha inoltre raccomandato un controllo dei capi sezione sugli atti dei funzionari ispettivi [la convenzione n. 81 dell'ILO afferma all'art. 15 che gli ispettori devono «trattare come assolutamente confidenziale la fonte di qualsiasi denuncia e astenersi dal rivelare al datore di lavoro o ad un suo rappresentante le prove acquisite sul sopralluogo a seguito di una richiesta di intervento»]. Come già detto sono stati registrati nel sistema informatico anche provvedimenti diversi dagli atti ispettivi, l'IGAS ha controllato più della metà dei casi trattati dagli ispettori, il numero esorbitante delle osservazioni scritte si spiega con il fatto che in esso rientra la totalità degli atti e delle decisioni, che quindi finiscono per essere conteggiati più volte. L'Ispettorato generale ha constatato che la stragrande maggioranza dei verbali è inviata in un tempo soddisfacente, di solito entro una settimana dopo il controllo, si tratta comunque di comunicazioni facilmente leggibili ed hanno carattere sintetico; si tratta di atti sufficientemente dettagliati anche negli elementi essenziali, ovvero data, luogo, istituzione, risultati del controllo, citazione degli articoli di legge, redatti in tono neutro

Tabella 5 – Sintesi dei controlli sul verbale

| Risultati dei controlli | Sì | | No | | Senza oggetto | Totale generale (sì+no+senza oggetto) |
|--|-----|-------|----|-------|---------------|---------------------------------------|
| | n. | % | n. | % | | |
| Il datore è soggetto a infrazione | 154 | 95,7% | 7 | 4,3% | 0 | 161 |
| L'agente è competente per rilevare l'infrazione | 149 | 100% | 0 | 0% | 0 | 149 |
| L'azienda è identificata correttamente | 149 | 100% | 0 | 0% | 0 | 149 |
| L'atto riprende gli elementi dell'infrazione | 158 | 98,1% | 3 | 1,9% | 0 | 161 |
| L'atto rileva il carattere intenzionale dell'infrazione | 123 | 90,4% | 13 | 9,6% | 25 | 161 |
| Precisa le sanzioni e gli estremi giuridici | 160 | 99,4% | 1 | 0,6% | 0 | 161 |
| L'atto indica su chi grava la sanzione | 99 | 81,8% | 22 | 18,2% | 35 | 156 |
| È comprensibile per il destinatario | 149 | 100% | 0 | 0% | 0 | 149 |
| L'agente ha notificato correttamente | 130 | 83,3% | 26 | 16,7% | 5 | 161 |
| L'atto mantiene la riservatezza sulle dichiarazioni dei lavoratori | 146 | 93,0% | 11 | 7% | 4 | 161 |
| Il tono è neutro e oggettivo | 147 | 98,7% | 2 | 1,3% | 0 | 149 |
| Il rispetto dei tempi è soddisfacente | 85 | 68% | 40 | 32% | 1 | 126 |
| L'agente ha effettuato rivisita | 11 | 15,9% | 58 | 84,1% | 42 | 111 |

Tabella 6 – Sintesi dei controlli sulle interruzioni del lavoro

| Risultati dei controlli | Sì | | No | | Senza oggetto | Totale generale (sì+no+senza oggetto) |
|---|-----|-------|----|-------|---------------|--|
| | n. | % | n. | % | | |
| La delega conferita all'agente è firmata | 70 | 89,7% | 8 | 10,3% | 5 | 83 |
| Il cantiere e l'impresa sono individuati in maniera precisa | 98 | 94,2% | 6 | 5,8% | 1 | 105 |
| I rilievi sono precisi, completi e dettagliati | 88 | 83% | 18 | 17% | 0 | 106 |
| Le misure prescritte sono redatte con la massima precisione | 82 | 77,4% | 24 | 22,6% | 0 | 106 |
| Il tono dei rilievi è neutro ed oggettivo | 104 | 99% | 1 | 1% | 1 | 106 |
| La sospensione (documento CERFA) è consegnata al rappresentante del datore ed è confermata per raccomandata | 66 | 78,6% | 18 | 21,4% | 0 | 84 |
| L'agente ha predisposto una ripresa dei lavori | 79 | 81,4% | 18 | 18,6% | 9 | 106 |
| La sospensione del delegato ha visto ugualmente la ripresa dei lavori | 60 | 90,9% | 6 | 9,1% | 17 | 83 |
| La ripresa dei lavori ha luogo dopo rivisita sul posto | 61 | 88,4% | 8 | 11,6% | 18 | 87 |
| Il ritardo tra la documentazione inviata e la contro-visita è ammissibile | 85 | 91,4% | 8 | 8,6% | 13 | 106 |

ed oggettivo. Il riferimento alle disposizioni legislative e normative conferisce credibilità alla richiesta del funzionario, spesso l'agente di controllo adotta una prassi uniforme, indipendentemente dal datore di lavoro in questione. Migliorare il sistema informatico è uno degli obiettivi della DGT e della Direzione amministrativa generale al fine di consentire la tracciabilità di interventi ispettivi e le relative statistiche. L'Ispettorato generale sottolinea come i verbali e l'analisi giuridica degli istituti in questi effettuata siano in genere di buona qualità, nel senso che i verbali riportano con precisione le norme o gli istituti violati, ma questa prassi è raramente utilizzata, ogni violazione riscontrata reca la normativa violata, ma questa viene illustrata poco chiaramente. Sono state monitorate 170 relazioni scritte in 17 sezioni, 10 in media per sezione, non tutte le relazioni sono quindi completamente esauritive e dettagliate, anche se spesso la sinteticità o prolissità dei verbali è da ricondurre allo stile personale di ogni ispettore, fermo restando la presenza degli elementi minimi necessari per la validità del verbale. La critica principale agli atti è sempre la stessa, ovvero il tempo di chiusura: in quasi 1/3 dei casi ci vogliono almeno 3 mesi per la chiusura del procedimento. L'assenza o meno dell'esistenza di un processo collegato darà un peso diverso alle pratiche del funzionario, anche se talvolta gli ufficiali non sempre fanno dell'esistenza di azioni intraprese dal procuratore. In linea generale l'IGAS ha raccomandato a tutte le sezioni di garantire il rigoroso rispetto della riservatezza delle denunce,

nonché l'osservanza rigorosa dei termini per la chiusura delle pratiche. Gli ispettori sono autorizzati a sospendere l'attività in caso di pericolo grave e imminente per la vita o la salute di un dipendente (art. L. 4731, comma 1, del Codice del lavoro), tuttavia l'utilizzo di questo strumento è soggetto ad alcune regole non sempre seguite dalle sezioni. In caso di atto di sospensione, però, non sempre le misure sono abbastanza complete, precise o dettagliate per consentire al datore di lavoro, di solito non in loco, di capire le carenze e come devono essere superate, ciò accade in un caso su 4. In taluni casi l'IGAS ha appurato il mancato avviso via posta della decisione di sospendere quando non poteva essere data direttamente *in loco* al datore di lavoro, in altri casi manca la rivisita per verificare l'ottemperanza alla prescrizione, nel 20% dei casi poi il datore non chiede il permesso per la ripresa dei lavori. Tra le principali raccomandazioni alle sezioni, ricordiamo il fatto di controllare che l'atto di sospensione e di ripresa dell'attività siano debitamente firmati e completati in ogni loro parte, con l'individuazione della motivazione e del rischio specifico. Ulteriore raccomandazione dell'IGAS è quella di semplificare le procedure di autorizzazione al licenziamento dei lavoratori protetti in seguito a procedimenti giudiziari di liquidazione di azienda, dal momento che si tratta solo di autorizzazioni formali, ovvero di adeguamento alla sentenza. In questo senso si auspica che la Direzione generale semplifichi le procedure e predisponga mezzi idonei per costringere i liquidatori ad assolvere

Tabella 7 – Sintesi dei controlli sul licenziamento dei dipendenti protetti

| Risultati dei controlli | Sì | | No | | Senza oggetto | Totale generale (sì+no+senza oggetto) |
|---|-----|-------|-----|-------|---------------|--|
| | n. | % | n. | % | | |
| L'inoltro è effettuato via RAR | 215 | 97,7% | 5 | 2,3% | 0 | 220 |
| Le parti necessarie per l'istruzione della pratica sono state annesse | 187 | 85% | 33 | 15% | 0 | 220 |
| I motivi dell'istanza sono stati specificati dal datore | 209 | 95% | 11 | 5% | 0 | 220 |
| L'ubicazione incide sulla competenza dell'ispettore | 379 | 99% | 4 | 1% | 5 | 388 |
| L'ispettore verifica le procedure seguite dal datore | 339 | 95,2% | 17 | 4,8% | 2 | 358 |
| L'ispettore verifica l'esistenza di una eventuale discriminazione | 369 | 99,2% | 3 | 0,8% | 4 | 376 |
| L'ispettore apre un'inchiesta in contraddittorio | 370 | 95,4% | 18 | 4,6% | 0 | 388 |
| Le modalità dell'inchiesta in contraddittorio sono rispettate | 211 | 85,1% | 37 | 14,9% | 2 | 250 |
| Il tempo necessario per il responso è rispettato (da 15 a 8 giorni) | 192 | 47,4% | 213 | 52,6% | 13 | 418 |
| Le persone coinvolte sono avvisate in caso di proroga dei termini di indagine | 349 | 98% | 7 | 2% | 62 | 418 |
| Le sottoscrizioni sono complete | 212 | 84,8% | 38 | 15,2% | 0 | 250 |
| La motivazione redatta in maniera precisa e probante risponde ai motivi invocati dal datore | 365 | 87,7% | 51 | 12,3% | 2 | 418 |
| La decisione dell'ispettore è chiara e leggibile | 385 | 99,5% | 2 | 0,5% | 1 | 388 |
| Le regole in tema di notifica sono rispettate | 331 | 79,4% | 86 | 20,6% | 1 | 418 |
| Il tono della decisione è neutro e obiettivo | 387 | 99,7% | 1 | 0,3% | 0 | 388 |
| La decisione ha dato luogo ad un ricorso gerarchico | 9 | 4,1% | 210 | 95,9% | 1 | 220 |
| In caso di ricorso i tempi dell'inoltro del rapporto dell'ispettore alla Direzione regionale sono soddisfacenti | 9 | 75% | 3 | 25% | 119 | 131 |

ai loro obblighi. In ogni caso, quasi la metà delle decisioni viene presa dagli ispettori entro un termine di 15 giorni. Inoltre quanto alle raccomandazioni fatte alle sezioni in tema di autorizzazione al licenziamento di lavoratori protetti, l'Ispettorato generale insiste su alcuni punti: rafforzare l'argomentazione legale e la motivazione economica, ridurre il tempo di risposta. Si è comunque constatato che il 50% delle decisioni è preso in 15 giorni, i ritardi si giustificano per adempimenti burocratici interni. L'IGAS osserva inoltre che la rivisita per accertare la messa in conformità spesso non avviene e l'esame delle pratiche non consente di comprendere sempre quali esiti fanno seguito ad una richiesta di intervento. Queste omissioni possono giustificarsi come mere dimenticanze formali, oppure come carenza di controllo, oppure ancora si giustificano perché le rivisite prevedono l'acquisizione di nuove prove e quindi vengono registrate come prime visite, pur non essendo sostanzialmente tali. Il si-

stema informatico consente infatti di poter registrare la rivisita come tale solo se effettuata entro 6 mesi. L'IGAS auspica quindi un maggior controllo sulle rivisite e la messa in conformità, piuttosto che procedere con nuove visite aziendali. Per questo l'Ispettorato generale raccomanda di costituire un gruppo di lavoro sui mezzi per ottenere una migliore conformità alle prescrizioni; questo gruppo dovrà definire nuove regole in materia di visita e rivisita, oltre a proporre una possibile combinazione di diversi strumenti per ottenere il ripristino della legalità. Si insiste sulla necessaria tracciabilità degli interventi di vigilanza, tracciabilità che, in ogni caso, rappresenta uno degli elementi di una sana gestione degli interventi. A questo proposito si ricorda che già dal 2009 è stato condotto su questi temi uno studio internamente alla Direzione generale con la creazione di un apposito team. L'IGAS evidenzia inoltre che il ricorso al mero verbale d'ispezione è infrequente, nel 93% dei casi infatti

Tabella 8 – Atti il cui ripristino della legalità non è stato verificato

| | Si | No | Totale | % dei casi di omissione della messa in conformità |
|-------------------------|--------|---------------|-----------------|---|
| Lettere di osservazioni | 160 | 70 | 230 | 30,4% |
| Sospensione dei lavori | 79 | 18 | 97 | 18,6% |
| | Visite | Contro-visita | % contro-visita | Assenza di seguito formalizzato |
| Controlli effettuati | 4.540 | 375 | 8,3% | 91,7% |

al verbale seguono sempre osservazioni scritte.

Tabella 9 – Seguito degli accessi ispettivi nelle 17 sezioni controllate (2009)

| | Seguito agli accessi | % rispetto al totale |
|--|----------------------|----------------------|
| Decisioni sul cantiere | 219 | 2,99% |
| Giudizio provvisorio/procedure d'urgenza | 5 | 0,07% |
| Verballi | 164 | 2,24% |
| Ingiunzioni | 125 | 1,71% |
| Osservazioni scritte | 6.803 | 92,99% |
| Totale | 7.316 | |

Tabella 10 – Seguito degli accessi ispettivi a livello nazionale (2008)

| | Seguito agli accessi | % rispetto al totale |
|--|----------------------|----------------------|
| Decisioni sul cantiere | 5.834 | 3,19% |
| Giudizio provvisorio/procedure d'urgenza | 23 | 0,01% |
| Verballi | 4.430 | 2,42% |
| Ingiunzioni | 4.953 | 2,71% |
| Osservazioni scritte | 167.770 | 91,67% |
| Totale | 183.010 | |

L'Ispettorato generale non è in grado di stabilire se gli strumenti giuridici siano stati utilizzati in maniera corretta perché sarebbe necessario un approfondito esame del contesto e una conoscenza accurata dell'accesso effettuato, per cui ogni ispettore è il solo responsabile dell'esito degli accertamenti in base alle prove acquisite. L'IGAS ha inoltre rilevato che la tendenza a non adoperare strumenti coercitivi tende a diminuire il potere degli ispettori del lavoro, in particolar modo le rivisite e la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni conferiscono maggior visibilità alle funzioni ispettive; inoltre il corretto utilizzo degli strumenti giuridici a disposizione degli ispettori evita eventuali responsabilità

degli stessi in caso di infortunio verificatosi successivamente al controllo ispettivo. L'Ispettorato generale quindi raccomanda agli ispettori di utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione, ivi compresi quelli più coercitivi (sospensione, procedura d'urgenza). Le lettere di osservazione costituiscono il primo mezzo utilizzato dagli agenti di controllo per ottenere la messa in conformità ovvero l'ottemperanza ad una determinata prescrizione oppure la diffida ad adempiere ad un certo comportamento. Si aggiunga inoltre che le sospensioni nei cantieri sono utilizzate in maniera molto eterogenea, laddove alcune sezioni sono più propense a sospendere rispetto ad altre. Cantieri e opere pubbliche restano ancora la fonte di incidenti rilevanti, e quindi la forte azione in questo settore è perfettamente giustificata ed ha un immediato impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori, posto che comunque l'ispettore non è in grado di valutare tutti i possibili fattori di rischio. In questo senso la tracciabilità dell'attività condotta durante l'accesso ispettivo è fondamentale per ricostruire eventuali responsabilità in caso di infortunio post-accesso. La Direzione generale concorda sulla necessità ed opportunità di poter utilizzare tutti i mezzi a disposizione da parte dell'ispettore [il funzionario quindi ha a disposizione una serie di strumenti giuridici attraverso i quali può diffidare, prescrivere, sospendere; si esorta quindi un comportamento attivo e propositivo dell'agente, fermo restando che la scelta dello strumento non può essere obbligata, ma deve essere ponderata e valutata in base alla situazione che l'ispettore fotografa al momento dell'accesso, tale quindi da lasciargli ampi margini di operatività che non si traduce in libero arbitrio, ma in attenta ponderazione nella scelta dello strumento giuridico più opportuno in base alle prove raccolte, analogamente a quanto accade nel nostro sistema di vigilanza]. L'IGAS ha inoltre monitorato i 170 rapporti preparati su vari argomenti redatti da parte degli agenti di controllo nelle 17 sezioni oggetto di controllo ed ha ravvisato differenze nell'utilizzo da parte delle

sezioni. L'Ispektorato generale, inoltre, prende atto della relazione stretta tra la Direzione generale e la Procura dal 2007 e spera che gli effetti di questa collaborazione possano tradursi in una relazione puntuale stretta tra Pubblici Ministeri e unità locali. Gli ispettori hanno poi creato degli strumenti informali ancora più semplici delle lettere di osservazione al fine di semplificare e velocizzare l'accesso, ma questo può andare a detrimento dell'efficacia del controllo: il più delle volte, nei casi semplici, si tratta di una lista lasciata al datore allo scopo di mettere fine alle irregolarità contestate. Se invece la situazione è più complessa o comporta un rischio, viene redatta la lettera classica ed indirizzata al datore; talvolta un accesso ispettivo iniziato con un provvedimento informale (mediante la consegna della lista) si definisce poi con una successiva lettera di osservazioni, perché in sede di controllo dei documenti emergono problematiche ulteriori. Questa pratica è riservata a situazioni semplici, senza alcun rischio di salute e sicurezza dei dipendenti, ma non dovrebbe assolutamente adottarsi in caso di sospensione lavori in un cantiere. L'efficacia del diritto del lavoro passa attraverso la definizione a livello nazionale di una apposita strategia che si basa su tre componenti: lo sviluppo di un quadro nazionale di riferimento per l'utilizzo degli strumenti giuridici ispettivi, l'istituzionalizzazione a livello locale del coordinamento tra i servizi di ispezione e la Procura, la scelta delle sanzioni più efficaci per costringere il datore a mettersi in regola. Dunque un quadro di riferimento nazionale per l'utilizzo degli strumenti giuridici è quanto mai necessario, in modo tale da fornire agli ispettori un utile strumento di verifica. Secondo la Direzione generale molti sono gli strumenti già disponibili per gli ispettori (strumenti sulle decisioni amministrative, guida al verbale, istruzioni sui verbali), tuttavia manca la distribuzione di una nota generale elaborata dall'autorità centrale e che rammenti agli agenti che parte della legalità della loro azione costituisce una sfida per gli anni 2011-2013. L'IGAS si propone altresì di rafforzare i collegamenti con il Ministero della giustizia, al fine di consentire un migliore monitoraggio dei procedimenti penali. Tre elementi sembrano cruciali a questo riguardo: la capacità e la volontà dei Pubblici Ministeri di perseguire alcune questioni e utilizzare la gamma delle sanzioni esistenti, nonché di verificare eventuali pendenze nei casellari giudiziari e dare un senso all'azione degli agenti di controllo, mantenendo la

loro motivazione intatta. L'Ispektorato generale lamenta comunque uno scarso coordinamento tra le sezioni territoriali: non c'è una consultazione tra le unità, né tantomeno una programmazione congiunta. Procure e ispettori del lavoro possono far parte dei Comitati di reparto operativo anti-frode (CODAF), il CODAF tuttavia non può giocare il ruolo di coordinamento fra Procura e sezioni ispettive, per diverse ragioni, *in primis* in quanto esso è principalmente un organo di coordinamento tra Prefetto e Procuratore e non tra ispettore e Procuratore; in secondo luogo il CODAF è focalizzato esclusivamente sull'evasione fiscale e sociale e la lotta al lavoro sommerso e non sulla politica criminale del lavoro nel suo complesso [ciò significa che il CODAF è organo di collaborazione fra Ministero della giustizia attraverso le Procure e Ministero dell'interno attraverso il Prefetto, non esiste quindi un diretto collegamento fra CODAF e Ministero del lavoro, perché tale organo si concentra esclusivamente sulle irregolarità fiscali derivanti dal lavoro irregolare, ma non attua una politica di prevenzione e reale contrasto al lavoro sommerso; parimenti in Italia, salvo i Comitati per l'emersione del lavoro sommerso, manca un organo di rappresentanza che a livello territoriale funga da osservatorio permanente e che annoveri componenti provenienti da più Dicasteri: finanze, giustizia, interno, lavoro]. In questo contesto, in Francia come in Italia, direttori regionali e delle unità territoriali difficilmente possono costruire una vera politica penale del lavoro. L'Ispektorato generale propone due aree di miglioramento, una a livello nazionale, il Ministero del lavoro infatti può portare alla definizione di una politica per combattere il sommerso, mentre la seconda a livello locale, potrebbe consentire uno scambio diretto tra Procure e Ispektorati del lavoro, come ad esempio avviene nei COLAE, Comitati operativi di lotta contro le violazioni dell'ambiente. Infine, attraverso questi scambi regolari di notizie, possono essere sviluppati protocolli per la trasmissione ufficiale dei rapporti sull'ambiente, al fine di garantire un'accusa più efficace in merito alle infrazioni ambientali. Il Ministero del lavoro quindi potrebbe utilmente ispirarsi a questo sistema coordinato per proporre al Ministero della giustizia di sperimentare una struttura di coordinamento istituzionalizzata fra l'Ispektorato del lavoro e le Procure, la struttura potrebbe chiamarsi COLADT, ovvero Comitato operativo di lotta contro le violazioni al diritto del lavoro, potrebbe essere testata a titolo

sperimentale nei Dipartimenti che presentano una massa critica di procedimenti sufficienti per iniziare il confronto con le Procure [l'Ispettorato generale raccomanda quindi di costituire in via sperimentale in alcuni Dipartimenti dei Comitati di lotta concreta contro le violazioni del diritto del lavoro, Comitati co-presieduti dalle Direzioni territoriali e dal Pubblico Ministero]. La Direzione generale cerca di promuovere e di rafforzare a tutti i livelli la collaborazione e il coordinamento con il sistema della giustizia penale, l'istituzione di un Comitato *ad hoc* con la Procura può essere anche una linea di lavoro da esplorare nei Dipartimenti dove più sostituti Procuratori si occupano di rapporti ispettivi aventi rilevanza penale. In tema di equilibrio tra sanzioni penali e amministrative, oltre al coordinamento tra ispettori del lavoro e Pubblici Ministeri, si pone come centrale anche la questione dell'individuazione della sanzione più efficace per i datori, al fine di ottenere la conformità alle disposizioni del Codice del lavoro. Come l'IGAS ha notato, le sanzioni penali non sono sempre le più efficaci per ottenere l'adempimento alle prescrizioni degli ispettori, ad esempio nel 2008 l'Ispettorato del lavoro non ha conosciuto il seguito dei procedimenti giudiziari per il 47,5% dei casi segnalati, analogamente è avvenuto nel 2009. Ciò significa che le Procure tendono a dare la priorità ai dossier per i quali l'infrazione è più grave, specie in tema di salute e sicurezza e nei casi in cui siano lesi più soggetti. Di fronte a questa situazione e per migliorare l'efficacia dell'intervento dell'Ispettorato, l'IGAS propone una serie di cambiamenti: *in primis* si suggerisce agli ispettori di concentrarsi maggiormente sulle infrazioni più gravi e su quelle che coinvolgono più lavoratori, in modo da conferire una certa priorità di intervento e di non lasciare che altre violazioni restino impunte. In questo senso anche la sospensione dei lavori nei casi più gravi costringe il datore ad adeguarsi alle prescrizioni ispettive e costituisce un buon deterrente contro le irregolarità. L'IGAS raccomanda altresì di fornire strumenti giuridici corretti, indicando in particolare i criteri da considerare nella redazione di un verbale. Lo stesso Ispettorato generale osserva poi che la sostituzione in sanzioni amministrative di alcuni reati non è un problema in termini di difesa delle libertà civili, dal momento che le sanzioni amministrative e le decisioni connesse sono appellabili davanti al giudice amministrativo. In questo quadro, in aggiunta alle sanzioni amministrative, l'uso di alter-

native al procedimento penale può anche essere un modo per aumentare l'efficacia del diritto del lavoro. Si ricordi inoltre che nei casi di violenze perpetrate su soggetti con ridotta capacità lavorativa, minacce o oltraggio contro un funzionario pubblico un rimedio alternativo al procedimento penale è dato dalla composizione penale, che permette al Pubblico Ministero di proporre una pena più leggera a una persona che riconosce di aver commesso un delitto o una contravvenzione; la composizione però si applica solo per i delitti puniti con pena uguale o inferiore a 5 anni, per questi delitti infatti la pena proposta dal Procuratore può essere il versamento di un'ammenda o l'obbligo di realizzare un lavoro non remunerato di utilità sociale per 72 ore (30 ore in caso di contravvenzione).

Nuove riforme per la vigilanza

Il piano per la modernizzazione e lo sviluppo dell'Ispettorato del lavoro prevedeva l'istituzione della DGT al fine di organizzare e gestire al meglio il servizio dell'Ispettorato. Lo stesso piano prevedeva inoltre la fusione dell'Ispettorato del lavoro con l'Ispettorato del lavoro dei trasporti (ITT) e l'Ispettorato del lavoro delle politiche agricole (ITEPSA). Alcuni risultati positivi sono stati invece ottenuti, in termini di organizzazione del sistema ispettivo, in merito ai mezzi impiegati e circa la modernizzazione degli interventi: i servizi territoriali infatti sottolineano i progressi apportati dalla creazione della Direzione generale. In seno alla Direzione generale è stato costituito un servizio di politica del lavoro e azione ispettiva (SAT) diretto da un direttore amministrativo coadiuvato da un corpo di ispettori. La creazione di questo servizio è stata accompagnata da un rafforzamento del controllo a livello nazionale e passa principalmente attraverso l'organizzazione di conferenze, interviste e seminari di gestione. In particolare l'organizzazione di conferenze mensili tra la Direzione generale e i direttori regionali ha rafforzato i collegamenti tra il livello centrale e quello territoriale, in questo modo i direttori regionali possono ottenere risposte più veloci ai loro quesiti. La creazione nel 2008 di seminari per l'ispezione del lavoro, alla presenza del capo del SAT (organo interno della Direzione generale) e dei vari livelli gerarchici dell'Ispettorato del lavoro, ha consentito una migliore sinergia fra direttore regionale e capi sezione

ispettivi. Attraverso il SAT, la Direzione generale si impegna al rispetto delle scadenze per rispondere alle domande delle sezioni ispettive locali. La Direzione generale è di fatto organizzata per assicurare la sua funzione di autorità centrale e la grande maggioranza delle iniziative e delle misure adottate è quella di coordinare i rapporti di servizio e i collegamenti diretti tra dirigenti e servizi decentrati. L'Ispettorato generale osserva comunque che gli accertamenti effettuati provengono dal controllo di 17 filiali in 5 Regioni e non è quindi possibile trarre conclusioni statistiche per tutto l'Ispettorato del lavoro, in ogni caso la Direzione generale si pone come obiettivo quello di migliorare e ridurre i tempi di risposta verso le unità regionali. Fra le guide redatte dalla Direzione generale e dal SAT e destinate agli agenti di controllo, ricordiamo: una guida per i rischi legati a salute mentale, distacco, controllo degli impianti di trasformazione, principi di condotta per le ispezioni del lavoro, modelli di verbali o richieste di intervento. L'Ispettorato generale raccomanda inoltre di rinnovare il sistema informatico per facilitare la navigazione e la ricerca di documenti. A questa nota la Direzione generale replica che entro i primi mesi del 2011 l'intera rete intranet verrà potenziata. I servizi si sono inoltre fortemente mobilitati per mettere in opera la fusione degli Ispettorati, inoltre le implementazioni successive del numero degli agenti hanno permesso la creazione di nuove filiali territoriali e sezioni specializzate. L'aumento del numero dei funzionari e la creazione di nuove sezioni non sono tuttavia accompagnati da un aumento del personale di segreteria. La questione della fusione dei tre servizi di ispezione (lavoro, trasporti, politiche agricole) è stata a lungo fonte di resistenza sia internamente che esternamente all'amministrazione, fino a quando finalmente il Comitato di modernizzazione delle politiche pubbliche decise nel giugno del 2008 la realizzazione della fusione a partire dal 1° gennaio 2009. La fusione è stata completata su due principi: l'unicità del servizio ispettivo e la flessibilità dell'organizzazione rispetto alle aspettative degli utenti e delle parti sociali. Non solo. La fusione fra l'Ispettorato del lavoro (IT), dei trasporti (ITT) e delle politiche agricole (ITEPSA) ha portato più di 800 agenti all'interno dell'amministrazione del lavoro. Il 2009 è stato dedicato alla formazione degli ispettori sui nuovi settori di competenza, al fine di omogeneizzare le competenze di ispettori provenienti da ambienti così eterogenei (Ispettorato, tra-

sporti, agricoltura). L'IGAS raccomanda ai direttori regionali di fare il punto sui controlli relativi a specifiche norme UE sul tempo di guida e di trasporto, al fine di individuare eventuali difficoltà di attuazione. A livello nazionale, per facilitare la transizione, sono stati designati anche referenti della Direzione generale e della Direzione per la modernizzazione. Uno degli obiettivi della programmazione è stato infatti quello di adattare al meglio l'organizzazione e i metodi di intervento dell'Ispettorato del lavoro secondo le esigenze dei territori e dei settori. Per far questo in alcuni territori sono state costituite delle sezioni di rinforzo, lo scopo di dette sezioni è quello di sviluppare controlli approfonditi su alcuni settori strategici, intervenire in caso di grandi progetti (ad esempio il sito del futuro canale Senna-Nord). Diversi fattori hanno contribuito al successo dell'integrazione della sezione specializzate, in particolare è stato stabilito un coordinamento interno, ma non solo, gli ufficiali assegnati al rafforzamento della sezione sono in genere molto esperti. Solitamente, infatti, gli agenti della sezione di rinforzo sono in grado di mobilitare maggiori risorse e producono un maggior numero di controlli perché più esperti in quel determinato settore. L'IGAS si propone altresì di condurre una revisione completa delle sezioni, cercando di determinare i fattori chiave di successo e le condizioni per ottenere un livello soddisfacente in termini di prestazioni [ciò si traduce in una revisione dell'attività specifica effettuata da ciascuna sezione, al fine di comprendere quali siano i fattori determinanti nel rendere una sezione efficiente: collegamento al territorio, azioni ispettive mirate piuttosto che un'azione ispettiva generica e non specializzata. Ciò significa sempre tener comunque presenti le caratteristiche del territorio, in taluni Dipartimenti le sezioni generiche saranno opportune, in altre zone invece sarà necessario creare o convertire sezioni generiche in sezioni specializzate per rendere l'azione ispettiva più incisiva]. In Francia [a differenza di quanto accade in Italia] esistono alcune sezioni ispettive specializzate, come ad esempio quella focalizzata sul settore costruzioni che si trova nella zona Maine-et-Loire, dove l'istituzione di ispettori specializzati in cantieri e lavori pubblici ha determinato un forte aumento dei controlli, ma il rafforzamento dei contatti con i proprietari di immobili ha portato ad un effetto deterrente. L'ispettore preposto si è occupato anche di rivedere i piani per la rimozione dell'amianto e

ciò ha permesso l'armonizzazione del trattamento che è divenuto ormai di routine [in Italia invece gli ispettori tecnici focalizzati sul settore costruzioni sono pochissimi e spesso l'attività viene svolta da ispettori ordinari che accanto all'azione di contrasto al lavoro sommerso imparano a svolgere anche quella di controllo tecnico]. In genere in Francia l'IGAS raccomanda una valutazione nazionale delle sezioni "specializzate" e la loro articolazione con le altre sezioni. L'Ispettorato generale si propone di non creare isole, ma di far interagire sezioni generali e specializzate, valutando eventualmente cambiamenti organizzativi, al fine di armonizzare la produttività delle sezioni stesse; in tal senso il sistema informatico di gestione dell'attività ispettiva è utilizzato come strumento di monitoraggio da parte della Direzione generale. Per superare le disfunzioni tecniche del sistema informatico e rendere lo strumento più operativo, la DGT e la Direzione dell'amministrazione generale per la modernizzazione dei servizi (DAGEMO) sono state fortemente mobilitate, anche se a livello locale vi sono stati episodi di boicottaggio dello strumento informatico, poiché questo ha condotto alla creazione di segreterie condivise fra le sezioni. Il diverso comportamento nei confronti dello strumento informatico adottato da ciascuna sezione non consente comunque un monitoraggio affidabile. Per creare una sorta di omogeneità nell'utilizzo del sistema informatico è stata creata una sezione Faq sulla rete intranet, per cui il miglioramento dello strumento dovrebbe portare ad una migliore affidabilità dei dati. Tuttavia poche sezioni utilizzano lo strumento per la programmazione e per il monitoraggio dell'attività corrente, ma prevalentemente come strumento di calcolo, principalmente a causa della difficoltà di gestione. L'Ispettorato generale raccomanda di continuare a migliorare lo strumento informatico per sviluppare la funzione di programmazione e il supporto di controllo, dal momento che il sistema ha dimostrato una reale capacità di analizzare e migliorare l'attività ispettiva anche in vista di futuri sviluppi. In questo senso si è visto che studiando le problematiche territoriali e coinvolgendo le imprese locali su determinate tematiche, le sanzioni diminuiscono in maniera esponenziale. Per quanto riguarda l'equilibrio delle risorse in organico, con le risorse a disposizione, si deve cercare di conciliare il doppio obiettivo di mantenere da un lato mezzi adeguati al controllo ispettivo e delle politiche occupazionali, dall'altro mirare

comunque al raggiungimento degli obiettivi politici richiesti. Le politiche di programmazione ispettiva a livello nazionale lasciano ancora spazio per l'iniziativa agli uffici regionali che sono probabilmente nella posizione migliore per valutare i bisogni della popolazione locale. L'IGAS non contesta la capacità degli uffici regionali di valutare le esigenze della popolazione locale, tuttavia osserva che accanto ad un'analisi dei bisogni locali sono necessari provvedimenti e politiche di coordinamento nell'ambito di un quadro nazionale. I servizi ispettivi spesso faticano a soddisfare le richieste di intervento, anche in considerazione della mancanza di strumenti per misurare il numero di chiamate ricevute, la durata della chiamata, e la natura dell'applicazione rende difficile valutare la complessità del servizio chiesto ed offerto. La consulenza ai datori di lavoro e ai dipendenti è una delle funzioni assegnate al servizio ispettivo, tre infatti sono i tipi di servizi offerti: informazioni scritte (lettere ed e-mail), il ricevimento in ufficio e l'informazione telefonica. L'Ispettorato generale ritiene che dovrebbe essere condotta una valutazione di questa funzione, eventualmente collegata con le sezioni rinforzate, con una differenziazione fra i contesti e le esigenze del territorio. La messa in comune delle segreterie deve essere generalizzata all'interno di un quadro nazionale. Le funzioni della segreteria della sezione sono rilevanti e devono essere prese in considerazione per l'evoluzione dell'organizzazione. Alcune funzioni infatti devono essere conservate perché essenziali, altre possono invece essere trasferite agli agenti di controllo, semplificate o abolite. La segreteria vaglia le richieste degli utenti, indirizzando gli stessi verso i servizi più opportuni e questo compito, se ben eseguito, contribuisce a costruire direttamente l'immagine e l'efficienza del lavoro di ispezione. Seconda funzione della segreteria è la gestione del rapporto tra il controllo degli utenti e dei lavoratori, nonché la gestione delle relazioni. Per far fronte all'aumento del lavoro di segreteria senza un corrispondente aumento di personale, molte amministrazioni locali hanno creato segreterie condivise: per favorire l'armonizzazione delle pratiche degli agenti di controllo, sia in termini di condizioni di lavoro che di qualità del servizio pubblico. Ulteriore raccomandazione dell'IGAS è quella di mettere in cantiere l'organizzazione di segreterie di sezione deconcentrando così i servizi, questo lavoro dovrà essere realizzato attraverso l'analisi delle funzioni

Tabella 11 – Situazione delle segreterie nelle 17 sezioni monitorate

| Segreterie singole | Segreterie raggruppate | Segreterie comuni |
|--------------------|------------------------|-------------------|
| 12 | 5 | 2 |

attribuite alle segreterie e lo sviluppo della mobilità sul territorio, ma perché ciò avvenga è necessario che i manager coinvolti abbiano una visibilità a medio termine delle loro risorse. L'IGAS auspica che i direttori regionali possano produrre piani di sviluppo su base triennale aggiornandoli però annualmente.

Conclusioni e raccomandazioni

I controlli operati dall'Ispettorato del lavoro devono consentire di osservare i cambiamenti delle sezioni e in particolare di verificare la distribuzione degli agenti ispettivi e la politica sviluppata dall'autorità centrale, illustrando ai vari attori coinvolti possibili alternative per migliorare il servizio. Il monitoraggio delle sezioni è stato anche l'occasione per raccogliere informazioni, commenti e opinioni di grande ricchezza che possono contribuire ad alimentare il dibattito nazionale e produrre raccomandazioni per l'intero sistema di ispezione del lavoro. Nel merito, dopo aver controllato le azioni e le modalità di gestione delle 17 sezioni ispettive, l'IGAS ha analizzato parimenti le motivazioni del personale ispettivo: questi mostrano un forte investimento professionale e un profondo impegno per la loro funzione, non sono sufficientemente presenti sul territorio, ma vorrebbero esserlo di più, inoltre affrontano nuove aree di controllo solo quando dispongono degli strumenti necessari per farlo. Tuttavia le situazioni da affrontare sono complesse e le difficoltà tecniche che incontrano gli ispettori richiedono un approccio integrale. Il quadro delle ispezioni del lavoro sta cambiando ed è sempre più difficile adeguarlo ai contesti odierni. Il Ministero del lavoro, con la creazione della Direzione generale e l'istituzione del piano di sviluppo e modernizzazione delle ispezioni, si è dotato dei mezzi per affrontare i cambiamenti e le priorità di controllo attraverso le campagne nazionali. Ad oggi, i cambiamenti non hanno ancora prodotto i risultati attesi, anche perché le strutture non sono sufficientemente adeguate per i cambiamenti nelle pratiche di gestione, pur essendoci stato un decisivo rafforzamento del controllo delle attività.

L'IGAS ha formulato una serie di proposte per approfondire e sostenere le misure adottate dal sistema ispettivo, intervenendo per soddisfare al meglio le esigenze espresse e garantire l'efficacia della legge. Tra i fattori di successo, l'Ispettorato generale ne ha identificati tre che sembrano cruciali: la ristrutturazione del sistema informativo per consentire il monitoraggio, l'affermazione del ruolo dell'ispettore del lavoro capo della sezione, il rinnovamento e rafforzamento del dialogo tra ispettori locali, dipartimentali e regionali. Le principali raccomandazioni dell'IGAS alla DGT puntano sul monitoraggio dell'attività, la qualità degli atti e l'organizzazione territoriale del sistema informativo e possono così essere sintetizzate:

- 1) precisare la nozione di programmazione e indicare le priorità degli interventi rispetto agli obiettivi nazionali ed ai piani d'azione;
- 2) fissare degli obiettivi per gli ispettori esprimendoli in numeri di controlli in azienda e in cantiere;
- 3) procedere ad un bilancio dei compiti in carico a ciascun ispettore per determinare quelli che potrebbero essere soppressi o delegati alle segreterie;
- 4) fare delle sezioni dei luoghi di composizione delle controversie e porre in essere un'attività che risponda alla programmazione, ma anche alle diverse richieste di intervento. Accompagnare questo cambiamento con una sensibilizzazione degli agenti alla programmazione strategica dell'attività ispettiva;
- 5) organizzare le modalità di preparazione del BOP (Budget operativo di programma) e del piano d'azione regionale al fine di garantire la presa in carico delle richieste, in ottemperanza con il piano regionale, territoriale e sezionale, permettere alle sezioni di prendere le iniziative necessarie per rispondere alle domande che sono loro indirizzate, declinare gli obiettivi qualitativi e quantitativi per le unità territoriali e le sezioni a gennaio di ogni anno;
- 6) domandare alle unità territoriali di presentare un piano d'azione per ciascuna sezione, con il contributo della sezione per la realizzazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi fissati dall'unità territoriale nel quadro di un piano d'azione regionale;
- 7) intraprendere a livello nazionale una riflessione per determinare i criteri da utilizzare nelle sezioni per migliorare le ispezioni presso le aziende e altri settori di attività. Per ciascun settore stabilire

dei referenti tutte le volte che è possibile;

8) sviluppare degli strumenti per la programmazione, identificando attraverso il sistema informatico la data dell'ultimo controllo effettuato presso ciascuna impresa e il volume di controlli per settore di attività;

9) organizzare a titolo sperimentale un'azione per determinare a livello nazionale il tasso di violazione delle disposizioni codicistiche per grandi settori di attività, in un secondo tempo fornire tali dati alle singole sezioni per aiutarle a calibrare i controlli da effettuarsi sul territorio nell'ambito di un quadro di priorità già fissato a livello nazionale;

10) anettere il piano di azione della sezione nel monitoraggio annuale dell'ispettore;

11) domandare ai capi sezione di determinare il contributo quantitativo e qualitativo di ciascun ispettore alla realizzazione del piano di sezione;

12) far evolvere la figura dell'ispettore capo sezione per affermare la natura manageriale del posto, individuare le modifiche necessarie alla formazione iniziale degli ispettori al fine di dare loro gli strumenti per affrontare nuove competenze;

13) domandare alla Direzione regionale e alla Direzione dell'unità territoriale di organizzare un confronto regolare sul mestiere e le problematiche degli ispettori;

14) ricordare agli ispettori gli obblighi di riservatezza in merito alle dichiarazioni dei lavoratori e per i capi sezione la necessaria supervisione del lavoro dei sottoposti;

15) completare le procedure informatiche necessarie per la definizione dei verbali;

16) organizzare una riflessione sulla semplificazione delle procedure di autorizzazione al licenziamento delle categorie protette in seguito a pronuncia giudiziaria;

17) costituire un gruppo di studio per definire le regole in materia di rivisita e proporre un quadro sulle possibili combinazioni dei differenti strumenti per ottenere l'ottemperanza alle disposizioni;

18) favorire la nascita di un dibattito su questi temi nelle Regioni sulla base di direttive fornite dalla DGT;

19) individuare un supporto per gli agenti di controllo al fine di utilizzare il ricorso al procedimento giudiziario;

20) elaborare a livello di Direzione generale un quadro di riferimento nazionale per l'utilizzo degli strumenti giuridici destinati agli ispettori;

21) realizzare a titolo sperimentale in qualche Di-

partimento dei Comitati operativi di lotta per il contrasto delle violazioni al diritto del lavoro, Comitato presieduto dalla Direzione territoriale e dalla Procura, permettendo così di coordinare a livello dipartimentale l'azione di controllo e la politica penale;

22) fornire un quadro nazionale di strumenti giuridici, indicando in particolare i criteri da prendere in considerazione nella redazione di un verbale, parallelamente attribuire agli ispettori il potere di comminare sanzioni amministrative di immediata applicazione o sanzioni pecuniarie;

23) attraverso il SAT collegato alla Direzione generale identificare le condizioni per rispondere al meglio alle richieste territoriali;

24) rinnovare il sistema informatico di gestione delle ispezioni al fine di facilitare la navigazione e la ricerca di documenti;

25) prima della fine del primo semestre 2011 organizzare la formazione degli ispettori per i controlli sui trasporti, appoggiandosi agli agenti dell'ex Ispettorato dei trasporti in ciascuna sezione;

26) domandare ai direttori regionali di fare un bilancio sui controlli rispetto alla regolamentazione europea sui tempi di guida, identificando altresì le difficoltà di tale realizzazione;

27) realizzare un bilancio completo delle sezioni specializzate al fine di identificare i fattori chiave del loro successo e ottenere un livello di attività soddisfacente rispetto alla complessità dei casi trattati;

28) procedere al bilancio delle sezioni specializzate al fine di definire a livello centrale delle modalità di articolazione entro queste sezioni e le sezioni generali;

29) monitorare mensilmente l'attività degli agenti, riportare nel sistema informatico gli interventi, definendo regole comuni per l'inserimento dei dati e nominare dei referenti tecnici, creare altresì un insieme di Faq su internet per il miglior utilizzo del sistema;

30) perseguire il miglioramento del sistema informatico di gestione delle ispezioni al fine di sviluppare le funzioni di programmazione e monitoraggio;

31) intraprendere una riflessione nazionale sull'evoluzione delle sezioni distaccate;

32) definire a livello nazionale il quadro di organizzazione dei servizi di consulenza telefonica e d'ufficio;

33) effettuare una valutazione delle risorse e defi-

nire le condizioni per il loro impiego anche in considerazione dei contesti regionali, assegnare eventualmente l'incarico agli ufficiali delle sezioni di rinforzo;

34) mettere in cantiere l'evoluzione dell'organizzazione delle segreterie di sezione, deconcentrando i servizi, questo lavoro dovrà tener conto della funzione di controllo e monitoraggio della segreteria e delle attività ad essa correlate, nonché della riduzione dei loro compiti grazie all'introduzione di sistemi informatizzati, incentivando quindi la mobilità all'interno della Regione;

35) notificare ai direttori regionali la previsione triennale della programmazione, consentendo loro di poter organizzare le unità territoriali e disporre di una visione di medio termine.

Metodologia e buone pratiche

All'interno di ogni Regione sono stati selezionati 2 Dipartimenti, il Dipartimento comprendente il centro città della Regione e un Dipartimento dalle problematiche più specificatamente rurali. L'IGAS ha poi proceduto a scegliere delle sezioni mediante sorteggio, tenendo conto delle sezioni in cui l'ispettore era in servizio da almeno un mese dal gennaio 2009, anno sul quale si concentra il controllo. La prima sezione di controllo (sezione 2, Haute-Savoie) è servita come sezione-testimone per testare la metodologia del monitoraggio. Tra gli atti prodotti dal servizio di ispezione del lavoro,

Tabella 12 – Sezioni controllate dall'IGAS

| Regioni | Dipartimenti | Sezioni |
|------------------|------------------|------------------|
| Rhone-Alpes | Haute-Savoie | Sezione 2 (test) |
| Haute-Normandie | Eure | Sezione 3 e 7 |
| | Seine-Maritime | Sezione 3 e 7 |
| Picardie | Oise | Sezione 2 e 8 |
| | Somme | Sezione 3 e 5 |
| Midi-Pyrénées | Tarn | Sezione 2 e 4 |
| | Gironde | Sezione 5 e 8 |
| Pays de la Loire | Loire-Atlantique | Sezione 3 e 9 |
| | Maine et Loire | Sezione 3 e 6 |

L'IGAS ha scelto di controllare i seguenti atti:

- le disposizioni impartite dagli ispettori che riflet-

tono, nella stragrande maggioranza dei casi, i risultati e le richieste avanzate, nonché il lavoro di controllo al fine di ottenere la conformità degli impianti, dei macchinari o semplicemente dei siti controllati;

- i verbali delle sezioni quali strumento per rilevare le infrazioni e ottenere la condanna di un datore di lavoro per la violazione dei suoi obblighi;
- sospensioni dei lavori in luoghi che permettono di ottenere, senza eccessivo formalismo, un arresto della messa in opera, la cessazione immediata delle opere non sicure in cantiere, sia che si tratti di lavoratori dipendenti che di autonomi.

Per quanto riguarda le decisioni amministrative, l'IGAS si è concentrato su quelle concernenti domande di autorizzazione al licenziamento o trasferimento delle categorie protette. Si tratta di una competenza dell'ispettore che richiede maggiore tecnica e capacità di esplorare campi diversi dal diritto sanzionatorio del lavoro. L'IGAS ha accertato che il ricorso al giudice in via cautelare per far cessare un rischio serio che ponga in pericolo l'integrità psico-fisica del lavoratore è uno strumento poco praticato; nel 2009 ad esempio è stato utilizzato solo da 2 sezioni. L'IGAS ha inoltre monitorato le azioni prodotte da 17 sezioni nel 2009 a fini meramente statistici, l'Ispettorato generale ha quindi costituito un campione casuale di 30 dossier, corrispondenti alle 17 sezioni esaminate, per ciascuna sezione è stata analizzata un'ingente mole di atti: la quantità notevole di documentazione rinvenuta ed esaminata non ha consentito un controllo completo in merito alle osservazioni sulle categorie protette (autorizzazione al licenziamento o trasferimento), ma l'analisi della documentazione si è concentrata con riferimento alla totalità dei verbali e della sospensione del lavoro nei cantieri edili. In sostanza quindi i 17 dossier creati per ciascuna sezione hanno analizzato in via privilegiata i verbali redatti dagli ispettori e le relative sospensioni, dedicando minor attenzione alle autorizzazioni richieste agli ispettori per emanare atti nei confronti di categorie protette. In merito alle buone pratiche nella gestione della sezione, l'IGAS nel corso della sua relazione ha sottolineato la dimensione manageriale della carica di ispettore capo sezione. Ciò significa che il controllo di gestione e il monitoraggio delle attività, nonché le azioni di controllo di qualità della sezione devono essere considerate attività fondamentali. In sintesi l'IGAS formula le seguenti raccomandazioni: fissare il piano di sezio-

ne per il monitoraggio dell'attività dell'ispettore, determinare il contributo quantitativo e qualitativo di ogni agente, fissare la variazione individuale del piano tenendo conto dell'esperienza professionale, tenere riunioni di sezione con periodicità mensile, infine stabilire la supervisione del capo sezione per tutti i procedimenti.

volta al mese, sorveglia l'integrazione dei nuovi ispettori nell'ambito della sezione.

Anna Rita Caruso

Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e mercato del lavoro

Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo

Compiti delle Direzioni regionali, unità territoriali e sezioni

Per quanto riguarda il ruolo del direttore regionale, del direttore dell'unità territoriale e dell'ispettore capo sezione, si sostiene che tutti e tre rivestano funzioni di guida, animazione e sostegno al procedimento ispettivo. In sintesi il direttore regionale svolge le seguenti funzioni: definisce gli orientamenti generali delle azioni ispettive, presiede le riunioni di servizio alle quali partecipano i direttori delle unità territoriali, conduce un confronto professionale con i direttori territoriali, analizza l'attività delle unità territoriali e fissa loro gli obiettivi. Inoltre il direttore regionale organizza la concertazione con gli ispettori sulla definizione delle priorità regionali, verifica l'articolazione e il raffronto fra le priorità nazionali e i bisogni specifici del territorio, organizza gruppi di lavoro tecnici, riunisce una o 2 volte l'anno tutti gli ispettori. Dal punto di vista del sostegno all'azione territoriale, il direttore regionale è incaricato delle relazioni con gli organi giudiziari, mette a disposizione delle sezioni la dotazione informatica, offre appoggio tecnico, mette in opera una politica di valorizzazione interna ed esterna dell'azione ispettiva. Il direttore dell'unità territoriale esercita il potere gerarchico sugli agenti di controllo, valida i piani di azione e analizza l'attività delle sezioni ispettive fissandone gli obiettivi, riunisce regolarmente gli ispettori per informarli sulle tematiche della politica del lavoro, favorisce l'emersione di azioni trasversali e comuni alle sezioni. Inoltre per quanto riguarda l'attività di sostegno, il direttore dell'unità territoriale assicura il regolare proseguimento dei procedimenti davanti alle Procure, favorisce la diffusione di strumentazione informatica, valorizza l'attività ispettiva in sinergia con la Direzione regionale. L'ispettore del lavoro, in qualità di capo sezione, predispone il piano d'azione per la sezione, fissa gli obiettivi, analizza l'attività degli ispettori, supervisiona gli atti, riunisce il personale periodicamente almeno una