

Capitolo II

Vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Articolo 1

di Anna Rita Caruso*

Sommario: 1. La vigilanza in materia di rapporti di lavoro: efficacia ed organizzazione dell'attività ispettiva. – 2. Risorse umane ed organi preposti alla vigilanza. – 3. Finalità del controllo, funzioni e metodo logico-deduttivo.

1. La vigilanza in materia di rapporti di lavoro: efficacia ed organizzazione dell'attività ispettiva

L'art. 1 del d.lgs. n. 124/2004 prevede che il Ministero del lavoro debba assumere e coordinare, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni e alle Province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso ed irregolare, nonché la vigilanza in materia di rapporti di lavoro e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, diritti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In particolare, recita l'art. 2 del suddetto decreto, l'attività di vigilanza dovrà essere mirata alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale.

* Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

Resta naturalmente salva la competenza del Ministero dell'interno in materia di coordinamento e direzione dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica, nonché le competenze delle aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro e parimenti le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

Ciò posto, dal punto di vista dell'efficacia dell'azione ispettiva, occorre precisare che le risultanze che emergono dall'attività di vigilanza sul territorio, rappresentano sempre l'esito di un lavoro dovuto all'operare sinergico di tre fattori, in primis l'attuazione dei *programmi di vigilanza* varati dai singoli istituti preposti (Inps, Inail, Ministero del lavoro), quindi la *disponibilità di organico di ispettori del lavoro* operativi ed infine il numero di *richieste di intervento* e le segnalazioni di irregolarità pervenute agli organi ispettivi stessi.

Dal punto di vista organico, invece, le strutture periferiche del Ministero del lavoro, sono divise in 18 DRL e 91 DTL, questa suddivisione risale al d.m. n. 687/1996 ed è poi ribadita dall'art. 45 del d.lgs. n. 300/1999. Da ultimo, si ricorda il d.m. 3 marzo 2013, relativo al nuovo assetto organizzativo del Dicastero, con ridefinizione dei compiti delle direzioni generali, razionalizzazione delle strutture esistenti e semplificazione delle relative attività che vengono quindi accorpate. Nel decreto ministeriale viene riconfermata la struttura della DGAI, che, a sua volta, si articola in tre divisioni: affari generali, affari legali, vigilanza tecnica. A ciascuna DTL, oltre ai compiti di vigilanza tecnica ed ordinaria, fanno capo ulteriori servizi, ovvero: risorse umane, affari legali e servizio politiche del lavoro, mentre le DRL hanno compiti di coordinamento fra le varie DTL afferenti al territorio.

Dal punto di vista istruttorio, l'intero procedimento amministrativo sanzionatorio, può essere suddiviso in più momenti: iniziativa (d'ufficio, denuncia, rapporto di altre PA), accertamento (accesso, acquisizione delle dichiarazioni e dei documenti, verbale di accertamento), contestazione-notificazione della violazione, facoltà difensiva del trasgressore/obbligato solidale, rapporto al direttore della DTL, istruttoria sulla fondatezza dell'accertamento, emissione dell'ordinanza-ingiunzione/archiviazione, ricorsi amministrativi e giurisdizionali.

L'elenco delle attività che caratterizzano il procedimento, possono poi ulteriormente semplificarsi in ulteriori macrofasi, che raggruppano più operazioni, come di seguito evidenziato.

1. *Coordinamento della vigilanza.* In tema di coordinamento verticale dell'azione ispettiva, si registra una struttura piramidale dei controlli cui fanno capo gerarchicamente: Ministero del lavoro, DGAI, DRL, DTL. La

DGAI assicura l'esercizio unitario dell'attività di vigilanza e garantisce l'uniformità del comportamento ispettivo sul territorio. Quanto invece al coordinamento orizzontale, è necessario che venga attuata a livello territoriale una sinergia fra organi di vigilanza ministeriali, istituti di previdenza e assicurativi, nonché Carabinieri e Guardia di finanza, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni degli interventi ispettivi.

2. *Programmazione, prevenzione, promozione.* In tema di programmazione sono intervenuti il d.lgs. n. 124/2004 e la direttiva Sacconi, il Ministero del lavoro infatti coordina tutte le iniziative di contrasto al lavoro sommerso nei suoi molteplici aspetti, ovvero: regolarità circa l'instaurazione e svolgimento dei rapporti di lavoro, vigilanza sui rispetto dei diritti dei lavoratori, attività di prevenzione e promozione. La programmazione fa capo al Ministero del lavoro e al direttore della DGAI, in sinergia con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali presenti all'interno delle Commissioni di coordinamento a livello nazionale, regionale e provinciale. Fino al 2008 la vigilanza si basava su indicazioni centralistiche, mentre dal 2009 la programmazione dell'attività di vigilanza viene elaborata dalla DGAI sulla scorta dei fenomeni individuati dalle DRL e DTL, con cancellazione di qualsiasi impostazione formalistica e burocratica. La vigilanza si rivolge così a target specifici e diventa significativo non tanto il numero di aziende da ispezionare, quanto il numero degli accessi programmati in funzione di particolari fenomeni, come ad esempio fenomeni interpositori, corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, lavoro minorile, salute e sicurezza. Il valore dell'ispezione si evince dalla presenza sul territorio, dalla rilevanza delle sanzioni comminate ed infine dall'effettiva redditività/incasso della sanzione irrogata. L'attività ispettiva deve essere coordinata e pianificata con attività di *intelligence*, non hanno seguito le denunce anonime, come previsto dalla circ. min. lav. n. 8/2000, ma gli accertamenti si focalizzano sui seguenti input, opportunamente bilanciati:

- a) richieste di intervento o denunce;
- b) visite a iniziativa programmata o VIP, per iniziativa della DTL o DRL, magari a seguito di una programmazione antecedente o in virtù di comunicazioni ricevute da altre PA o organismi di polizia giudiziaria;
- c) ispezioni a vista o su iniziativa dell'ispettore. La programmazione della vigilanza tiene conto delle realtà territoriali, a seguito dell'analisi delle problematiche più rilevanti in collaborazione con ulteriori *stakeholders*, ovvero parti sindacali, consulenti e rappresentanti istituzionali.

3. *Accesso, accertamento, notificazione.* Per effetto della direttiva Sacconi e a seguito della l. n. 183/2010, dopo l'accesso in azienda, l'ispettore del lavoro emette ora due soli provvedimenti:

- a) un *verbale di primo accesso* che fotografa la situazione aziendale e attesta le prime operazioni compiute;
- b) un secondo *verbale di accertamento e notificazione* che conclude l'azione ispettiva con notificazione delle sanzioni irrogate ad accertamenti ultimati.

Gli accessi vengono di norma effettuati da una coppia di ispettori o congiuntamente da più organi di vigilanza e diventano rapidi e sistematici, senza eccessivi formalismi e volti a reprimere le irregolarità sostanziali. Si cerca di evitare duplicazione di interventi e di instaurare un clima il più possibile “collaborativo” all'insegna dell'autorevolezza, imparzialità e trasparenza, in una logica di mero servizio. Se il contratto è stato certificato, l'ispezione può aver luogo su richiesta di intervento o in caso di palese incongruenza fra contratto e modalità di esecuzione della prestazione. Durante l'accesso in azienda, si procede all'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori presenti, con una descrizione puntuale delle attività lavorative e dei luoghi di lavoro, nonché dei fatti avvenuti in presenza degli ispettori, cercando di distinguere la condotta illecita occasionale dalla recidiva su larga scala.

Per quanto riguarda le linee guida per l'accertamento in azienda, si dovrà prestare particolare attenzione ai contratti di lavoro atipici, nonché alle problematiche in tema di orario di lavoro, secondo la flessibilità del d.l. n. 112/2008 e alle questioni afferenti gli appalti illeciti o in tema di salute e sicurezza sul lavoro. A seconda delle irregolarità riscontrate durante gli accertamenti, l'ispettore adotterà di volta in volta, il provvedimento ritenuto più idoneo, comminando le relative sanzioni tramite i seguenti strumenti: diffida obbligatoria, diffida ora per allora, prescrizione, disposizione, sospensione, sequestro, confisca. In caso di mancato pagamento della sanzione, l'ispettore del lavoro effettua rapporto al direttore della DTL. L'ufficio legale effettuerà un'istruttoria sulla fondatezza dell'accertamento, al termine della quale il direttore della DTL adotterà l'ordinanza-ingiunzione o di archiviazione, rispetto alla quale il datore di lavoro potrà esperire ricorso.

4. *Istituti eventuali.* In casi particolari, relativi alla tutela patrimoniale e sostanziale dei diritti dei lavoratori, possono trovare applicazione anche gli istituti della diffida accertativa e della conciliazione monocratica (artt. 11 e 12, d.lgs. n. 124/2004).

5. *Pre-contenzioso.* La fase precontenziosa è quella che vede la possibilità di accedere agli atti e alle prove acquisite durante l'ispezione dopo la notifica

del verbale di accertamento da parte dell'ispettore e prima dell'emissione dell'ordinanza-ingiunzione del direttore della DTL, istruttoria dell'ufficio legale, a seguito della quale sono esperibili i ricorsi nelle forme previste. L'accesso alle prove raccolte, consente al datore di lavoro di poter presentare scritti difensivi (art. 11, l. n. 689/1981) ed eventuali memorie a sostegno delle proprie ragioni, chiedendo eventualmente audizione presso la DTL.

6. *Ricorsi*. Da ultimo, avverso i verbali di accertamento, come pure nei riguardi dell'ordinanza-ingiunzione, è possibile esperire appositi ricorsi amministrativi (artt. 16 e 17, d.lgs. n. 124/2004) o anche giudiziari (art. 22, l. n. 689/1981, e art. 6, d.lgs. n. 150/2011).

2. Risorse umane ed organi preposti alla vigilanza

Dal punto di vista soggettivo, in merito al personale reclutato e agli organi coinvolti nell'attività ispettiva, si individuano di seguito i principali addetti ai lavori, ruolo, funzioni e relative competenze.

1. *Personale ispettivo*. Gli ispettori del lavoro operano incardinati nelle DTL, a questi si aggiungono gli ispettori Inps, Inail, nonché il personale militare riconducibile al NIL, ovvero il nucleo dei Carabinieri dell'ispettorato del lavoro. Si precisa che dopo il collegato lavoro, l. n. 183/2010, la possibilità di sanzionare il lavoro nero è oggi estesa a tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria in servizio permanente, ivi compresi Guardia di finanza (intesa con il Ministero del lavoro sottoscritta il 26 ottobre 2010), Carabinieri (intesa con il Ministero del lavoro siglata il 29 settembre 2010), Polizia di Stato e assimilati.

Quello che è divenuto nel tempo l'ispettore del lavoro ministeriale compare per la prima volta nella l. n. 4828/1879, si chiamava ispettore dell'industria e faceva capo al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. Con l. n. 4828/1879 e l. n. 184/1893 è istituito il Corpo degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere, quindi con l. n. 246/1902 viene istituito il primo Ufficio del lavoro. Più tardi, con l. n. 572/1904, viene ratificata dall'Italia la convenzione italo-francese del 15 aprile 1904, avente per oggetto l'istituzione di un servizio ispettivo statale, ma solo con l. n. 380/1906 si autorizzano maggiori funzioni di vigilanza sul lavoro. Grazie alla circ. Min. lav. 26 novembre 1906, nascono a Torino, Milano e Brescia i primi circoli di ispezione del lavoro. Solo con l. n. 1361/1912 è istituito però l'ispettorato del lavoro nell'ambito del Ministero dell'agricoltura ed industria, con precisi poteri di visita ed accesso ai luoghi di lavoro, nonché la sanzionabilità del rifiuto di obbedienza agli ispettori. Con r.d. n. 755/1916, viene costituito il

Ministero dell'industria e con r.d. n. 700/1920 nasce il Ministero del lavoro. Sempre nello stesso anno, inoltre, si tiene il primo convegno nazionale degli ispettori del lavoro. In epoca fascista, con r.d. n. 2183/1929, compare l'ispettorato delle corporazioni all'interno del Ministero delle corporazioni, dicastero istituito a sua volta con r.d. n. 1131/1926. Con la caduta del regime, con r.d.lgt. n. 377/1945 viene ricostituito il Ministero del lavoro, mentre con d.P.R. n. 520/955 e l. n. 628/1961, si ridisciplinano nuovamente i poteri ispettivi. Purtroppo, a seguito dell'emanazione del d.m. n. 687/1996, l'ispettorato si riduce a mero servizio della DPL e perde la sua autonomia funzionale, con relativo trattamento normativo ed economico distinto rispetto agli addetti alle politiche del lavoro. Il d.lgs. n. 124/2004 riscopre il ruolo di rilevanza esterna della vigilanza sul lavoro, mentre con la direttiva Sacconi cambia l'approccio metodologico.

Rispetto al ruolo dell'ispettore del lavoro, va ricordato che, oltre ad effettuare accertamenti al fine di sanzionare le situazioni di irregolarità *ex art. 7* del d.lgs. n. 124/2004, il funzionario preposto, a seguito della direttiva del 2008, è oggi chiamato anche a svolgere attività di promozione e prevenzione presso i singoli datori di lavoro, al fine di garantire l'integrale rispetto della normativa giuslavoristica. Quando l'ispettore riveste il ruolo di consulente, egli deve astenersi dall'espletare qualsiasi azione di vigilanza e di polizia giudiziaria.

Con riferimento all'ispettore del lavoro ministeriale, si evidenziano nell'ambito della categoria due tipologie: *ispettore del lavoro*, con formazione giuridico-economica, le cui competenze trovano origine *ex art. 7* del d.lgs. n. 124/2004 e si concentrano sul riscontro contrattuale del rapporto di lavoro e *ispettore tecnico*, con abilità ingegneristiche/architettoniche che effettua vigilanza in materia di salute e sicurezza, specie in ambito edile, come previsto dal d.lgs. n. 81/2008. Subordinata alle due qualifiche precedenti, è invece la categoria degli *accertatori del lavoro*, che svolgono funzioni simili a quelle degli ispettori, ma hanno minor autonomia funzionale, anche se attualmente la tipologia è in estinzione.

Con riferimento agli ispettori degli istituti previdenziali (Inps ed Inail), questi non rivestono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, a differenza degli ispettori ministeriali, e concentrano le loro verifiche prevalentemente sugli aspetti contributivi. Fra ispettori ministeriali e previdenziali, si assiste tuttavia ad una progressiva assimilazione delle funzioni, tanto che sussistono comuni codici di comportamento e modelli unificati di verbalizzazione delle operazioni ispettive esercitate da entrambi. Con l. n. 183/2010, in caso di lavoro nero, i funzionari previdenziali possono contestare direttamente la

maxisanzione, oltre a prevedere i relativi recuperi contributivi ed effettuare rapporto direttamente alla DTL che rimane competente ad adottare l'ordinanza-ingiunzione e a resistere in giudizio.

Accanto agli ispettori del lavoro ministeriali, sono da annoverare fra gli organi di vigilanza anche gli ispettori dello Spresal nelle Asl e dell'Arpa, si tratta di ufficiali di polizia giudiziaria che si occupano prevalentemente di infortuni e degli aspetti legati alla salute e sicurezza sul lavoro, come previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.

Oltre agli ispettori del lavoro, occorre ricordare che l'irrogazione delle sanzioni può essere disposta anche dai militari appartenenti ai corpi di Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza. I militari in questione, infatti, a seguito dell'emanazione della l. n. 183/2010, possono esercitare le attività di verifica e assumere i provvedimenti relativi, invitando i datori di lavoro a sanare gli illeciti riscontrati.

Nel personale ispettivo, rientra anche il NIL, Nucleo ispettivo dei Carabinieri, istituito con r.d. n. 804/1937 e riorganizzato successivamente *ex art.* 16 del d.P.R. n. 520/1955. Il NIL è subordinato al Comando generale dei Carabinieri dell'ispettorato del lavoro con d.l. n. 510/1996. A sua volta, il comando generale del NIL, è divenuto ora Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, con sede a Roma, a seguito del d.m. 2 marzo 2006. Il d.m. 12 novembre 2009 ha ridefinito l'organizzazione centralistica del Comando Carabinieri, istituendo quattro formazioni con competenza macroregionale a Milano, Roma, Napoli e Palermo, da questi gruppi dipendono gerarchicamente i 101 NIL, collocati all'interno di ciascuna DTL. A livello di NIL, il comandante dipende funzionalmente dal dirigente della DTL, ma gerarchicamente dal comandante generale. Il rapporto fra NIL e autorità giudiziaria è gestito direttamente dal comandante del NIL, mentre le attività di iniziativa devono essere concertate fra comandante e direttore della DTL.

2. *Ex Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, oggi Cabina nazionale di regia sull'emersione.* Istituito dall'art. 78 della l. n. 448/1998, tale organo è insediato dapprima presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi presso il Ministero del lavoro, il suo presidente partecipa alle riunioni della Commissione centrale di vigilanza. A livello regionale e locale, esistono analoghi comitati per l'emersione operanti presso le CCIAA, i cui presidenti partecipano alle Commissioni regionali e ai Cles. Il Comitato attua campagne di sensibilizzazione verso il lavoro irregolare ed è chiamato a valutare i risultati delle proprie Commissioni regionali e provinciali, nonché ad esaminare le proposte contrattuali di emersione. Dal febbraio 2013 ha cessato le proprie funzioni ed è stato sostituito dalla Cabina nazionale di regia

sull'emersione del lavoro nero ed irregolare istituita con d.m. 11 ottobre 2007, la Cabina è presieduta dal Ministro del lavoro ed è composta da membri permanenti in rappresentanza di organismi pubblici con compiti di vigilanza.

3. *DGAI e Commissione centrale di vigilanza.* Istituita con d.m. 19 gennaio 2006, la Commissione centrale di coordinamento, presieduta del Ministro del lavoro, elabora orientamenti e linee di priorità dell'attività di vigilanza, proponendo indirizzi ed obiettivi strategici. Ne fanno parte di diritto: il Ministro del lavoro, il direttore della DGAI, il direttore generale dell'Inps, Inail ed Agenzia delle entrate, nonché il comandante generale della Guardia di finanza, dei Carabinieri, del NIL, il presidente della Commissione per l'emersione del lavoro irregolare e le parti sociali. Alle diverse sedute della Commissione centrale possono partecipare di volta in volta altre figure interessate, in funzione degli argomenti trattati.

4. *DRL e Commissione regionale.* Nella Commissione regionale fanno parte di diritto: il direttore della DRL, il direttore regionale dell'Inps, Inail, Agenzia delle entrate, il comandante regionale della Guardia di finanza e dei Carabinieri. Possono altresì partecipare i componenti delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro irregolare o direttori regionali di altri enti, a seconda degli argomenti trattati. La Commissione opera previa convocazione da parte del direttore regionale, al fine di attuare le azioni di contrasto al lavoro irregolare, illegale e sommerso, in funzione di quanto deciso dalla DGAI.

5. *DTL e Cles, Comitato per l'emersione del lavoro sommerso.* Le DTL sono chiamate a coordinare l'azione ispettiva sul territorio, sentiti i direttori provinciali di Inps ed Inail. Le modalità operative sono dettate dal direttore della DTL, sulla scorta di quanto elaborato dalla DRL di riferimento. I Cles introdotti dal d.l. n. 266/2002, rappresentano gli organi consultivi della DTL, si tratta di Comitati originariamente costituiti da 16 membri nominati dal Prefetto, 8 dei quali designati dal Ministero del lavoro, Ministero dell'ambiente, Inps, Inail, Asl, Comune, Regione, Prefettura-Ufficio territoriale del Governo ed 8 designati dalle organizzazioni sindacali in maniera paritetica. Il componente designato dal Ministero del lavoro assume le funzioni di presidente. Dopo il d.lgs. n. 124/2004 i Cles hanno mutato la loro composizione e sono ora integrati con altre figure di rappresentanza provenienti da tutti gli organi di vigilanza interessati (Inps, Inail, Guardia di finanza, Carabinieri, Agenzia delle entrate) e dall'intervento del Questore per le problematiche attinenti al lavoro illegale. Il Cles rappresenta quindi l'organo collegiale attraverso il quale si realizza a livello provinciale il

coordinamento della vigilanza in materia di lavoro e previdenza. Le riunioni dei Cles sono validamente costituite con almeno la presenza del direttore della DTL, degli altri enti previdenziali ed assicurativi e da almeno due rappresentanti delle parti sociali. Già con circ. n. 64/2002 il Ministero del lavoro ha previsto che è il presidente del Cles a convocare l'organo e a stabilirne l'ordine del giorno, adottando tutti i provvedimenti necessari al buon funzionamento del Comitato; le delibere sono valide se votate a maggioranza dei presenti ed in caso di parità prevale il voto del presidente.

3. Finalità del controllo, funzioni e metodo logico-deduttivo

Nella comparazione tra l'organizzazione dell'attività di vigilanza che fa capo al Ministero del lavoro, si deve tener conto che i diversi risultati raggiunti, si giustificano per il fatto che, non solo possono variare i programmi e le priorità dell'attività ispettiva da un anno all'altro, ma anche l'organico messo in campo dagli enti preposti.

I risultati afferenti ai controlli diversi in base agli anni, si spiegano quindi con le diverse finalità o priorità specifiche assegnate per quell'anno durante la programmazione dell'attività di vigilanza.

Tuttavia, le diverse priorità assegnate dalla DGAI in funzione del tipo di tessuto industriale del territorio, non devono comunque far perdere di vista l'obiettivo finale e gli scopi dell'attività di vigilanza sul lavoro.

Obiettivo finale dei controlli è infatti quello di verificare il rispetto delle regole giuslavoristiche durante lo svolgimento delle mansioni lavorative, non solo per reprimere gli abusi, ma anche per garantire la leale concorrenza fra le imprese sul mercato. Ciò consente di evitare la corsa al ribasso del costo del lavoro, quale alternativa alla delocalizzazione da parte delle imprese, al fine di resistere alla globalizzazione.

La finalità della verifica ispettiva è quindi il rispetto dell'ordinamento, ovvero del corpus giuridico di norme poste a tutela del lavoratore e che sono state declinate in maniera diverse nel corso del tempo, come si evince dalla regolamentazione giuridica dell'attività di vigilanza.

Oltre alla corretta applicazione delle norme, gli ispettori del lavoro devono anche verificare eventuali deroghe alle stesse apportate dalla contrattazione collettiva, sia essa nazionale che decentrata. Gli ispettori devono quindi confrontarsi con un quadro giuridico piuttosto complesso e frammentato, la cui osservanza deve comunque essere garantita. Dal mancato rispetto della normativa, consegue, ove vi sia la prova dell'esistenza dei presupposti di fatto e diritto, l'irrogazione di sanzioni amministrative o penali.

L'obiettivo finale del controllo in materia giuslavoristica per tutelare i diritti dei lavoratori, può però esercitarsi solo in *determinati ambiti* che per l'ispettore ordinario, *ex art. 7 del d.lgs. n. 124/2004*, sono i seguenti: esecuzione di tutte le leggi concernenti i diritti civili e sociali dei lavoratori, a prescindere dallo schema contrattuale di volta in volta utilizzato; vigilanza sulla corretta applicazione dei contratti nazionali e di prossimità; consulenza in merito alle leggi e ai contratti applicati, ma fuori dall'accesso ispettivo; inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro. Per l'ispettore tecnico, invece, l'ambito di competenza diverge, come previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 81/2008 e il funzionario preposto si occuperà prevalentemente di verificare l'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei seguenti ambiti: attività nel settore delle costruzioni e attività assimilate; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi; lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei; vigilanza sugli impianti gestiti dalle Ferrovie dello Stato, *ex art. 35, l. n. 191/1974*; attività di consulenza ed informazione sull'interpretazione delle leggi sulla cui osservanza deve vigilare; ispezioni e collaudi agli ascensori e montacarichi negli stabilimenti industriali e nelle aziende agricole, nonché consulenze tecniche e pareri di congruità.

Quanto al metodo logico-deduttivo adottato dagli ispettori del lavoro durante gli accessi, esso parte dall'analisi dei fatti riscontrati in azienda, fino all'adozione dei conseguenti provvedimenti di legge. Tale processo può essere scomposto analiticamente in quattro fasi che vanno dalle materiali operazioni di investigazione, all'individuazione delle eventuali conseguenze previste dall'ordinamento.

1. *Indagine*. Prima di effettuare un accesso, si analizza il quadro aziendale con le informazioni reperibili dalle banche dati a disposizione, si procede quindi ad attenzionare i dati ricavabili dalle comunicazioni obbligatorie effettuate al relativo sistema informatizzato, visura camerale dell'azienda e resoconto dei versamenti Inps/Inail. La regolarità della documentazione fornisce una prima radiografia dello stato di salute dell'azienda, quindi si esamina la richiesta di intervento specifica o la comunicazione fornita da altro ente e si restringe il campo di azione dei controlli.

2. *Comparazione fra la fattispecie rilevata e quella legale*. In questa fase si evidenzia la frattura fra quanto denunciato e la reale situazione aziendale, si focalizza cioè il problema da indagare, alla luce di quanto espressamente previsto dalla normativa, contrattazione collettiva, circolari interpretative e interpelli. Vista la velocità con cui cambia la normativa, non è semplice questa operazione e normalmente si scinde in due momenti. Un primo mo-

mento, abbastanza intuitivo, è quello in cui si rileva la discordanza, in un secondo momento, invece, si risolve la problematica alla luce della normativa analizzata. Quest'ultima fase può essere accelerata in funzione dell'esperienza, dell'intuito e della preparazione giuridica dell'ispettore.

3. *Riscontro pratico*. Il riscontro avviene in azienda, ascoltando i lavoratori, comparando le affermazioni ascoltate ed incrociando i dati acquisiti prima dell'ispezione, con quelli documentali forniti dall'azienda dopo l'accesso. Il potere di accesso nei luoghi di lavoro è il più caratteristico potere attribuito agli organi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, sancito anche dalla convenzione ILO sulle ispezioni del lavoro dell'11 luglio 1947. Tale convenzione prevede infatti l'impegno di tutti gli Stati membri ad assicurare la presenza di un servizio ispettivo dotato della facoltà di «accedere liberamente e senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento» (art. 12).

Con riferimento alle dichiarazioni dei lavoratori identificati dopo l'accesso in azienda, il codice di comportamento del personale ispettivo del 15 gennaio 2014, disciplina le modalità di raccolta delle dichiarazioni nel corso dell'accertamento in azienda. In particolare l'art. 12 del codice deontologico, afferma che le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite di norma durante il primo accesso, questo al fine di preservare la spontaneità del lavoratore e la genuinità delle dichiarazioni stesse, in modo da evitare che il lavoratore possa essere sottoposto a condizionamenti da parte del proprio datore di lavoro.

La verbalizzazione per essere efficace, deve essere chirurgica e mirata a provare la successiva contestazione dell'illecito. Sul punto, occorre ricordare che la verbalizzazione del primo accesso ispettivo in azienda, per la verifica della situazione di irregolarità denunciata dal lavoratore, oltre ad essere ritenuta dal Ministero del lavoro assolutamente obbligatoria, diventa fondamentale ai fini dei successivi passaggi procedimentali, sia in fase di accertamento, sia nell'eventuale fase del contenzioso amministrativo o giudiziario. Infatti, il verbale di primo accesso ispettivo contiene l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro durante l'accesso, nonché la descrizione delle attività lavorative svolte di fatto dai lavoratori individuati e da ultimo la richiesta di esibizione della documentazione necessaria alla prosecuzione e alla definizione dell'attività di vigilanza.

Notizie indirette possono essere ricavate anche dal contegno degli interlocutori in azienda, infatti una buona osservazione e un ascolto attivo e partecipativo, teso a creare un clima di "collaborazione", come auspicato dalla direttiva Sacconi, forniscono il c.d. "olfatto psicologico della prova", ovvero il

quadro indiziario che, accanto alle prove orali e documentali, non disgiunto dal buon senso, consente di provare gli illeciti.

4. *Contestazione dell'illecito*. Rappresenta la rielaborazione delle prove acquisite prima, durante e dopo l'ispezione in azienda, è il momento di sintesi e di ricomposizione del quadro probatorio, con successiva irrogazione della sanzione amministrativa. Fermo restando che il rapporto di lavoro rimane nella disponibilità delle parti, per cui potrebbe cessare o proseguire negli stessi termini anche dopo la conclusione del procedimento ispettivo.

Le violazioni contestate, siano esse in materia di lavoro o previdenza, possono avere rilevanza penale o amministrativa. Qualora siano accertate violazioni di natura penale, gli ispettori ministeriali e previdenziali devono provvedere *ex art.* 347 c.p.p. e dare immediata notizia all'autorità giudiziaria.

Le violazioni amministrative riscontrate, contemplanò il pagamento di una sanzione pecuniaria e qualora il pagamento avvenga entro 60 giorni dalla contestazione della violazione, l'importo della sanzione viene ridotto, *ex art.* 16 della l. n. 689/1981, al terzo del massimo o, se più favorevole al trasgressore, al doppio del minimo della sanzione prevista. In materia previdenziale, invece, sono previste delle sanzioni civili, calcolate in misura differenziata rispetto alla gravità della violazione, ovvero se si tratti di omissione o evasione contributiva.

Sia la finalità che il metodo di controllo, tuttavia, dovrebbero essere parametrati al principio della proporzionalità, ovvero essere attuati in funzione del rischio aziendale, come avviene in altri Paesi. Purtroppo in Italia è estremamente difficile coordinare ed evitare duplicazioni nei controlli, proprio a causa del numero elevato di enti diversi coinvolti nel medesimo compito.

In Inghilterra, ad esempio, il Dipartimento del Tesoro nel 2005 ha elaborato il *Rapporto Hampton*, che illustrava l'eccessivo costo statale per il mancato rispetto del coordinamento fra gli enti coinvolti negli accessi ispettivi. Si è quindi sostenuto che l'ispezione sul lavoro debba essere sempre motivata e preceduta da una valutazione generale dei rischi legati alle attività espletate, così da concentrare le scarse risorse a disposizione nei settori più vulnerabili che siano ad alto rischio "lavoro nero". La vigilanza sul lavoro in Inghilterra è quindi ispirata ad alcuni principi cardine: preparazione e collaborazione degli ispettori, trasparenza, premialità per le aziende virtuose, trasparenza e check-list dei controlli, prevalentemente focalizzati sulle imprese ad rischio. Anche l'Olanda si basa sul medesimo metodo adottato in Inghilterra e grazie alla leva della programmazione affidata all'*Inspection Council*, ha elaborato il fascicolo elettronico a cui tutti gli ispettori possono accedere per avere informazioni su una stessa impresa. Non solo, ma è stato anche istituito il bo-

nus per le imprese virtuose, per cui più l'impresa viene trovata in regola, più diminuiscono le eventuali ispezioni.

L'Unione europea, in particolar modo il Committee of Senior Labour Inspectors (SLIC, 2012), ha fornito ai Paesi membri alcune indicazioni in materia di ispezione, mutuandole dalle esperienze appena citate e fornendo una sorta di guida per gli ispettori del lavoro. La guida evidenzia le fasi salienti del metodo di ispezione, fornendo una sorta di Vademecum sulla condotta da parte degli organi di vigilanza, con particolare riferimento ai rischi psicosociali. Vengono messi in luce alcuni principi cui dovrebbe ricondursi l'attività di vigilanza, ovvero: qualificazione e formazione continua degli ispettori del lavoro, predisposizione di piani di controllo pluriennali, controlli espletati in funzione del rischio attività e trasparenza.

Analogamente, anche la Banca mondiale si sofferma sulla necessità di predisporre codici etici per gli ispettori del lavoro, al fine di evitare il conflitto di interessi e promuovere la trasparenza e la proporzionalità delle sanzioni, proprio attraverso ispezioni effettuate in funzione dell'indice di rischio dell'attività.

Dagli stessi principi muove anche l'OCSE, secondo cui la frequenza dei controlli dovrebbe essere legata al rischio insito nell'attività realizzata dall'azienda, in questo modo si riducono i controlli sulle imprese a bassa criticità, spendendo in maniera efficace e mirata le risorse destinate alla vigilanza.

FOCUS Dimensione del sommerso in Italia
<p>In Italia, secondo il rapporto Eurispes 2012, l'economia sommersa muove circa 540 miliardi di euro, a fronte di un'inflazione in costante crescita negli ultimi 10 anni e a fronte di salari tra i più bassi d'Europa.</p> <p>Uno dei principali ammortizzatori degli effetti della crisi sembra allora essere proprio l'economia sommersa, il cui valore complessivo è stimato dall'Eurispes per il 2011 in almeno 540 miliardi di euro, una somma equivalente ai PIL ufficiali di Finlandia (177 miliardi), Portogallo (162 miliardi), Romania (117 miliardi) e Ungheria (102 miliardi) messi insieme. Quindi 540 miliardi di sommerso in Italia corrispondono al 35% del PIL dell'economia ufficiale pari a 1.540 miliardi di euro. Nel 2008 invece secondo l'Istat il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico risultava compreso tra un minimo di 255 miliardi di euro e un massimo di 275 miliardi di euro, valori ribaditi anche nel rapporto Istat del 2012, come si spiega allora questa divergenza di dati fra Eurispes e Istat relativi all'economia sommersa?</p>

Secondo l'Eurispes ci sarebbero almeno tre PIL: uno ufficiale (1.540 miliardi), uno sommerso (equivalente al 35% di quello ufficiale, 540 miliardi) e infine uno criminale che supera i 200 miliardi. In questo senso l'Eurispes estrapola il PIL sommerso dal PIL ufficiale e somma i tre PIL sostenendo che il vero PIL italiano sarebbe pari alla sommatoria dei tre PIL precedenti fino a raggiungere la somma di 2280 miliardi, ovvero il 50% in più di quanto dichiarato dall'Istat. Secondo l'Istat invece il PIL sommerso è già compreso nel PIL ufficiale ed è stimato tra un'ipotesi complessiva minima del 16,3% e una massima del 17,5%.

Nell'esaminare i lavoratori irregolari, sempre secondo i dati Istat, si osserva come il valore decresce per valori progressivi, passando dai doppilavoristi in nero (5 milioni di posizioni), lavoratori full-time con un lavoro irregolare (3 milioni o ULA) e lavoratori con almeno un lavoro in nero non a tempo pieno (2 milioni e mezzo di occupati).

SCHEDA DI SINTESI	
Contenuti	L'art. 1 del d.lgs. n. 124/2004, prevede che il Ministero del lavoro assuma e coordini, nel rispetto delle competenze regionali e delle province autonome, le iniziative di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare, nonché le azioni di vigilanza in materia di rapporti di lavoro, garantendo altresì i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. I medesimi diritti devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In particolare, la vigilanza dovrà essere mirata alla prevenzione e promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei CCNL e della disciplina previdenziale. Resta salva la competenza del Ministero dell'interno in materia di direzione dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica, nonché le competenze delle Asl in materia di tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro.
Finalità	L'obiettivo della norma è quello di incardinare in capo al Ministero del lavoro, l'attività di vigilanza sul lavoro, come previsto dalla convenzione ILO n. 81/1947.
Attuazione	Allo stato attuale l'attività di vigilanza è incardinata in un organo pubblico statale, dotato di propria struttura, risorse umane, e relative funzioni. Analoghe mansioni sono però esercitate anche da altri organismi, fra cui rilevano gli enti pubblici non economici che curano le gestioni previdenziali e assicurative (Inps ed Inail).
Criticità	L'attività ispettiva dopo il d.lgs. n. 124/2004 ha ricevuto

	<p>nuovo impulso ed è stata oggetto di numerosi interventi legislativi che ne hanno ridisegnato struttura, compiti e funzioni. Le criticità maggiori sono legate ai repentini mutamenti legislativi che, incidendo sulle funzioni dell'attività di vigilanza e moltiplicando le eccezioni alle regole generali, rendono più difficoltosi i controlli.</p>
--	---