

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 81/1947 (ISPEZIONE DEL LAVORO) - ANNO 2014

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione in esame, nel ribadire quanto già comunicato con il precedente rapporto nonché con la nota del 23.04.2012 (allegata), si forniscono gli ulteriori chiarimenti ed elementi, di seguito riportati, in ordine all'Osservazione della Commissione di Esperti del 2011 .

OSSERVAZIONE

Articolo 3, paragrafo 2, della Convenzione.

In merito ai rilievi formulati riguardo l'art. 3, paragrafo 2 della Convenzione, come già sottolineato nella citata nota del 23.04.2012, si ribadisce che, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n.124, l'azione del personale ispettivo è volta in primo luogo a garantire la corretta osservanza della normativa e della contrattazione collettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale. A tale proposito, occorre evidenziare che, a causa della persistente incidenza del fenomeno del lavoro sommerso nella realtà economico-sociale italiana, si è reso necessario focalizzare l'azione ispettiva verso il contrasto dello sfruttamento dei lavoratori "in nero", al fine di garantire su tutto il territorio nazionale una reale tutela nei confronti di questi lavoratori, in considerazione anche della stretta correlazione tra lavoro sommerso ed illeciti in materia di salute e sicurezza.

Il Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2014, di cui si allega copia, proprio al fine di contrastare il fenomeno di cui trattasi, ha previsto la realizzazione da parte di tutte le Direzioni regionali e territoriali del lavoro, nel corso dell'anno 2014, di specifiche iniziative ispettive caratterizzate dai cosiddetti "accessi brevi", mirati esclusivamente a verificare l'esistenza di forme di lavoro nero nell'ambito delle aree geografiche di rispettiva competenza e con riferimento ai settori che localmente presentano una maggiore incidenza di tale forma di illegalità. Pertanto, nell'anno in corso, si prevede di realizzare uno specifico piano straordinario di vigilanza, consistente nell'effettuazione di almeno 50.000 accessi brevi.

Per quanto attiene ai risultati complessivi dell'attività di vigilanza svolta su tutto il territorio nazionale nel corso dell'anno 2013, emerge che sono state effettuate dagli ispettori del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali 139.624 verifiche ispettive, nel corso delle quali sono state riscontrate 73.514 (pari al 53%) situazioni di irregolarità. Sono stati riscontrati, altresì, 115.919 lavoratori irregolari. Di questi, 44.652 totalmente in nero (pari al 39% dei lavoratori irregolari).

Nell'anno 2013, sono stati adottati 7.885 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, per lavoro nero o per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Di questi, 6.601 (84%) sono stati revocati a seguito di regolarizzazione delle relative violazioni.

Per quanto concerne invece i risultati relativi all'anno in corso, si evidenzia che, in occasione delle verifiche ispettive svolte nel primo trimestre 2014, sono state ispezionate 34.505 aziende, il 59% delle quali (n. 18.141) risultate irregolari.

Sono stati riscontrati, altresì, 19.517 lavoratori irregolari. Di questi, il 52% (n.10.052) è risultato totalmente in nero.

Nel I trimestre 2014, sono stati adottati 2.129 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale. Di questi, 1.688 (79%) sono stati revocati a seguito di regolarizzazione delle relative violazioni.

Si precisa, inoltre, che le principali violazioni accertate sono riferite ai seguenti illeciti sostanziali di rilevanza amministrativa e/o penale: *occupazione di lavoratori in nero* (44.652 maxi

sanzioni irrogate nel 2013 e 10.052 nel I trimestre 2014); *instaurazione di rapporti di lavoro fittizi connessa a fenomeni di elusione contributiva* (19.010 lavoratori interessati alle riqualificazioni nel 2013 e 2.194 nel I trimestre 2014); *fattispecie illecite di appalto, distacco, somministrazione illeciti ed altri fenomeni interpositori* (che hanno interessato 10.775 lavoratori nel 2013 e 3.367 nel I trimestre 2014); *violazioni in materia di orario di lavoro* (20.141 violazioni nel 2013 e 2.677 nel I trimestre 2014). L'azione di vigilanza è stata mirata, altresì, a tutelare particolari categorie di lavoratori che si presentano maggiormente svantaggiate nell'ambito del mercato del lavoro, quali cittadini stranieri immigrati, minori, lavoratrici madri.

In particolare, nel corso dell'anno 2013, sono state riscontrate 526 violazioni di rilevanza penale in materia di tutela dei *lavoratori minori*, 510 illeciti penali in materia di tutela delle *lavoratrici madri e contrasto ai fenomeni discriminatori* e sono stati trovati al lavoro 1091 *extracomunitari clandestini*.

Nel I trimestre 2014, le violazioni penali riferite ai lavoratori minori nonché alle lavoratrici madri ed al contrasto dei fenomeni discriminatori sono state, rispettivamente, di 29 e 31. Nel medesimo periodo, sono stati riscontrati 285 lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno. Al riguardo, si fa presente che, in occasione delle visite ispettive, qualora l'ispettore del lavoro accerti l'avvenuta occupazione in nero di cittadini extracomunitari, oltre ad attivarsi per garantire, a favore del lavoratore, la regolarizzazione del rapporto, il recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi evasi, provvede ad irrogare le sanzioni amministrative che la vigente normativa in materia di contrasto al lavoro sommerso prevede indistintamente per tutti i lavoratori, siano essi italiani, comunitari o extracomunitari. Fra queste, in particolare, si evidenzia la cosiddetta "maxi sanzione", (prevista dall'articolo 3 del decreto legge 24.02.2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73 e successive modificazioni ed integrazioni), il cui attuale importo, a seguito dell'incremento pari al 30% (previsto dall'articolo 14 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9), va da € 1.950 a € 15.600 per ciascun lavoratore irregolare, con la maggiorazione di € 195 per ciascuna giornata di lavoro effettivamente prestata in nero. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi evasi è altresì aumentato del 50 per cento.

Si fa altresì presente che, nell'ipotesi di impiego di lavoratori in nero in misura pari o superiore al 20% di quelli presenti sul luogo di lavoro in occasione dell'accesso, il personale ispettivo ministeriale procede all'emanazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ex articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Si sottolinea l'importanza dell'utilizzo, da parte dell'ispettore del lavoro, degli istituti della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, di cui agli articoli 11 e 12 del decreto legislativo n. 124/2004, quali validi strumenti volti a garantire una rapida ed efficace soddisfazione dei crediti pecuniari vantati dal lavoratore, anche extracomunitario, a seguito della prestazione lavorativa.

Si evidenzia, inoltre, che, qualora si verifichi l'occupazione in nero di lavoratori extracomunitari clandestini, il personale ispettivo, ai sensi dell'articolo 22, comma 12, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni ed integrazioni, è tenuto ad effettuare nei confronti del datore di lavoro la prevista informativa di reato alla competente Autorità giudiziaria.

Si fa presente, infine, che l'articolo 2, comma 3, lett. b) della legge 28 aprile 2014, n. 67 (*"Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili"*) prevede una delega al Governo per l'adozione di un decreto volto a depenalizzare la norma sul reato di immigrazione clandestina (previsto dall'articolo 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998), che diventerà, pertanto, illecito amministrativo. Tale misura dovrebbe contribuire ad agevolare il ricorso dei lavoratori interessati alle Autorità competenti per l'attivazione delle opportune misure a tutela dei propri diritti e a potenziare il ruolo dell'ispettore del lavoro nell'assicurare l'effettiva tutela della posizione del lavoratore irregolare, attraverso l'esercizio di

funzioni e competenze distinte da quelle proprie delle Forze dell'Ordine specificatamente preposte al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Alla luce di quanto sopra precisato, appare opportuno sottolineare, anche al fine di dirimere l'annosa questione delle funzioni dell'ispettore del lavoro, che, nel sistema ispettivo italiano, il ruolo dell'ispettore del lavoro, finalizzato ad assicurare l'effettiva tutela della posizione del lavoratore irregolare e/o in nero, risulta nettamente distinto rispetto alle competenze proprie dell'Arma dei Carabinieri, specificatamente impegnata in azioni di contrasto dell'immigrazione clandestina. A tale proposito, si ribadisce che i Carabinieri hanno la funzione di proteggere gli ispettori del lavoro contro le minacce e le aggressioni di cui sono oggetto nello svolgimento della loro attività ispettiva. Il loro intervento, quindi, è richiesto dagli stessi ispettori del lavoro a tutela della propria incolumità personale nello svolgimento della propria attività.

I Carabinieri, peraltro, come ufficiali di polizia giudiziaria, hanno il potere autonomo di svolgere ispezioni nei luoghi di lavoro nei casi in cui ci sia il fondato sospetto di attività criminose in corso. In tal senso, si evidenzia, in via definitiva, il diverso ruolo dell'Arma dei Carabinieri e la diversa natura della sua funzione.

Per completezza di informazione, si invia il Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro del 15 gennaio 2014, unitamente alla Circolare n. 6/2014 della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Articolo 4, paragrafo 2 della Convenzione.

In merito al primo punto dell'osservazione della CGIL, si ribadisce quanto già evidenziato nella citata nota del 23.04.2012 in ordine alla metodologia di programmazione adottata, fin dal 2009, dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva nell'esercizio della funzione di coordinamento dell'attività di vigilanza. In particolare, nell'ambito di tale strategia viene effettuata una pianificazione annuale dell'azione ispettiva ministeriale mediante l'identificazione di settori merceologici e aree geografiche maggiormente a rischio, selezionate sulla base di una attenta operazione di *intelligence* condotta dalle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, con il coordinamento della Direzione Generale per l'attività ispettiva.

La realizzazione di controlli realmente incisivi sul territorio nazionale non può, infatti, prescindere dall'individuazione di fenomeni "sensibili" nei confronti dei quali indirizzare le verifiche ispettive, risultanti da una specifica "*mappatura*" delle diverse problematiche esistenti a livello regionale e provinciale.

Con riferimento, invece, al secondo punto dell'osservazione della CGIL, relativo alla procedura che consentirebbe alle associazioni datoriali e dei consulenti di segnalare eventuali comportamenti anomali tenuti dal personale ispettivo, si precisa che in tale ambito non risulta sottoscritto alcun Protocollo. Comunque, per maggiori informazioni e approfondimenti, si rinvia a quanto già evidenziato nella nota del 23.04.2012 in ordine a tale procedura di controllo esterno, consistente nella rilevazione di eventuali violazioni del principio di uniformità dell'azione ispettiva e dei profili deontologici, istituita nel 2009 nell'ambito del *Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*, avviato dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva.

Al riguardo, si fa altresì presente che la Direzione Generale per l'attività ispettiva effettua il monitoraggio e la valutazione concernenti l'andamento dell'attività ispettiva degli Uffici territoriali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non solo con riferimento alla quantità delle verifiche svolte ma anche alla concreta efficacia delle stesse, misurata in termini di capacità di intercettare situazioni di irregolarità in materia di lavoro e di legislazione sociale e di salute e sicurezza sul lavoro.

Questa rilevazione non riguarda la valutazione del singolo ispettore ma attiene all'azione di vigilanza complessivamente svolta da ciascuna Struttura territoriale in relazione all'effettiva

realizzazione dell'obiettivo quantitativo e qualitativo annualmente assegnato agli Uffici territoriali in coerenza con le indicazioni del *Documento di programmazione dell'attività di vigilanza*.

Articolo 11 della Convenzione.

In merito a quanto segnalato dalla CGIL, occorre evidenziare che, malgrado le persistenti misure di contenimento della spesa pubblica previste dalla normativa vigente (da ultimo dal decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), con riflessi anche sulle spese per le missioni del personale appartenente alla Pubblica Amministrazione, la Direzione Generale per l'attività ispettiva ha assicurato l'effettuazione di tutti gli adempimenti concernenti la gestione del capitolo di bilancio 2952, piano gestionale 2, relativo alle "*missioni all'interno*" e dei contratti assicurativi relativi alle polizze Kasko, terzi trasportati ed infortuni, accreditando alle singole Direzioni territoriali del lavoro le somme stanziare in bilancio per il pagamento delle spese sostenute dagli ispettori nell'ambito dell'attività di accertamento.

Inoltre, considerata l'insufficienza delle somme stanziare per le missioni ispettive, la Direzione Generale per l'attività ispettiva ha provveduto ad effettuare richieste di integrazione dei fondi per consentire il regolare svolgimento dell'attività di vigilanza pianificata per l'anno in corso, anche alla luce di quanto evidenziato nell'atto di indirizzo del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali per il triennio 2014-2016. In tale documento si sottolinea che l'attività ispettiva rappresenta una priorità strategica, non solo per le finalità di contrasto all'illegalità bensì anche al fine di promuovere un corretto sviluppo del mercato del lavoro e dell'occupazione regolare, in linea con quanto affermato dal Parlamento Europeo nella Risoluzione del 14 gennaio 2014 "*Ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa*".

Articoli 5 a), 20 e 21 della Convenzione.

Per quanto riguarda la richiesta di precisazioni sui contenuti del "*Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*", si evidenzia che tale Rapporto viene redatto sulla base dei dati statistici concernenti l'azione ispettiva, richiesti ai sensi dell'articolo 21 della Convenzione in esame, e pubblicato dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva. Il Rapporto fornisce una rappresentazione dettagliata dell'attività di vigilanza in senso stretto svolta, nell'anno di riferimento, dal personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL, in attuazione delle linee programmatiche definite a livello nazionale e territoriale. Attraverso l'esame dei dati concernenti l'attività ispettiva viene pertanto evidenziata la complessità dei fenomeni patologici esistenti e le dimensioni di fatto assunte dal lavoro sommerso ed irregolare nell'attuale mercato del lavoro. Ad ogni buon fine, si invia il Rapporto relativo all'anno 2013.

Con riferimento, invece, alla rilevazione dei dati di cui all'articolo 21 della Convenzione, punti f) (*statistiche degli infortuni sul lavoro*) e g) (*statistiche delle malattie professionali*), si precisa che queste informazioni statistiche, di competenza dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), sono elaborate dallo stesso in applicazione, rispettivamente, dei criteri del sistema europeo ESAW - *European Statistics on Accidents at Work* e del sistema EODS - *European Occupational Diseases Statistics*. Queste statistiche sono contenute nella Relazione annuale dell'Istituto, che viene pubblicata anche sul sito internet dell'INAIL. Per completezza di informazione, si invia la Relazione Annuale 2013.

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

ALLEGATI:

1. Nota del 23. 04. 2012, inviata al Bureau - Département des normes internationales du travail;
2. Articolo 7 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n.124;
3. Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2014;
4. Articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
5. Articolo 22, comma 12, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
6. Articolo 2, comma 3, lett. b) della legge 28 aprile 2014, n. 67;
7. Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro del 15 gennaio 2014;
8. Circolare n. 6/2014 della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
9. Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale - Anno 2013;
10. Relazione Annuale INAIL - 2013;
11. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.