



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

**Direzione Generale delle Relazioni Industriali
e dei Rapporti di Lavoro**

già Direzione Generale della
Tutela delle Condizioni di Lavoro

Divisione II – Affari Internazionali



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Partenza - Roma, 23/04/2012
Prot. 32 / 0009167 / MA005.A002

Al Bureau International du Travail
Département des normes
internationales du travail
route des Morillons, 4
CH – 1211 Genève 22

Oggetto: Convenzione n. 81 del 1947 (ispezione del lavoro) e Convenzione n. 129 del 1969 (ispezione del lavoro in agricoltura) - Risposta alle Osservazioni della Commissione di Esperti per l'applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni riportate nel Rapporto III (1A), da esaminare nella prossima Conferenza Internazionale del Lavoro (2012).

In riferimento alle Osservazioni in oggetto indicate, si riportano di seguito i chiarimenti forniti al riguardo dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva di questo Ministero.

Articolo 3, paragrafi 1 e 2 della Convenzione n. 81

In merito alle osservazioni formulate dalla Commissione in ordine all'impatto del monitoraggio e del sistema sanzionatorio relativo al lavoro sommerso ed irregolare, si precisa che, come già sottolineato nel rapporto ex articolo 22 relativo all'anno 2010, le funzioni del personale ispettivo assicurano in primo luogo la corretta osservanza della normativa e della contrattazione collettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.

Si rappresenta, comunque, che, in considerazione della notevole incidenza che continua ad assumere sull'economia del Paese il fenomeno del lavoro sommerso, un'efficace azione ispettiva mirata al contrasto dello sfruttamento dei lavoratori irregolari o "in nero" risulta di fondamentale

importanza, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale una reale tutela nei confronti di questi lavoratori. L'attività di accertamento è volta ad assicurare il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché a verificare l'omissione dei versamenti contributivi, previdenziali ed assicurativi, e l'eventuale violazione dei diritti conseguenti all'instaurazione di un regolare rapporto di lavoro.

Deve essere, altresì, richiamata l'attenzione sull'importanza di una corretta visione dell'attività di vigilanza, quale azione ispettiva diretta essenzialmente a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale nonché imperniata sulla centralità della "persona che lavora". La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, pertanto, nell'ambito della programmazione per l'anno 2012, in linea con quanto attuato negli anni precedenti, ha predisposto una pianificazione dell'attività di vigilanza mirata al contrasto delle irregolarità di natura sostanziale che emergono nei diversi ambiti locali, per garantire non solo la tutela del lavoratore bensì anche una leale concorrenza tra le imprese, spesso alterata da aziende che ricorrono al lavoro sommerso o all'uso distorto di fattispecie contrattuali, al fine di promuovere una più diffusa e radicata cultura della legalità.

Per quanto concerne, in particolare, il controllo svolto dal personale ispettivo per la verifica della regolare occupazione dei lavoratori extracomunitari, soprattutto in particolari settori quali l'agricoltura e l'edilizia e in specifiche zone del territorio nazionale (prevalentemente le aree geografiche del Meridione), si precisa quanto segue.

Nei citati settori economici, la frequente utilizzazione di lavoratori irregolari ed "in nero", compresi lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno, il più delle volte reclutati in modo non conforme alle normative, implica un sistema illecito di sfruttamento della manodopera con il conseguente ricorso ad intermediari illegali, come nel caso del diffuso fenomeno del "caporalato". Al riguardo, si evidenzia che la disciplina del contratto di somministrazione, introdotta dal decreto legislativo n. 276/2003 e successive modifiche, è stata innovata dall'articolo 12 del decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, che introduce nel codice penale un nuovo articolo, il 603-bis, contenente il reato di "*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*". Tale disposizione, finalizzata alla repressione dei fenomeni di sfruttamento di lavoro irregolare, mediante attività organizzata di intermediazione, svolta con il ricorso alla violenza, minaccia o intimidazione, atteso lo stato di bisogno o di necessità dei lavoratori coinvolti, si colloca tra i delitti contro la libertà individuale del lavoratore e si configura quale nuovo ed efficace strumento di contrasto del citato fenomeno del "caporalato".

Con riferimento a tale contesto normativo, un'efficace azione ispettiva comporta anche l'esigenza di una stretta sinergia con le altre forze deputate al controllo e alla vigilanza, al fine di individuare gli indicatori di rischio e i conseguenti obiettivi da perseguire nella lotta al lavoro sommerso.

Si richiamano, a tale riguardo, le Convenzioni e i protocolli siglati, al fine di garantire un coordinamento operativo, oltre ad uno scambio informativo tra gli organi di controllo, diretto al contrasto dei fenomeni di criminalità economica collegati allo sfruttamento di lavoratori "irregolari" ed "in nero", delle frodi in danno agli enti previdenziali, nonché alla prevenzione dei fenomeni infortunistici. A titolo esemplificativo, si evidenziano:

- la "*Convenzione per la Cooperazione tra i Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri e Direzioni provinciali del lavoro nel contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro, l'occupazione illegale di lavoratori e al rispetto delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro*", siglata tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della Difesa;
- il "*Protocollo d'Intesa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Istituto nazionale della previdenza sociale e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni del*

lavoro e l'Agenzia delle Entrate per lo scambio dati ed informazioni in materia di attività ispettiva”.

A tale proposito, occorre altresì puntualizzare che, come evidenziato anche dalla stessa CGIL nelle proprie osservazioni del 25 maggio 2010 in ordine all'applicazione della Convenzione n. 81, l'attività svolta dal personale dei Nuclei dell'Arma dei Carabinieri si è dimostrata di grande supporto per gli ispettori del lavoro, specialmente per quelle ispezioni effettuate di notte o in particolari aree del territorio, dove la presenza dei Carabinieri ha garantito libertà d'azione e tutela contro possibili aggressioni o altre forme di pressione nei confronti degli ispettori del lavoro, soprattutto nei settori più a rischio, come l'edilizia e l'agricoltura.

Riguardo, poi, la problematica concernente l'erogazione della retribuzione dovuta e il recupero contributivo per le prestazioni di lavoro svolte irregolarmente sul territorio italiano da cittadini extracomunitari clandestini “espulsi”, occorre precisare quanto segue.

Il nostro ordinamento tutela il lavoro quale principio costitutivo e non prevede differenti livelli di tutela tra lavoratori assunti regolarmente ed irregolarmente, in quanto, come sottolineato dalla Suprema Corte (Cassazione Civile, Sezione lavoro, 11/07/01, n. 9407), la pendenza di un rapporto di lavoro risulta svincolata dalla sussistenza di un permesso di soggiorno in capo al lavoratore.

L'illiceità del rapporto lavorativo, infatti, presuppone l'applicabilità dell'articolo 2126 del codice civile, che prevede il diritto alla retribuzione per il periodo in cui si è, di fatto, svolta la prestazione, con il conseguente obbligo contributivo connesso alle retribuzioni dovute.

Il lavoratore immigrato irregolarmente potrà, pertanto, agire in giudizio per richiedere l'accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, presentando una denuncia, sia direttamente, sia tramite terzi, quali sindacati ed altre associazioni, al fine di ottenere le retribuzioni arretrate per la prestazione di lavoro eseguita nonché i contributi previdenziali ad esse correlati.

La citata disciplina risulta, altresì, in linea con quanto stabilito dall'articolo 6 della Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, **in fase di recepimento**, concernente il pagamento degli arretrati da parte dei datori di lavoro, che al punto 2, lett. a) prevede che: *“i cittadini di paesi terzi assunti irregolarmente possono presentare domanda . . . ed ottenere l'esecuzione di una sentenza nei confronti del datore di lavoro per ogni retribuzione arretrata, anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato”*.

Articolo 4 della Convenzione n. 81

Preliminariamente, si evidenzia che le fonti di attivazione della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale sono costituite dalla visita d'iniziativa dell'ufficio (c.d. V.I.P.) oppure dalla richiesta d'intervento (c.d. R.I), a seguito di una segnalazione riguardo problematiche comunque connesse con le leggi sul lavoro da parte: o del lavoratore interessato; o delle Organizzazioni sindacali e datoriali; o dell'Autorità giudiziaria; o di altri Organismi territoriali.

A tale proposito, occorre altresì evidenziare che la Direzione Generale per l'attività ispettiva, nell'ambito della sua funzione di coordinamento, annualmente, pianifica la vigilanza, al fine di predisporre efficaci azioni ispettive, mediante l'individuazione dei settori e delle aree a rischio che emergono dalle indicazioni delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, anche per evitare inutili sovrapposizioni di accertamenti in corso di svolgimento da parte di altri organismi deputati al controllo.

La citata Direzione Generale, in considerazione dell'esito positivo della metodologia di programmazione, adottata fin dal 2009, anche per l'anno 2012, ha ritenuto opportuno proseguire in una logica di pianificazione non più orientata esclusivamente sulla base di indicazioni centralistiche bensì fondata sulle segnalazioni delle Strutture territoriali, in modo da poter meglio individuare i

fenomeni di maggior rilevanza che alterano le corrette dinamiche del mercato del lavoro a livello locale.

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.

In riferimento, poi, alle osservazioni formulate dalla CGIL in ordine alla procedura che consente alle associazioni datoriali e dei consulenti di segnalare eventuali "comportamenti anomali" tenuti dagli ispettori del lavoro, si precisa che tale procedura è stata istituita nel 2009, nell'ambito del *Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*, avviato dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva. Al riguardo, sono stati individuati degli *interlocutori qualificati* per assicurare il rispetto del *Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro* approvato con D.D. il 20 aprile 2006, di cui si allega copia (allegato 1), al fine di rilevare, oltre che prevenire, situazioni non in linea con i principi che regolano il corretto svolgimento della medesima attività, nonché garantire l'omogeneità dell'azione degli organi di vigilanza sull'intero territorio nazionale, in una logica di servizio e non di mero esercizio di potere. In considerazione di queste finalità, i suddetti interlocutori sono stati identificati nei rappresentanti di vertice degli organismi del mondo sindacale, delle associazioni di categoria e dei professionisti che svolgono adempimenti in materia di lavoro, ossia Segretari provinciali delle organizzazioni sindacali e Presidenti provinciali delle organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative nonché i Presidenti dei Consigli provinciali degli Ordini professionali di cui all'articolo 1 della legge n. 12/1979. Per completezza di informazione, si riportano di seguito le procedure di segnalazione.

Gli interlocutori qualificati, mediante un apposito *report* semestrale, possono rappresentare al Direttore della Direzione territoriale del lavoro e, per conoscenza, al Direttore Generale per l'attività ispettiva nonché alla competente Direzione regionale del lavoro, le situazioni ritenute non in linea con gli obblighi di uniformità o trasparenza dell'azione ispettiva, anche allegando l'eventuale documentazione. A sua volta, il Direttore dell'Ufficio, entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, provvederà a sentire il soggetto istante per approfondire i contenuti della stessa. L'attività in esame costituisce, pertanto, un mero monitoraggio del corretto svolgimento dell'azione ispettiva, che, in ogni caso, non può costituire uno strumento volto a sostituire o a sovrapporsi ai procedimenti di ricorso o riesame nei confronti dei provvedimenti adottati né tantomeno a quelli di carattere disciplinare.

Qualora, poi, la segnalazione non abbia trovato accoglimento a livello territoriale o comunque sia ritenuta insufficiente o incongrua la soluzione individuata, l'istante, motivando la richiesta di riesame, potrà rappresentare nuovamente tale situazione, per mezzo del corrispondente organismo nazionale, direttamente alla Direzione Generale per l'attività ispettiva, che provvederà ad esprimersi sulla questione, informandone la Direzione regionale o territoriale interessata.

Art. 11 della Convenzione n. 81

Al riguardo, occorre precisare che il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*" nell'ambito dell'azione di contenimento della spesa pubblica, già avviata con precedenti provvedimenti e leggi finanziarie, ha previsto, all'articolo 6, comma 12, ulteriori misure di razionalizzazione e contenimento.

In particolare, tale disposizione è finalizzata a contenere le spese di missione del personale appartenente alla Pubblica Amministrazione mediante la riduzione degli stanziamenti. Al riguardo, con circolare n. 36 del 22 ottobre 2010, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, a seguito di quesiti posti in ordine alla portata applicativa della

norma in materia di rimborso delle spese connesse all'uso del mezzo proprio, ha convenuto sull'esclusione dell'applicazione della disposizione in esame al personale adibito a funzioni ispettive, in considerazione della natura dell'attività svolta da tale personale, impegnato nell'espletamento di funzioni istituzionali relative a compiti di verifica e di controllo.

Con riferimento ai compiti assegnati alle Direzioni regionali e territoriali del lavoro in materia di ispezione, ordinaria e tecnica, la Direzione Generale per l'attività ispettiva, con nota prot. n. 10285 del 9 giugno 2010, ha previsto che il personale ispettivo potrà essere autorizzato all'utilizzo del mezzo proprio, preventivamente e limitatamente all'esercizio delle precise funzioni di verifica, al fine di garantire al contempo il controllo e la razionalizzazione della spesa. Resta comunque ferma la necessità, in linea con i principi di contenimento della spesa, di un'attenta verifica della sussistenza dei presupposti che legittimano il ricorso all'utilizzo del mezzo proprio, quali la sede geografica del territorio di destinazione e/o obiettive esigenze di servizio.

Art. 5 a), 20 e 21 della Convenzione n. 81

Per quanto attiene alla pubblicazione del rapporto annuale sull'attività ispettiva, la Direzione Generale per l'attività ispettiva, in ottemperanza a quanto richiesto dalla Convenzione, provvede periodicamente alla divulgazione dei dati e delle attività svolte, contenute in un apposito rapporto, sulla rete internet ed intranet del Ministero.

Ad ogni buon conto, si allega il Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale relativo all'anno 2011 (allegato 2).

Art. 6, paragrafi 1, a e 2) della Convenzione n. 129

In riferimento alle osservazioni formulate dalla Commissione, fatto salvo quanto sopra rappresentato in ordine alla Convenzione n. 81, si precisa quanto segue.

La vigilanza in agricoltura è oggetto sia della ordinaria attività ispettiva delle Direzioni territoriali del lavoro, sia di specifiche operazioni straordinarie mirate al controllo e al contrasto del fenomeno del lavoro nero e dello sfruttamento della manodopera clandestina.

I suddetti accertamenti, programmati dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva ed effettuati dal personale ispettivo anche congiuntamente ai Nuclei dei Carabinieri in servizio presso le Direzioni territoriali del lavoro e al personale di vigilanza degli Istituti previdenziali, sono individuati sulla base delle peculiarità delle specifiche aree geografiche, soprattutto del Meridione. In tali ambiti territoriali si concentrano le colture agricole stagionali più rilevanti, che richiedono significativi impieghi di manodopera per la realizzazione delle operazioni inerenti alla coltivazione e la raccolta dei relativi prodotti, con un notevole impatto sulle dinamiche economico-sociali delle aree interessate. L'attività di accertamento in tali settori è finalizzata, pertanto, a tutelare i lavoratori, evitandone lo sfruttamento, a verificare l'eventuale omissione dei versamenti contributivi, previdenziali ed assicurativi, nonché a contrastare il fenomeno diffuso dell'instaurazione fittizia di rapporti di lavoro agricolo, volte ad ottenere indebite prestazioni previdenziali.

Si precisa, altresì, che, con riferimento ai libri ed ai documenti obbligatori di lavoro previsti per i datori di lavoro agricolo ed oggetto di verifica in sede di accertamento ispettivo, il legislatore ha previsto un particolare sistema di semplificazioni, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 6 della Convenzione di cui trattasi.

Infatti, con l'introduzione del Libro Unico del Lavoro (c.d. LUL) ad opera della legge n. 133 del 6 agosto 2008, anche per i datori di lavoro del settore agricolo è stato previsto l'obbligo di istituzione, tenuta e compilazione del nuovo libro obbligatorio, in sostituzione dei precedenti documenti di lavoro. Inoltre, ai sensi dell'articolo 40, comma 4, del decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, concernente la compilazione del documento e del decreto legge n.

5/2012 (c.d. decreto semplificazioni), sono state introdotte ulteriori importanti novità in materia di lavoro e legislazione sociale.

Si segnala, infine, la novità introdotta dall'articolo 22 della legge n. 133 del 6 agosto 2008, che ha ridisegnato la disciplina dei buoni lavoro (*c.d. vouchers*), da erogare per prestazioni di *lavoro occasionali accessorie*, il cui utilizzo ha registrato un “*trend*” in forte crescita per il settore agricolo.

Attualmente, l'utilizzo del sistema dei buoni di lavoro è ampiamente operativo in relazione a tutte le attività agricole, non solo di carattere stagionale, soprattutto in alcune Regioni del Nord Est e del Nord Ovest, dove si registra una diminuzione del fenomeno del lavoro irregolare “totalmente nero” ed un corrispondente aumento della presenza di fattispecie elusive e simulatorie di rapporti di lavoro subordinato anche tramite l'uso della suddetta tipologia di lavoro flessibile.

Articoli 26 e 27 della Convenzione n. 129

Al riguardo, si rinvia a quanto sopra rappresentato in ordine alla Convenzione 81.

ALLEGATI

1. Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro approvato con D.D. il 20 aprile 2006;
2. Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale relativo all'anno 2011.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. Giuseppe Mastropietro)

