

Osservatorio Diritto sanzionatorio

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

All'interno

Primo compleanno per il Libro unico del lavoro di Pierluigi Rausei

pag. 2

Vigilanza 2009: ecco i risultati di Danilo Papa

pag. 4

Progetto qualità: risultati 2009 di Danilo Papa

pag. 7

Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt: www.adapt.it.
Alla sezione **Osservatori** troverete *Diritto sanzionatorio*

Bilancio del primo anno di ispezioni nell'era del Libro unico del lavoro

a cura di Danilo Papa, Pierluigi Rausei

Il Libro unico del lavoro festeggia il primo anno di vita.

Un anno importante, che ha segnato la svolta verso la semplificazione con importanti riscontri anche dal punto di vista della efficacia degli interventi ispettivi in materia di lavoro e legislazione sociale. Il LUL ha infatti segnato il primo importante passo verso lo snellimento degli adempimenti burocratici, sui quali precedentemente si concentrava anche l'attività di vigilanza. Oggi, messi via i "vecchi" libri matricola e paga, anche l'ispezione del lavoro, come indicato dalla direttiva del Ministro del 18 settembre 2008, può essere efficacemente indirizzata verso fenomeni di reale allarme sociale, quali il lavoro "nero", l'interposizione di manodopera, il lavoro minorile, la salute e sicurezza sul lavoro, ecc. E i dati lo dimostrano. In concomitanza con l'operatività del LUL si registrano dati straordinari per la vigilanza 2009. Proprio le violazioni sostanziali, quelle che interessano e devono interessare l'ispezione del lavoro, sono state "attenzione" molto più che in passato tant'è che, solo per fare un esempio, la

c.d. maxisanzione per il lavoro sommerso registra un +61% e le violazioni sulla disciplina degli appalti e della somministrazione addirittura un +273%. Insomma, i risultati spingono all'ottimismo, senza tuttavia che possa dirsi finito il percorso verso la semplificazione, verso una effettiva tutela dei diritti dei lavoratori e verso una vigilanza sempre più di qualità. E sulla qualità non bisogna dimenticare che il 2009 ha visto nascere un *Progetto* che misura e stimola allo stesso tempo l'efficacia dell'attività degli uffici territoriali del Ministero del lavoro, calcolando mediamente quanto sia stata qualitativamente valida ogni "pratica" ispettiva. Si tratta di un progetto da coltivare (peraltro segnalato al Governo quale *best practice*) perché mette in sana competizione gli uffici, stimolando miglioramenti collettivi ma anche personali.

Insomma il 2009 si è chiuso bene, non c'è che dire, da qui occorre ora ripartire per guardare ancora più in là.

*Danilo Papa
Pierluigi Rausei*

Primo compleanno per il Libro unico del lavoro

di Pierluigi Rausei

Uno strano compleanno quello del Libro unico del lavoro. Il 16 febbraio 2009 nasceva definitivamente il nuovo volto documentale dei rapporti di lavoro che, per effetto del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008, dopo decenni di “paga e matricola” mandava in soffitta i vecchi libri obbligatori di lavoro e previdenza.

All'indomani dell'entrata in vigore del d.m. 9 luglio 2008 che consentiva l'avvio del periodo transitorio in vista della nascita del LUL (questo l'acronimo) molti commentatori, specialmente sul fronte degli operatori professionali, ma nondimeno anche su quello degli organi di vigilanza, avevano sottolineato il rischio del caos preoccupante in cui i rapporti di lavoro sarebbero finiti con la scomparsa dei libri di matricola e di paga e con l'avvento dello sconosciuto e misterioso neonato.

Addirittura, sempre in quella estate 2008, un anonimo ispettore del lavoro scriveva su *La Repubblica* per denunciare la circostanza che il LUL lo avrebbe impoverito dei propri poteri ispettivi e sanzionatori in quanto il nuovo documento di lavoro semplificato avrebbe consentito la scomparsa del lavoro sommerso visto che le registrazioni posticipate al 16 del mese successivo avrebbero permesso ai datori di lavoro più spudorati di lavorare totalmente “in nero” e sanare i rapporti solo successivamente e soltanto se sorpresi dagli organi di vigilanza.

L'ignoranza, si sa, non perdona.

Ma la migliore risposta viene dai dati recentemente pubblicati dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che nel rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale, reso ai sensi dell'art. 20 della convenzione ILO C81 dell'11 luglio 1947, attesta come nel primo anno di vita del LUL le maxisanzioni contro il sommerso siano passate dalle 24.781 del 2008 alle 40.108 del 2009, con un aumento percentuale del 61%!

In verità i più attenti fra i commentatori della prima ora, e fra questi anche il Consiglio nazionale dei Consulenti del lavoro, avevano ben evidenziato come il LUL avrebbe fatto emergere con ancora più vigore e forza il lavoro totalmente “in nero”.

La presenza nei luoghi di lavoro di una pluralità indefinita di copie ed originali dei libri di matricola e presenze, infatti, non di rado aveva indotto non poche perplessità nella contestazione del lavoro sommerso e, conseguentemente, della maxisanzione, perché, pure a fronte della mancata comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro (al Sistema informatico CO dal gennaio dello stesso anno 2008), gli ispettori venivano sollecitati a prendere atto della “straordinarietà” e della “imprevedibile urgenza” della assunzione effettuata “nella mattinata dell'ispezione”.

Col LUL tutto questo non c'è più! Non ci sono scuse, non ci sono appigli. Sul luogo di lavoro

il lavoratore arriva già noto agli organi ispettivi e di vigilanza. Le Direzioni provinciali del lavoro sono state dotate di uno specifico sistema informatico che consente di acquisire, prima dell'accesso in azienda, in tempo reale, l'organico aziendale del soggetto da ispezionare come risultante dal Sistema informatico CO. Chi sta in azienda senza preventiva comunicazione ed è trovato intento al lavoro è lavoratore “in nero” o “sommerso” e fa scaturire la maxisanzione e, se i lavoratori sono più di uno (almeno il 20%, e cioè 1/5 dei presenti), anche la sospensione dell'attività imprenditoriale.

Non ci sono più brogliacci, foglietti e fotocopie dove frettolosamente poteva essere annotato un nome e cognome al fine di indicare la volontà datoriale di essere in regola oppure, almeno, la buona fede nella mancanza della comunicazione UNILAV.

Ma non basta perché l'era del LUL ha aperto la strada ad una più generale semplificazione di gestione della documentazione dei rapporti di lavoro, al punto che, senza offesa per nessuno e senza ridurre la portata della rivoluzionaria intuizione, il Libro unico può essere visto come una vecchia “busta paga” rieditata con integrazioni (si aggiungono le presenze del mese) e con ampliamenti (si estende anche a lavoratori somministrati e in distacco), ma di facile e immediata lettura, anche per il lavoratore. Grazie anche allo straordinario supporto logistico e informatico messo con rapidità a disposizione

di tutti gli operatori dall'Inail. Le semplificazioni, che un apposito tavolo di monitoraggio del piano di riduzione degli oneri amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sta valutando in queste settimane, hanno raggiunto tutte le realtà d'impresa: dalle microimprese fino alle più grandi.

E in un tempo di crisi, come quello che abbiamo vissuto e stiamo vivendo, nessuno può distratamente affermare che semplificare non aiuti affatto. Scrivere meno e meglio (anche grazie a nuove regole condivise di registrazione, col supporto fondamentale delle *software houses*) non è uno slogan ma la realtà operativa di chi il LUL si trovi ad elaborarlo (e tenerlo) o anche solo a vigilarlo ispezionandolo. E in questo senso, in una chiara ottica di semplificazione non lesiva, si è mosso il Ministero del lavoro, sia con riguardo alla immediata circolare n. 20 dell'agosto 2008, sia con riferimento al cospicuo vademecum del dicembre 2008.

Eppure non è una rosa senza spine il LUL. E allora questo compleanno si presenta strano perché nonostante l'intuizione e il supporto alla nascita del Libro unico del lavoro siano opera del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – al quale sono stati indirizzati i plausi generalizzati per la rivoluzione semplificatrice senza alcun abbassamento né diminuzione di tutele – proprio nei confronti degli organi ispettivi ministeriali si appuntano, un anno dopo, gli unici segnali negativi.

Molti degli *stakeholders* del Ministero, infatti, hanno sottolineato espressamente che se gli ispettori del lavoro rispettassero uni-

formemente in tutte le Regioni italiane le indicazioni ministeriali in materia di Libro unico questo avrebbe davvero cancellato, in appena un anno, tutte le storture dei vecchi libri matricola e paga...

E allora, cominciando da me stesso, quale responsabile della Dpl di una bella Provincia mar-

chigiana, vale la pena operare qualche “*mea culpa*” che giustifichi la “stranezza” di questo primo compleanno.

I problemi più “odiosi” segnalati riguardano, anzitutto, le *differmità di comportamento* fra gli ispettori di una Dpl e quelli di una limitrofa, nell'ambito della stessa Regione: qualche Dpl, ad esem-

Diritto delle Relazioni Industriali



La Rivista, profondamente rinnovata nella struttura e nei contenuti ma fedele alla tradizione di apertura ai contributi di carattere interdisciplinare e alla prospettiva di confronto internazionale e comparato, è stata arricchita di Osservatori di aggiornamento e monitoraggio attenti ai profili immediatamente applicativi del diritto del lavoro, relativamente alle seguenti aree:

- giurisprudenza costituzionale;
- giurisprudenza italiana di cassazione e merito;
- giurisprudenza comunitaria e internazionale;
- contrattazione collettiva italiana e straniera;
- legislazione e prassi amministrativa italiana e straniera;
- previdenza.

Per informazioni sull'acquisto rivolgersi all'editore, tel. 02.38089200, oppure scrivere una mail all'indirizzo vendite@giuffre.it.

È previsto uno sconto del 10% per:

- soci AISRI;
- soci Adapt;
- soci AIDP;
- soci GDP;
- iscritti al Bollettino Adapt.

pio, nonostante i chiarimenti del Ministero disattende le indicazioni offerte in materia di ROL sanzionandoli, nonostante avviso contrario della Direzione generale per l'attività ispettiva.

Non meno grave è la segnalazione relativa alle modalità ispettive di richiesta del LUL all'atto dell'accesso ispettivo: questa prassi, ordinaria e inevitabile con i vecchi libri di matricola e presenze, diviene del tutto eccezionale con il LUL, giacché all'atto dell'ispezione l'ispettore deve limitarsi ad accedere al Sistema informatico CO e verificare la sola preventiva instaurazione del rapporto di lavoro, senza pretendere il LUL se non in accertamenti del tutto particolari.

Altra questione quella della richiesta del LUL cartaceo: alcune Dpl non accetterebbero la consegna del LUL (elaborato a stampa laser) su supporto informativo (CD-Rom, DVD o USB-key) pretendendo la copia dello stampato sottoscritto dal lavoratore. Si tratta di una modalità difficilmente giustificabile e assai poco

comprensibile; la verifica dei "prospetti paga a firma del lavoratore" (integrabili anche con consegna di copia del LUL) va effettuata a campione e senza acquisizione obbligatoria di copia quando il LUL è stato consegnato in "pdf" o in altro formato parimenti leggibile.

Si segnalano, inoltre, approcci ispettivi ancora di impronta formalistica, non riconoscendo – contro le chiare previsioni del vademecum ministeriale – alcun valore alle tardive registrazioni con riguardo alla possibilità di operare spontanei correttivi, non sanzionabili, prima dell'intervento degli organi di vigilanza. Ancor peggio con riguardo ai correttivi successivi ad un intervento degli ispettori, laddove si lamenta che qualche Dpl pretenderebbe la ristampa dei cedolini del LUL da correggere anziché la trascrizione integrale nel LUL del mese in cui i correttivi avvengono di tutte le differenze corrisposte ai lavoratori.

Così pure per i rimborsi spese dove sembra emergere una vo-

lontà punitiva totale per le mancate registrazioni puntuali, pure a fronte dei limiti alla sanzionabilità stabiliti dal vademecum ministeriale.

Uno strano compleanno, allora, questo del Libro unico. Strano, ma carico di soddisfazioni. Se vengono segnalati e stigmatizzati comportamenti di singoli uffici territoriali, infatti, vuol dire che ci sono ancora tappe del cammino da percorrere con qualche fatica a fronte di talune resistenze, ma significa anche che il percorso è stato segnato e che lungo il tragitto, nella maggior parte dei casi, il LUL è accompagnato da una serena accoglienza anche da parte degli organi ispettivi.

Pierluigi Rausei

Direttore della Direzione provinciale del lavoro di Macerata
Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro

Scuola di Alta formazione e ricerca sulle Relazioni industriali e di lavoro
Centro Studi Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Vigilanza 2009: ecco i risultati

di Danilo Papa

Il 5 febbraio scorso il Ministero del lavoro ha pubblicato i risultati dell'Attività ispettiva del 2009. Si tratta di una attività che, sulla scia di quanto voluto dalla direttiva del Ministro del 18 settembre 2008, è stata indirizzata verso il contrasto di violazioni sostanziali, «abbandonando ogni approccio di carattere meramente formale».

La nuova "filosofia" delle ispezioni ha dunque consentito di

raggiungere risultati straordinari in quanto, a fronte di un pur minimo calo del numero degli accertamenti, si registra un forte aumento dei provvedimenti sanzionatori che riguardano i fenomeni di maggior allarme sociale, quali il lavoro "nero", l'interposizione di manodopera, il rispetto dei tempi di lavoro, ecc. In altre parole i dati dimostrano un netto miglioramento della "qualità" dell'azione ispettiva.

Il documento che sintetizza la vigilanza del 2009 sottolinea infatti che «la pressoché inalterata quantità delle aziende ispezionate (con una leggera flessione del 3,64%) a fronte di una diminuzione programmata del 17% ma anche, la diminuzione delle aziende irregolari riscontrate che sconta una flessione dell'11,47%» si spiega in quanto è venuta meno l'attività di accertamento sulla regolarità esclusiva-

Tabella 1 – Confronto risultati Attività ispettiva 2008/2009 (dati nazionali)

| Ente | Variazione 2008/2009 | Aziende ispezionate | Aziende irregolari | Lavoratori irregolari | Lavoratori totalmente in nero | Recupero contributi e premi evasi |
|---------------------------------|----------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Min. lavoro + Regione siciliana | 2008 | 188.655 | 92.885 | 173.289 | 49.510 | € 282.586.718,82 |
| | 2009 | 175.263 | 73.348 | 173.680 | 50.370 | € 317.803.872,67 |
| | Variazione % | -7,10% | -21,03% | 0,23% | 1,74% | 12,46% |
| Inps | 2008 | 96.375 | 79.237 | 68.242 | 52.327 | € 1.548.010.000 |
| | 2009 | 100.591 | 79.953 | 73.164 | 60.742 | € 1.502.635.000 |
| | Variazione % | 4,37% | 0,90% | 7,21% | 16,08% | -2,93% |
| Inail | 2008 | 29.389 | 25.110 | 57.153 | 25.271 | € 87.521.864 |
| | 2009 | 27.218 | 21.350 | 62.385 | 12.843 | € 76.773.786 |
| | Variazione % | -7,39% | -14,97% | 9,15% | -49,18% | -12,28% |
| Enpals | 2008 | 751 | 611 | 8.941 | 241 | € 24.393.343,66 |
| | 2009 | 619 | 493 | 7.081 | 521 | € 27.507.632,32 |
| | Variazione % | -17,58% | -19,31% | -20,80% | 116,18% | 12,77% |
| Riepilogo generale | 2008 | 315.170 | 197.843 | 307.625 | 127.349 | € 1.942.511.926,48 |
| | 2009 | 303.691 | 175.144 | 316.310 | 124.476 | € 1.924.720.290,99 |
| | Variazione % | -3,64% | -11,47% | 2,82% | -2,26% | -0,92% |

mente “formale” delle aziende e questo grazie anche all’intervento del legislatore che, abrogando la disciplina sul libro matricola e paga, l’ha sostituita con quella del Libro unico del lavoro.

Spiega infatti il Ministero che il dato sulle ispezioni «risulta “depurato” da tutte quelle violazioni di natura formale contestate negli anni precedenti, e che trova una testimonianza particolarmente significativa nella forte diminuzione delle violazioni riguardanti la tenuta del Libro Unico (ex libri di paga e di matricola) che ammontano a 21.369 a fronte delle 26.358 del 2008 con una riduzione del 23% rispetto all’anno precedente».

I risultati più significativi

A testimonianza di quanto sopra ci sono i numeri delle violazioni sostanziali che registrano, come

detto, aumenti più che significativi:

- *maxisanzione per lavoro “nero”*: 40.108 nel 2009 a fronte di 24.781 violazioni riscontrate nel 2008 (+61%);
- *violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione*: 6.649 ipotesi di reato rilevate nel 2009 a fronte di 1.782 nel 2008 (+273%);
- *violazioni in materia di orario di lavoro*: 27.761 riscontrate nel 2009 a fronte di 10.911 nel 2008 (+154%);
- *violazioni della disciplina dello Statuto dei lavoratori*: 1.042 nel 2009 a fronte di 288 nel 2008 (+262%);
- *truffe nei confronti degli istituti*: 2.493 nel 2009 a fronte di 419 nel 2008 (+495%);
- *illeciti relativi ad omissioni/evasioni contributive*: 489 ipotesi di reato nel 2009 a fronte delle 248 nel 2008 (+97%);

• *illeciti in materia di sicurezza sul lavoro*: 23.218 ipotesi di reato del 2009 a fronte delle 14.815 del 2008 (+ 56%);

• *violazioni amministrative in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri*: 406 nel 2009 a fronte delle 242 del 2008 (+67%);

• *ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri*: 613 nel 2009 a fronte delle 240 del 2008 (+ 155 %).

Nuovo impulso agli strumenti del d.lgs. n. 124/2004

Nel rispetto di quanto voluto dalla direttiva del 2008, l’attività degli uffici territoriali del Ministero del lavoro registra anche una maggiore propensione nell’utilizzo di strumenti, quali la conciliazione monocratica e la diffida accertativa, che il d.lgs. n. 124/2004 ha introdotto al fine di

Tabella 2 – Monitoraggio applicazione art. 14, d.lgs. n. 81/2008, così come modificato dall'art. 11, d.lgs. n. 106/2009 – Provvedimenti di sospensione attività imprenditoriali gennaio-dicembre 2009 (DG per l'Attività ispettiva)

| Settore merceologico | PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE | | | | | n. Provvedimenti revocati per regolarizzazione | Importo sanzione aggiuntiva riscossa per la regolarizzazione | % provvedimenti revocati su provvedimenti adottati |
|----------------------|------------------------------|---|----------------------|---------------|------------|--|--|--|
| | Totale provvedimenti | di cui per l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura = o > al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro | Lavoratori impiegati | | | | | |
| | | | n. provvedimenti | regolari | in nero | | | |
| EDILIZIA | 1.771 | 1.771 | 3.047 | 3.226 | 135 | 1.191 | € 2.653.591,00 | 67% |
| PUBBLICI ESERCIZI | 1.421 | 1.421 | 3.396 | 3.404 | 132 | 1.264 | € 2.751.969,00 | 89% |
| COMMERCIO | 582 | 582 | 1.820 | 1.210 | 69 | 516 | € 1.097.860,00 | 89% |
| INDUSTRIA | 134 | 134 | 472 | 569 | 117 | 105 | € 220.500,00 | 78% |
| ARTIGIANATO | 501 | 500 | 204 | 1.513 | 428 | 1 | € 749.000,00 | 70% |
| AGRICOLTURA | 144 | 144 | 381 | 468 | 32 | 107 | € 225.000,00 | 74% |
| SERVIZI | 78 | 78 | 165 | 320 | 14 | 53 | € 115.500,00 | 68% |
| METALMECCANICA | 82 | 82 | 160 | 165 | 38 | 58 | € 132.000,00 | 71% |
| TRASPORTI | 41 | 41 | 150 | 78 | - | 34 | € 69.000,00 | 83% |
| STUDI PROFESSIONALI | 3 | 3 | 2 | 5 | 5 | 3 | € 7.500,00 | 100% |
| SPETTACOLO | 13 | 13 | 68 | 84 | 4 | 8 | € 18.000,00 | 62% |
| TOTALE | 4.770 | 4.769 | 9.865 | 11.042 | 974 | 1 | € 8.039.920,00 | 77% |

Totale lavoratori impiegati: 20.907; 53% lavoratori "in nero"; 77% provvedimenti revocati

realizzare «il soddisfacimento effettivo e più rapido delle aspettative di tutela del lavoratore».

In tal senso va dunque evidenziato che nel 2009 sono state promosse 13.008 conciliazioni monocratiche a fronte delle 7.169 del 2008, con un incremento dell'81% mentre, con riferimento ai provvedimenti di diffida accertativa, il numero è quasi triplicato (7.269 nel 2009 a fronte di 2.609 nel 2008, con un incremento pari al 178%), con conseguente recupero di somme a favore dei lavoratori pari a euro 16.856.221 nell'anno 2009 a fronte di euro 6.258.910,49 nell'anno 2008 con un incremento del 169%.

I provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale

A chiudere il quadro delle attività di vigilanza del 2009 sono i numeri concernenti l'adozione

del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, oggi disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

I provvedimenti interdittivi, quasi tutti adottati per l'impiego di personale "in nero" oltre il 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nel periodo dal gennaio-dicembre 2009 sono stati 4.770.

La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nel settore dell'edilizia (36.107 aziende), ove risultano adottati 1.771 provvedimenti di sospensione (37% del totale dei provvedimenti) con una percentuale di aziende sospese pari al 5% di quelle ispezionate.

Numeri elevati risultano anche nel settore dei pubblici esercizi con 1.421 provvedimenti di sospensione pari al 30% del totale degli stessi. Nella restante per-

centuale (33%) rientrano aziende di altri settori merceologici dal commercio (582), all'artigianato (501), all'agricoltura (144), all'industria (134).

Le aziende "sospese" hanno impiegato il 53% di lavoratori in nero (11.042) rispetto al numero complessivo di personale impiegato (20.907).

La revoca dei provvedimenti di sospensione si è avuta in 3.692 casi (pari al 77% delle sospensioni).

Daniilo Papa

Direttore Divisione I DG
Attività ispettiva del Ministero
del lavoro e delle politiche sociali
Componente del Centro Studi
Attività ispettiva del Ministero
e del Comitato scientifico
della Fondazione Studi
del Consiglio nazionale dell'Ordine
dei Consulenti del lavoro

Progetto qualità: risultati 2009

di Danilo Papa

Il 5 febbraio il Ministero del lavoro ha pubblicato i risultati del c.d. *Progetto qualità*, nato lo scorso anno con la duplice finalità di monitorare l'efficacia dell'attività ispettiva e, allo stesso tempo, di indirizzarla verso obiettivi meritevoli di tutela, così come indicato dalla direttiva del Ministro del 18 settembre 2008.

La direttiva richiedeva infatti di abbandonare «ogni logica formalistica del passato, fondata sul numero delle violazioni riscontrate e sulla natura formale delle stesse», valorizzando la «qualità della attività di vigilanza e ispettiva in senso stretto, a cominciare dalle modalità di espletamento degli accertamenti in taluni ambiti sensibili». Sulla scorta di tale indicazione e preso atto della impossibilità di realizzare un'attività di vigilanza «a tappeto», la Direzione generale per l'Attività ispettiva del Ministero ha posto in essere un meccanismo che consente di migliorare la qualità degli accertamenti – volti prioritariamente a contrastare i fenomeni di maggior impatto sociale (lavoro “nero”, interposizione di manodopera, lavoro minorile, ecc.) – incentivando allo stesso tempo l'utilizzo di strumenti, come la conciliazione monocratica e la diffida accertativa, introdotti dal d.lgs. n. 124/2004 per garantire una immediata tutela dei diritti dei lavoratori.

I tre indicatori messi in campo

Il *Progetto qualità* si compone dunque di tre indicatori che, co-

me detto, svolgono la duplice funzione di indirizzare e monitorare l'azione ispettiva: l'indicatore di *qualità*, l'indicatore di *presenza sul territorio* e quello di *redditività*.

Indicatore di qualità dell'azione ispettiva

L'indicatore principale – il c.d. *indicatore di qualità dell'azione ispettiva* – consiste dunque nel dare un punteggio predeterminato ai fenomeni di violazione accertati ovvero alle attività effettuate, «assicurando esclusivamente alle violazioni sostanziali – ma anche alle conciliazioni espletate o alle diffide accertative impartite – un punteggio significativo, valorizzando pertanto l'impatto dell'azione degli Uffici sul piano socio-economico».

Proprio la diversa quantificazione dei punteggi vuole stimolare l'azione ispettiva verso determinati obiettivi, trascurando forme di controllo sterili, che non sono di alcuna utilità agli interessi dei lavoratori. Ecco allora che nel progetto i massimi punteggi sono assegnati sia alla c.d. *maxisanzione* per il lavoro “nero”, alle sanzioni in materia di lavoro minorile, a quelle relative ai fenomeni interpositori, sia all'utilizzo della conciliazione monocratica e della diffida accertativa che garantiscono un rapido ed effettivo soddisfacimento delle pretese creditorie dei lavoratori.

L'indicatore è stato dunque determinato rapportando il punteggio complessivamente ottenuto con il numero delle ispezioni ef-

fettuate, così da ottenere un “punteggio medio” riferibile ad ogni accesso ispettivo. Si tratta, in altre parole, di un indicatore che “qualitativamente” informa su quanto ogni accesso ispettivo rende in termini di contrasto ai fenomeni più gravi di violazione o in termini di soddisfacimento delle richieste dei lavoratori.

Indicatore di presenza sul territorio e indicatore di redditività

L'azione ispettiva delle Direzioni provinciali del lavoro non può tuttavia non valutarsi – seppur solo secondariamente – anche attraverso altri parametri utilizzati abitualmente, quello della *presenza sul territorio* e quello della *redditività*.

L'*indicatore di presenza sul territorio* fornisce una informazione di massima circa la capacità dell'ufficio di presidiare il territorio di competenza. Il *Progetto qualità* chiarisce infatti che «tale indicatore evidenzia la capacità del Servizio Ispettivo di garantire una presenza costante sul territorio; è correlato al numero di accessi annualmente programmati ed evidenzia pertanto un incremento o un decremento rispetto a quest'ultimo». L'indicatore prende dunque in considerazione la quantità di accessi ispettivi effettuati prevedendo un punteggio “premiabile” nelle ipotesi di incremento di visite rispetto al dato previsionale e un punteggio penalizzante in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo. La finalità principale è dunque quella di evitare un minor impe-

gno degli uffici sul piano del numero degli interventi – che evidentemente conserva un suo significato – introducendo forme di penalizzazione anche pesanti per le Direzioni provinciali del lavoro che non raggiungono gli obiettivi concordati in sede di programmazione dell'attività di vigilanza.

Il terzo indicatore, quello di *redditività dell'azione ispettiva*, è evidentemente il meno importante in quanto non può rappresentare certamente un obiettivo dell'amministrazione quello di "far cassa". L'indicatore rapporta dunque il numero degli accessi effettuati rispetto a quanto incassato a titolo di sanzioni amministrative ovvero di somme versate in sede di revoca del provvedimento di sospensione di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008. In tal caso salta all'occhio come si voglia misurare la redditività esclusivamente secondo un principio "di cassa" e non "di competenza", andando dunque ad escludere tutte quelle somme non incassate dall'amministrazione del lavoro che vengono addebitate, ad esempio, come versamenti contributivi evasi o semplicemente omessi.

La "graduatoria" complessiva

Il Ministero ha dunque pubblicato quattro diverse graduatorie, una per ciascun risultato in termini di *qualità*, *presenza* e *redditività* e una graduatoria "finale" che sintetizza l'attività degli uffici, dando tuttavia maggior peso proprio alla qualità dell'azione ispettiva svolta. La graduatoria complessiva si ottiene infatti attraverso la somma di tre diversi punteggi:

- il punteggio ottenuto in base alla "graduatoria qualità" (all'ufficio posizionatosi al 92° posto è assegnato un punto; progressivamente i punti aumentano, sino ad arrivare all'ufficio posizionatosi al 1° posto, al quale sono assegnati 92 punti);
- il punteggio ottenuto in base alla "graduatoria presenza sul territorio" (all'ufficio posizionatosi al 92° posto sono assegnati 0,5 punti; progressivamente i punti aumentano, sino ad arrivare all'ufficio posizionatosi al 1° posto al quale sono assegnati 46 punti);
- il punteggio ottenuto in base alla "graduatoria redditività" (all'ufficio posizionatosi al 92° posto sono assegnati 0,2 punti; progressivamente i punti aumentano, sino ad arrivare all'ufficio posizionatosi al 1° posto al quale sono assegnati 18,4 punti).

Secondo tale sistema, pertanto, è stato possibile ottenere una "graduatoria complessiva" che fornisce un quadro obiettivo delle attività svolte e che, allo stesso tempo, riesce a parametrare valori diversi (qualità, presenza, redditività), assegnando un maggior peso ai risultati raggiunti in termini di qualità dell'ispezione. In tal senso va infatti evidenziato che i risultati ottenuti in termini di qualità dell'azione ispettiva – e che si traducono in una determinata posizione nella relativa graduatoria – determinano l'assegnazione di un punteggio "doppio" rispetto ai risultati ottenuti in termini di "presenza sul territorio" (il 1° in graduatoria in termini di qualità avrà infatti 92 punti mentre il 1° classificato in termini di presenza avrà solo 46 punti) e di un punteggio 5 volte maggiore rispetto ai risultati ottenuti in termini di "redditività"

dell'azione ispettiva (il 1° in graduatoria in termini di qualità avrà infatti 92 punti mentre il 1° classificato in termini di redditività avrà solo 18,4 punti).

Spunti di riflessione

Ebbene, sulla base di tale meccanismo sembra che gli uffici migliori siano tutti del settentrione; ai primi 10 posti della graduatoria complessiva si collocano infatti Ravenna, Vicenza, Firenze, Padova, Modena, Lecco, Belluno, Lodi, Brescia e Udine.

Secondo dati più analitici, sembra invece che gli uffici del sud (Cosenza, Lecce, Campobasso, Napoli, ecc.) abbiano svolto numerosi accertamenti privi di una reale utilità; in altri termini più della metà delle aziende visitate da alcune Direzioni provinciali del lavoro sono risultate del tutto "regolari". Ciò vuol dire che nella metà dei casi le azioni ispettive non hanno prodotto risultati e le risorse sono state male utilizzate.

Per queste realtà occorre dunque riflettere sulla necessità di svolgere una più attenta operazione di *intelligence*, volta ad individuare gli obiettivi concreti sui quali svolgere accertamenti e rispetto ai quali, con buona probabilità, sembra possibile raggiungere buoni risultati.

Danilo Papa

Direttore Divisione I DG
Attività ispettiva del Ministero
del lavoro e delle politiche sociali
Componente del Centro Studi
Attività ispettiva del Ministero
e del Comitato scientifico
della Fondazione Studi
del Consiglio nazionale dell'Ordine
dei Consulenti del lavoro

Novità editoriali

LE NUOVE LEGGI CIVILI

LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15, e al decreto legislativo
27 ottobre 2009, n. 150

a cura di

MICHELE TIRABOSCHI - FRANCESCO VERBARO

con la collaborazione di

ANTONIO AURILIO

PAOLA FUSO

CECILIA MACELI

EMMANUELE MASSAGLI



GIUFFRÈ EDITORE

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Adecco Italia S.p.A. • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Assosistema • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • Campagnolo S.r.l. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Modena • CNA Pensionati • Comune di Milano • Confagricoltura • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA Certificazioni S.r.l. • Electrolux Zanussi Italia S.p.A. • Enel S.p.A. • ENPALS • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federdistribuzione • Federfarma • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • GE Oil & Gas • Generazione vincente S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • Il Sole 24 Ore S.p.A. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane S.p.A. • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Synergie Italia Agenzia per il lavoro S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso

Direzione

Pierluigi Rausei (Direttore responsabile), Danilo Papa (co-Direttore)

Redazione

Antonio Allegrini, Adriano Bartolucci, Roberto Caiazza, Roberto Camera (Redattore capo), Daniela Cellauro, Franca Cossu, Rosalba De Chiara, Andrea Del Torto, Simonetta Di Biase, Francesca Filla, Michele Garruti, Angela Giorgio, Niccolò Giuliano, Giuseppe Lella, Bartolo Lentini, Giuseppe Lodato, Umberto Magrini, Dario Messineo, Alessandro Millo, Giovanna Mirabella, Antonio Moschetta, Massimiliano Mura, Fabrizio Nativi, Roberto Nulli, Daniele Palmieri (Coordinatore di redazione), Sabrina Pietrini, Cristina Pone, Stefania Carmela Prencipe, Antonia Quattrone, Andrea Rapacciuolo, Paolo Righi, Anna Rivara, Iunio Valerio Romano, Antonio Saccone, Carmine Santoro, Aldo Scarcelli, Rossella Schiavone

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 3 del 16 febbraio 2010

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena