

**RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE
DELLA CONVENZIONE N. 81/1947 – Anno 2017
“Ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio”**

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione n. 81 del 1947, ratificata dall'Italia nel 1952, si ribadisce quanto già comunicato con il precedente rapporto (elaborato nel 2014) e si riferiscono le novità legislative sopravvenute in materia, di seguito illustrate nelle risposte alla domanda diretta ed all'osservazione.

DOMANDA DIRETTA

❖ Riforma del sistema ispettivo

Tra le più importanti novità concernenti l'attività ispettiva, si ricorda l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata “**Ispettorato Nazionale del Lavoro**” (di seguito INL), prevista dal decreto legislativo n. 149 del 2015 (allegato 1), in attuazione della legge delega di riforma del mercato del lavoro del 10 dicembre 2014 n. 183 (allegato 2), recante “*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*” (c.d. *Jobs Act*).

In particolare, in osservanza del principio di delega di cui all'articolo 1, comma 7, lettera l) della citata legge n. 183 del 2014, si è provveduto alla razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva mediante l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) e dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), prevedendo anche mezzi e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA).

Pertanto, l'INL integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, al fine di semplificare e razionalizzare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, svolgendo le attività ispettive già esercitate dagli enti citati.

Detta integrazione con gli enti previdenziali risponde alle ulteriori finalità di evitare la sovrapposizione degli interventi ispettivi nei confronti dei soggetti ispezionati e di curare in modo più efficace il coordinamento con gli altri servizi ispettivi (ASL, ARPA), al fine di realizzare un miglioramento qualitativo dei risultati sulla base delle diverse competenze e specifiche esperienze dei differenti organi di controllo.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali – cui spetta il monitoraggio periodico sugli obiettivi e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie – e sotto il controllo contabile della Corte dei conti.

Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 109 del 26 maggio 2016 (allegato 3), è stato emanato il regolamento che disciplina lo Statuto dell'Ispettorato che, congiuntamente al decreto istitutivo (d.lgs. n.149/2015), ne regola l'attività.

Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n.149/2015 sono stati, poi, emanati:

- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM) 23 febbraio 2016 (allegato 4), recante le “*disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro*”, che delinea la struttura

organizzativa della nuova agenzia e disciplina l'ordinamento del personale e le forme di coordinamento tra il personale di vigilanza appartenente ai ruoli dell'Ispettorato e quello appartenente ai ruoli dell'INPS e dell'INAIL;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 marzo 2016 (allegato 5), che disciplina la gestione finanziaria, economica e patrimoniale nonché l'attività negoziale dell'Ispettorato, che conforma la propria gestione ai principi e alle norme vigenti in materia di amministrazione e contabilità pubblica.

Ai sensi della suddetta normativa, l'Ispettorato nazionale del lavoro in Italia si articola in un ufficio centrale, con sede in Roma, articolato in due Direzioni a loro volta suddivise in divisioni (Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso e Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali); in quattro uffici interregionali denominati Ispettorati Interregionali del Lavoro (IIL) e in settantaquattro Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL), dislocati su tutto il territorio nazionale, ad eccezione delle Regioni a statuto speciale Trentino Alto Adige e Sicilia, ove sono presenti analoghi servizi ispettivi incardinati nelle Regioni.

In sostanziale continuità con quanto già previsto dal decreto legislativo n. 124/2004, le funzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 149, concernono:

- la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio dell'attività ispettiva svolta dai soggetti che effettuano vigilanza in materia lavoristica, previdenziale e assicurativa nonché in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nei settori di competenza (cantieri edili, radiazioni ionizzanti, impianti ferroviari e verifica periodica degli ascensori e montacarichi ubicati nelle aziende industriali);
- l'attività di prevenzione e promozione della legalità;
- le attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare, alla mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza sul fenomeno del lavoro irregolare e dell'evasione contributiva;
- la gestione, la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo (compreso quello dell'INPS e dell'INAIL e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro);
- il coordinamento delle attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada.

Il personale ispettivo appartenente all'INL (ad esclusione di quello proveniente dall'INPS e dall'INAIL), alla data dell'ultima rilevazione disponibile (dicembre 2016), è composto da 3.160 unità, di cui 2.538 ispettori del lavoro (rispetto a 2.605 nel 2015, con una riduzione pari a -2,58%), 280 ispettori tecnici (a fronte di 292 nel 2015, con una riduzione del -4,11%) e 342 militari dell'Arma dei Carabinieri (rispetto a 324 nel 2015, con un aumento pari a +5,55%), operante presso l'Ispettorato del Lavoro Centrale (Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro), gli Ispettorati Interregionali del lavoro di Roma, Milano, Venezia, Napoli (Gruppi Carabinieri per la tutela del Lavoro) e gli Ispettorati Territoriali del Lavoro (Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro).

Si precisa che il personale ispettivo è suddiviso tra ispettori ordinari ed ispettori tecnici. Agli ispettori del lavoro è attribuita, ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955 n. 520 e dell'articolo 6 del decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124, la qualifica di Ufficiali di Polizia Giudiziaria che, con la creazione dell'agenzia ispettiva, è stata riconosciuta anche agli ispettori dell'INPS e dell'INAIL, ai quali è stata impartita una formazione *ad hoc*.

L'INL ha il compito di elaborare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria e direttive operative rivolte al personale ispettivo.

Con la circolare INL n. 2 del 25 gennaio 2017 (allegato 6) sono state fornite le prime indicazioni operative sotto il profilo logistico, di coordinamento e di programmazione dell'attività di

vigilanza svolta da tutto il personale ispettivo. Tale circolare ha precisato che ciascun ufficio territoriale dovrà dedicare una o più aree alla vigilanza previdenziale e assicurativa (in relazione al numero di ispettori), con cui si relazionerà tutto il personale dell'INPS e dell'INAIL e nell'ambito delle quali rientrerà – almeno in fase di prima applicazione e secondo criteri di rotazione di durata almeno semestrale – circa un terzo degli ispettori di provenienza ministeriale effettivamente adibiti all'attività di vigilanza.

Secondo la disponibilità di ciascun ufficio sarà, altresì, assegnato un adeguato contingente di personale amministrativo di supporto all'attività di vigilanza. A questo proposito si segnala che il personale ispettivo, nel corso di tutto il 2017, verrà coinvolto in cicli mirati di formazione per l'approfondimento della normativa e delle prassi di nuova attribuzione.

Si fa presente che l'attività del personale ispettivo – sia di provenienza ministeriale che di INPS ed INAIL – è svolta prevalentemente in “servizio esterno”, ovvero fuori dalla sede di lavoro, sia per lo svolgimento degli accessi ispettivi, che per la trattazione amministrativa della pratica. Il coordinamento e l'uniformità delle soluzioni giuridiche adottate dal personale ispettivo sono assicurate, oltre che dai dirigenti dell'Ispettorato, dal coordinatore della vigilanza, dai responsabili di area e – con riferimento alla vigilanza previdenziale e assicurativa – dai referenti della vigilanza INPS e INAIL, che condivideranno in apposite riunioni periodiche eventuali criticità riscontrate nell'esercizio dell'attività.

Si allega l'organigramma dell'INL (allegato 7)

❖ **Articolo 4 della Convenzione. Coordinamento delle attività di ispezione da parte di un'autorità centrale.**

Si evidenzia che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (e precedentemente la *ex* Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), nell'esercizio della funzione di coordinamento e programmazione dell'attività di vigilanza, predispone annualmente il Documento di programmazione dell'attività di vigilanza, contenente le linee prioritarie d'intervento che saranno seguite nello svolgimento dell'azione ispettiva dalle strutture territoriali. In particolare, nel Documento relativo all'anno 2016 si è posto l'obiettivo di effettuare 132.500 accessi ispettivi su tutto il territorio nazionale, ripartiti tra gli uffici interregionali (che a loro volta hanno suddiviso tra gli uffici territoriali) come di seguito:

- n. 27.950 accessi assegnati alla DIL Milano;
- n. 25.300 accessi assegnati alla DIL di Venezia;
- n. 37.750 accessi assegnati alla DIL di Roma;
- n. 41.500 accessi assegnati alla DIL di Napoli.

Con riferimento alla pianificazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2016 si sottolinea, altresì, che – ferma restando l'individuazione delle priorità di intervento sul territorio nazionale, al fine di realizzare una effettiva tutela sostanziale dei lavoratori e contrastare i fenomeni illeciti ed in particolare quelli connessi al lavoro sommerso e quelli elusivi della normativa lavoristico-previdenziale – la programmazione è strettamente correlata alle caratteristiche specifiche dei fenomeni di irregolarità che emergono nei diversi ambiti locali a livello regionale e provinciale.

Infatti – in base anche alle proposte formulate dagli uffici territoriali e all'analitica mappatura dei fenomeni di irregolarità e delle criticità che contraddistinguono le singole aree geografiche, effettuate con l'ausilio dei dirigenti delle strutture territoriali – la programmazione degli obiettivi a livello regionale e provinciale consente una più mirata selezione, sotto il profilo qualitativo, dei controlli da attuare.

Si cerca, dunque, di perseguire una strategia di azione finalizzata non tanto ad incrementare il numero degli accessi ispettivi, quanto piuttosto ad orientare l'attività di vigilanza verso aspetti

fondamentali di tutela effettiva delle condizioni di lavoro, mediante la previsione di obiettivi programmatici che tengano conto delle peculiarità dei contesti territoriali di riferimento, al fine di contrastare i fenomeni di irregolarità sostanziale piuttosto che le mere violazioni di natura formale.

Il rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale per l'anno 2016, redatto ai sensi dell'articolo 20 della Convenzione in esame, evidenzia l'avvenuto conseguimento dell'obiettivo numerico e qualitativo stabilito in sede di programmazione.

Infatti, rispetto al numero di aziende ispezionate da parte del personale ispettivo complessivamente considerato (ministeriale, INPS e INAIL), pari a 191.614 su tutto il territorio nazionale, gli accessi effettuati dagli ispettori operanti presso le strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (oggi confluite nell'Ispettorato Nazionale del Lavoro) sono stati pari a 141.920, risultato particolarmente significativo anche in considerazione della fisiologica diminuzione del personale di vigilanza che da tempo interessa gli uffici territoriali.

Tale dato attesta, dunque, l'avvenuta realizzazione e addirittura il superamento (+ 7%) del menzionato obiettivo numerico (pari a 132.500 accessi complessivi programmati) previsto dal documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2016.

In particolare, ciascuna struttura interregionale ha conseguito e superato l'obiettivo numerico di propria competenza, come di seguito riportato:

- DIL Milano – effettuati 29.818 accessi ispettivi, a fronte di 27.950 alla stessa assegnati;
- DIL di Venezia – effettuati 26.933 accessi ispettivi, a fronte di 25.300 assegnati;
- DIL di Roma – effettuati 38.621 accessi ispettivi, a fronte di 37.750 assegnati;
- DIL di Napoli – effettuati 46.549 accessi ispettivi, a fronte di 41.500 assegnati.

L'analisi dei dati concernenti la presenza del personale ispettivo nei diversi ambiti territoriali, in particolare, evidenzia un significativo aumento delle verifiche ispettive effettuate, rispetto a quelle inizialmente programmate, nelle seguenti aree geografiche: 6.848 (+ 65%) in Basilicata; 7.985 (+17%) in Veneto; 2.361 (+ 17%) in Molise; 8.132 (+12%) in Calabria; 9.767 (+ 11%) in Piemonte; 5.137 (+8%) in Liguria; 10.854 (+8%) in Toscana.

La distribuzione degli accessi ispettivi nei tradizionali macro-settori di intervento evidenzia i seguenti dati: Agricoltura 8.042 aziende ispezionate; Industria (compreso il settore manifatturiero) 14.265 aziende ispezionate; Edilizia 41.654 aziende ispezionate; Terziario 77.959 aziende ispezionate.

Nel dettaglio, si evidenzia che su 132.942 accertamenti definiti nell'anno 2016, in 80.316 casi sono stati contestati illeciti in materia di lavoro e legislazione sociale o di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Pertanto, sul totale delle pratiche ispettive lavorate nel corso dell'anno, più del 60% è risultato irregolare: tale percentuale risulta sostanzialmente stabile (+0,12 punti percentuali) rispetto al tasso di irregolarità riscontrato nel 2015.

Tale circostanza evidenzia la costante attenzione all'azione di *intelligence* propedeutica alla pianificazione dell'attività di vigilanza finalizzata ad orientare le verifiche verso obiettivi mirati.

Il numero dei lavoratori irregolari accertati in occasione delle verifiche ispettive effettuate al 31 dicembre 2016 è in deciso aumento rispetto all'anno 2015, in quanto è pari a 88.865 rispetto a 78.298 lavoratori irregolari accertati nel 2015 (+13,5%), di cui quelli "in nero" sono pari ad oltre il 48% (43.048), ad ulteriore conferma della validità dell'azione di *intelligence* diretta alla valutazione – in fase di programmazione degli accertamenti ispettivi – delle specificità del tessuto economico sociale a livello locale.

Durante gli accessi ispettivi effettuati su tutto il territorio nazionale nel corso dell'intero anno 2016 sono stati trovati al lavoro 1.357 lavoratori extracomunitari clandestini (a fronte di 1.716 accertati nel 2015), concentrati, in particolare, nei settori industria e manifatturiero (614) – in larga parte impiegati in aziende nelle province di Napoli (163) e Prato (162) – e nel terziario (432).

In misura decisamente inferiore, invece, sono stati trovati intenti al lavoro lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno nel settore edile (94). Risulta, invece, in aumento il dato numerico dei clandestini occupati in agricoltura (217, a fronte di 180 nel 2015: +21%).

Inoltre, nel corso del 2016, i dati relativi alla sospensione dell'attività imprenditoriale ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008 e successive modificazioni (per lavoro sommerso in percentuale pari o superiore al 20% del personale presente in occasione dell'accesso nonché per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza) sono pari a 7.020 provvedimenti e risultano sostanzialmente in linea con quelli del 2015 (7.118).

La quasi totalità (7.013) dei provvedimenti interdittivi in questione si riferisce all'occupazione di lavoratori in nero in misura pari o superiore al 20% di quelli presenti sul luogo di lavoro, mentre soltanto 7 sospensioni sono state adottate per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nelle macro-categorie ATECO “I” – Servizi, alloggi e ristorazione (2.817 sospensioni), “G” – Commercio (1.147 sospensioni), “F” – Costruzioni (959 sospensioni) e “C” – Attività manifatturiera (871 sospensioni).

La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesto, oltre alla regolarizzazione dell'illecito, anche il pagamento di una “somma aggiuntiva”) si è avuta in 6.296 casi.

Per quanto, invece, concerne il profilo qualitativo, l'analisi dei risultati degli accertamenti svolti nel corso dell'anno 2016 conferma l'impatto positivo della strategia di azione e del ruolo di coordinamento dell'attività di vigilanza, mirata, come già detto, all'individuazione e al contrasto dei più significativi illeciti sostanziali, con riferimento ad alcuni rilevanti fenomeni elusivi della normativa lavoristico- previdenziale già evidenziati nel documento di programmazione:

- ✓ Riqualificazione dei rapporti di lavoro: gli accertamenti ispettivi mirati a verificare l'eventuale ricorso a forme contrattuali flessibili o atipiche al fine di dissimulare veri e propri rapporti di lavoro subordinato hanno consentito di provvedere, nel corso dell'intero anno 2016, alla riqualificazione del rapporto di lavoro di 7.598 lavoratori;
- ✓ Esternalizzazioni: particolarmente significativo è risultato l'esito dei controlli concernenti l'accertamento di fattispecie illecite di appalto/subappalto, distacco o somministrazione abusiva/fraudolenta, mirati ad arginare i fenomeni di *dumping* e a garantire la corretta applicazione della disciplina normativa e contrattuale nei confronti dei lavoratori interessati da forme fintizie o irregolari di esternalizzazione del processo produttivo. L'accertamento di tali tipologie di illeciti ha coinvolto complessivamente 13.416 lavoratori;
- ✓ Autotrasporto: l'attività di vigilanza nel settore dell'autotrasporto è stata molto intensificata in ragione delle criticità segnalate dal territorio, relativamente a fattispecie elusive della normativa lavoristica e previdenziale e all'utilizzo irregolare di diversi istituti contrattuali. In tal senso, il distacco e la somministrazione transnazionale, nonché il fenomeno della delocalizzazione delle imprese e degli appalti sono stati oggetto di specifiche azioni ispettive effettuate in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti per i controlli nel settore dell'autotrasporto, quali il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'interno. I citati controlli hanno interessato 371 aziende e 378 lavoratori, di cui circa il 25% di nazionalità non italiana; inoltre 57 conducenti non sono risultati in possesso della documentazione attestante il rapporto di lavoro; infine, 116 conducenti (oltre il 30%) sono stati coinvolti in fattispecie di somministrazione e 12 (circa il 3%) in distacco.

- ✓ **Salute e sicurezza:** la vigilanza in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro svolta nell'anno 2016 ha interessato 25.834 aziende ed ha consentito di riscontrare 30.251 violazioni, con un tasso di irregolarità del 73,5%, a fronte della programmazione di un numero di ispezioni, in tale settore, pari a 18.000 aziende e all'individuazione di un obiettivo qualitativo pari al 60% di aziende irregolari.

❖ **Articolo 6 della Convenzione. Indipendenza degli ispettori del lavoro**

Al fine di assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva e l'uniformità di comportamento dei diversi organi di vigilanza, quale “*unica effettiva garanzia di una ispezione del lavoro efficace e credibile che incide sui comportamenti concreti degli operatori economici e dei loro consulenti, vera garanzia del rispetto dell'equilibrio, interpretato dalle norme di legge, tra le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela della persona che lavora*”, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, già con la lettera circolare prot. n. 6052 del 27 aprile 2009 (allegato 8) ha dettato le linee operative per dare piena attuazione alla direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 sotto il duplice profilo dell'uniformità di comportamento e della trasparenza del comportamento ispettivo attraverso il **Progetto di trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva**.

A tal fine è stato previsto lo svolgimento, da parte della *ex* Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (attualmente confluita nell'Ispettorato Nazione del Lavoro), di un monitoraggio semestrale per verificare eventuali «segnalazioni» trasmesse da parte di «interlocutori qualificati» (segretari provinciali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, presidenti provinciali delle organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, presidenti dei consigli provinciali degli ordini professionali) al Direttore del competente ufficio territoriale.

Questo monitoraggio è mirato, sotto il profilo dell'**uniformità** dei comportamenti, a verificare il corretto svolgimento dell'attività ispettiva, mediante la creazione a livello centrale di una sorta di osservatorio privilegiato volto a prevenire possibili comportamenti anomali e a garantire l'uniformità di azione da parte degli organi di vigilanza nonché la parità di trattamento dei soggetti ispezionati.

Si evidenzia, al riguardo, che possono essere segnalate le valutazioni ispettive che si discostino in maniera evidente dalle puntuali indicazioni e dai chiarimenti forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso circolari, lettere circolari, risposte ad interPELLI o pareri specifici. Di contro, non possono essere segnalate quelle attività poste in essere dal personale ispettivo rispetto alle quali il Legislatore preveda margini di discrezionalità, quali, a titolo di esempio, il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n.81 del 2008.

Le segnalazioni sono presentate dai soggetti qualificati al Direttore dell'ufficio territoriale competente e, per conoscenza, all'INL e al competente ufficio interregionale. Alla segnalazione potrà essere allegata eventuale documentazione a prova della situazione di non conformità.

Il Direttore dell'ufficio provvede, entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, a convocare l'istante per approfondimenti in merito e, se necessario, adotta i provvedimenti amministrativi (anche in forma di autotutela) che consentono di eliminare gli eventuali vizi dell'atto sanzionatorio dovuti all'inosservanza delle indicazioni fornite dall'Amministrazione.

Qualora la segnalazione non sia accolta in sede territoriale o la soluzione adottata sia ritenuta insufficiente o incongrua, l'istante può nuovamente segnalare la situazione, per mezzo del corrispondente organismo nazionale dell'associazione sindacale, datoriale o dei professionisti, all'attuale Direzione Centrale Vigilanza, Affari legali e Contenzioso dell'INL (*ex* Direzione Generale per l'Attività Ispettiva), che potrà esprimersi sulla questione, informandone gli uffici territoriali interessati.

Il criterio della **trasparenza** dell'attività ispettiva, invece, prende in considerazione tutte le fattispecie che non si mostrino in sintonia con il Codice di comportamento dei dipendenti delle

Pubbliche Amministrazioni del 28 novembre 2000 e con i profili deontologici individuati dal Codice di comportamento degli ispettori del lavoro, emanato con decreto ministeriale del 15 gennaio 2014, che al Capo V, articolo 19, sancisce che “il personale ispettivo, nell’esercizio delle proprie funzioni, assume, nell’interesse pubblico e della tutela sociale del lavoro, l’obbligo di uniformarsi ai valori fondamentali dell’imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza, attenendosi a norme di onestà e integrità”.

In particolare, i comportamenti non consoni con i profili deontologici richiamati nel codice di comportamento concernono:

- le violazioni del principio di imparzialità e di parità di trattamento, secondo cui l’ispettore di vigilanza si deve astenere da qualsiasi azione arbitraria nei confronti del datore di lavoro e da qualsiasi trattamento preferenziale (art. 20 del Codice di comportamento);
- le violazioni dell’obbligo di astensione e di dichiarazione di incompatibilità. L’ispettore non deve partecipare all’adozione di decisioni o ad indagini ispettive ogni volta che possano essere coinvolti, direttamente o indirettamente, interessi personali o sussistano ragioni di convenienza. La dichiarazione di incompatibilità, inoltre, deve essere resa qualora sussistano, con il soggetto ispezionato o con il professionista che lo assiste, relazioni di parentela o di affinità entro il 4° grado (art.21);
- la tutela della riservatezza e del segreto professionale. L’ispettore non deve utilizzare, ai fini privati, le informazioni di cui dispone per ragioni d’ufficio, comprese quelle fornite dalle banche dati cui è autorizzato ad accedere. L’ispettore, inoltre, deve garantire la segretezza della fonte dell’eventuale denuncia o degli atti che hanno dato origine all’accertamento e deve mantenere il segreto sulle informazioni inerenti ai processi produttivi e lavorativi di cui venga a conoscenza nell’esercizio delle proprie funzioni (art.22).

Analogamente a quanto avviene per le segnalazione di violazioni del principio di uniformità d’azione, gli interlocutori qualificati possono segnalare, mediante apposito modello, le anomalie inerenti ai profili deontologici al dirigente dell’ufficio territoriale di appartenenza del personale ispettivo interessato e, per conoscenza, ai direttori delle direzioni centrali dell’INL (Direzione Centrale delle Risorse umane, Bilancio e Affari generali e Direzione Centrale Vigilanza, Affari legali e Contenzioso, *ex* Direzioni Generali delle Risorse umane e Affari generali e dell’Attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e dell’ufficio interregionale di competenza.

Il dirigente dell’ufficio territoriale che abbia ricevuto la segnalazione provvede a convocare l’istante al fine di approfondire le problematiche evidenziate ed adotta, se necessario, i provvedimenti opportuni, dandone informazione all’istante ed ai citati direttori centrali ed interregionale.

Anche per le segnalazioni inerenti alle violazioni dei profili deontologici, qualora la segnalazione non sia accolta dal dirigente dell’ufficio territoriale o la soluzione da questi adottata non sia ritenuta congrua dall’istante, la situazione potrà essere rappresentata nuovamente – per il tramite del corrispondente organismo nazionale dell’associazione sindacale, datoriale o dei professionisti – alle citate Direzioni Centrali dell’INL, motivando la richiesta di riesame della problematica.

Le strutture centrali dell’INL, approfondita la questione, possono intraprendere le azioni opportune al fine di eliminare le situazioni di criticità segnalate e perfino attivare, ove ne ricorrono i presupposti, le misure disciplinari previste dall’ordinamento nei confronti del personale interessato.

Si precisa che il “Progetto trasparenza” non si sostituisce né si sovrappone ai procedimenti di ricorso o riesame nei confronti dei provvedimenti adottati e, tantomeno, a quelli di carattere disciplinare, ma si pone in linea parallela, e non alternativa, ai tipici strumenti del contenzioso.

Appare opportuno sottolineare che tale procedura non incide, inoltre, sull’autonomia e l’indipendenza dell’azione ispettiva ma ne garantisce, piuttosto, la legalità e la correttezza.

Si evidenzia, peraltro, che all’esito del monitoraggio effettuato, ad oggi non risultano pervenute segnalazioni di particolare rilevanza che abbiano determinato conseguenze sotto il profilo disciplinare.

❖ Articolo 11. Risorse materiali dell’Ispettorato del Lavoro

Con riferimento ai fondi assegnati dal Governo alla *ex Direzione Generale per l’Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* per lo svolgimento dell’attività di vigilanza, si richiamano la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016) “*Disposizioni per il bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” e la legge del 28 dicembre 2015 n. 209 “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018*”, per quanto concerne la ripartizione in capitoli, mediante le quali è stato assicurato un *budget* per le “missioni all’interno” svolte dagli uffici territoriali del Ministero del Lavoro (esclusi, dunque, quelli delle Regioni a Statuto Speciale del Trentino Alto Adige e della Sicilia) pari ad euro 5.671.198,00.

Tale stanziamento, comprensivo anche delle spese assicurative per l’uso del mezzo proprio da parte degli ispettori nell’ambito dello svolgimento delle attività di accertamento loro assegnate e di quelle per il personale dell’Arma dei Carabinieri operante presso gli uffici territoriali, è stato interamente utilizzato per tutte le attività di controllo effettuate nell’anno di riferimento, comprese le vigilanze straordinarie e gli accessi brevi, senza il ricorso a ulteriori risorse.

Analogamente, è risultato interamente impegnato, per il 2016, l’intero importo – pari ad euro 4.500,00 – stanziato sul capitolo concernente le spese connesse all’accertamento ispettivo e, in particolare, quelle postali per la notificazione dei provvedimenti conseguenti all’accertamento di illeciti sanzionati in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si fa presente, altresì, che, anche in considerazione dei tagli applicati a seguito della cosiddetta *spending review*, il Legislatore nazionale ha recentemente previsto, con apposite norme, l’assegnazione all’attività di vigilanza di una quota delle risorse finanziarie strettamente connesse alle sanzioni riscosse mediante lo svolgimento degli accertamenti di competenza degli ispettori del lavoro.

In particolare, l’articolo 9, comma 2, del decreto legge n. 76 del 2013 ha stabilito la rivalutazione delle ammende previste con riferimento alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e di alcune sanzioni amministrative pecuniarie, disponendo la destinazione della metà dell’ammontare delle citate maggiorazioni al finanziamento di iniziative di vigilanza nonché di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro effettuate dagli uffici territoriali (somme imputate al capitolo di bilancio 2921 “Spese per le iniziative di vigilanza nonché di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro effettuate dalle direzioni territoriali del lavoro ai sensi dell’art. 9, comma 2, del D.L. 76/2013”).

Inoltre, l’articolo 14, comma 1, lettere c) e d) del decreto legge n. 145 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9 del 2014 e successivamente modificato con decreto legislativo n. 151 del 2015, al fine di rafforzare l’attività di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ha previsto l’incremento delle sanzioni amministrative concernenti le violazioni in materia di orario di lavoro e di occupazione di personale in nero, nonché delle somme aggiuntive previste per la revoca del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale, destinando tali importi ad un capitolo di bilancio appositamente istituito.

Premesso quanto sopra, si evidenzia che, per il capitolo 2921 “Spese per le iniziative di vigilanza nonché di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro effettuate dalle direzioni territoriali del lavoro ai sensi dell’art. 9, comma 2, del D.L. n. 76/2013”, nel corso del 2016 sono state impegnate tutte le risorse riassegnate, per un importo complessivo pari ad euro 777.207,00.

Per il capitolo 2922 “Spese destinate alla razionalizzazione del servizio ispettivo operante sull’intero territorio nazionale e per il contrasto del lavoro sommerso ed irregolare”, istituito ai sensi dell’articolo 14, comma 1, lett. c) e d) del decreto legge n. 145/13, come modificato dal decreto legislativo n. 151/2015, è stata riassegnata ed impegnata la complessiva somma di euro 9.340.635,00.

❖ Art. 5(a), 20 e 21. Contenuto dei report annuali dell'attività ispettiva

Per quanto concerne l'articolo 5 della Convenzione in esame, si evidenzia che la cooperazione istituzionale tra la *ex* Direzione Generale per l'Attività Ispettiva e l'INAIL svolta nel corso dell'anno 2016 ha riguardato esclusivamente l'ambito di vigilanza in materia lavoristica ed assicurativa, esulando dagli specifici profili amministrativi ed assicurativi di competenza dell'Istituto assicurativo.

Con l'avvio dell'INL, tale impostazione è stata confermata anche dalle linee programmatiche per l'anno 2017, secondo le quali l'attività di vigilanza è mirata anche ad assicurare l'equità dei costi assicurativi e degli indennizzi, mediante una puntuale azione di contrasto all'evasione e all'elusione contributiva.

In relazione alla richiesta di cui alle lettere (f) e (g) dell'articolo 21, relativa alla pubblicazione dei dati sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali unitamente al report annuale dell'attività ispettiva, si fa presente che – trattandosi di ambiti di stretta competenza dell'INAIL che cura i report e le relazioni annuali in materia – le tempistiche dell'elaborazione dei dati stessi da parte dell'INAIL differiscono notevolmente da quelle volte alla redazione del rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale: gli ultimi report disponibili sul sito INAIL in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali sono riferiti all'anno 2015 (allegato 8).

OSSERVAZIONI

❖ Articolo 3(1) e 2 della Convenzione. Funzioni aggiuntive assegnate agli ispettori

Per quanto concerne le osservazioni di cui all'articolo 3(1) e 2 della Convenzione, riguardanti le funzioni suppletive assegnate agli ispettori del lavoro in materia di prevenzione e contrasto all'occupazione irregolare dei lavoratori stranieri e sulla collaborazione del personale ispettivo con l'Arma dei Carabinieri in tale ambito, si rinvia alla nota di questo ufficio prot. n. 32/0008257/MA005.A002.11244 del 3 maggio 2016 (allegato 9).

In particolare si ribadisce che, qualora sia accertata l'occupazione in nero di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno, il personale ispettivo è tenuto all'irrogazione nei confronti del datore di lavoro della c.d. "maxisanzione" (*ex art. 3 D.L. n. 12/2002, convertito in legge n. 73/2002, come modificato dall'art. 4 della legge n. 183/2010 e dall'art. 14 del D.L. n. 145/2013, convertito nella legge n. 9/2014 e da ultimo dall'art. 22, comma 1, del D. Lgs n. 151/2015*), i cui importi sono aumentati, in tal caso, in misura pari al 20% (analogamente a quanto avviene in caso di minori in età non lavorativa per i quali, come per gli extracomunitari clandestini, non è ammessa la procedura di diffida).

Inoltre, sebbene l'accertamento della regolarità dell'ingresso in Italia di cittadini extracomunitari non rientri tra le specifiche competenze degli Ispettorati territoriali, il personale ispettivo in servizio presso gli stessi provvede anche (in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria qualora emergano, in occasione degli accessi ispettivi, illeciti penali in materia lavoristica e di legislazione sociale) a segnalare la eventuale presenza di lavoratori clandestini alle autorità di pubblica sicurezza per la conseguente identificazione e i successivi controlli di rito, in relazione al reato previsto dall'articolo 10 bis del decreto legislativo n. 286/1998 (*Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato*) ad oggi ancora non depenalizzato.

Al riguardo, inoltre, il personale ispettivo, conclusi i relativi accertamenti, è tenuto a trasmettere alla competente autorità giudiziaria le informative di reato concernente l'articolo 22, comma 12, del decreto legislativo n. 286/1998, secondo il quale "*il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno [...] è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato*" e, ove ne ricorrono i presupposti, le seguenti ulteriori fattispecie:

- articolo 12 del Testo Unico sull'Immigrazione (d. lgs. n. 286/1998), concernente “*Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*”, che punisce diversi comportamenti connessi all’ingresso e alla permanenza illegale di stranieri nel Paese;

- articolo 603-bis del codice penale (introdotto dall’art. 12 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148/2011), concernente il reato di “*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*”, che punisce le condotte riconducibili al cosiddetto “caporalato” con la reclusione da uno a sei anni e la multa da 500 a 1000 euro e, per le ipotesi in cui il reato sia commesso con violenza o minaccia, con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro, per ciascun lavoratore reclutato.

Ferma restando l’applicazione, nei confronti del datore di lavoro, delle sanzioni amministrative connesse all’impiego irregolare di lavoratori subordinati nonché la trasmissione della notizia di reato all’autorità giudiziaria per i citati reati, si sottolinea che l’azione del personale ispettivo è comunque volta ad assicurare ai cittadini extracomunitari clandestini la necessaria tutela sostanziale, al pari di quella garantita ai lavoratori regolarmente soggiornanti nel Paese. Infatti, la nullità del contratto posto in essere, conseguente alla mancata osservanza della procedura prevista per la corretta instaurazione del rapporto di lavoro, non pregiudica il diritto del lavoratore privo del permesso di soggiorno al rispetto degli obblighi retributivi e contributivi, delle disposizioni vigenti in materia di orario di lavoro, salute e sicurezza, nonché di quelle concernenti il principio di non discriminazione e di tutela dei minori e delle lavoratrici madri.

In ambito ispettivo, si evidenzia che l’attività di vigilanza ordinaria in materia di lavoro e di legislazione sociale, negli ultimi anni, ha dedicato particolare attenzione al contrasto al lavoro sommerso, quale fonte di *dumping* sociale, di precarietà e di lesione della dignità umana, anche attraverso il contributo dei militari dell’Arma dei Carabinieri funzionalmente assegnati alle strutture del Ministero, il cui intervento risulta particolarmente utile in contesti “critici”, caratterizzati da gravi forme di irregolarità e sfruttamento della manodopera che spesso coinvolgono lavoratori stranieri.

In linea con il recente impulso dato al perseguimento del reato di caporalato (art. 603 bis del codice penale), riformulato dalla legge n. 199/2016 “*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*”, si conferma il costante impegno dell’attività di vigilanza nel contrastare tale fenomeno strettamente connesso al lavoro “nero” in particolare nel settore agricolo, anche in considerazione della diversa diffusione di tale tipologia di illecito a livello nazionale e della sua maggiore incidenza nelle regioni del Sud, anche con il coinvolgimento di altre istituzioni che collaborano sia sotto il profilo operativo, sia mediante la condivisione di dati e informazioni utili ad orientare i controlli.

L’azione ispettiva in materia lavoristica e previdenziale può, inoltre, apportare un significativo contributo alla realizzazione di una efficace tutela delle vittime del lavoro forzato, spesso indotte a prestare la loro attività senza un regolare contratto, in condizioni di sfruttamento e di grave rischio per la salute e la sicurezza.

In tale ipotesi l’Ispettorato Nazionale del Lavoro, attraverso la più stretta sinergia con il personale ispettivo dell’INPS e dell’INAIL, può garantire una più efficace attività di *intelligence* e di controllo.

Al riguardo, si segnala, infine, che è stato recentemente emanato il Decreto interministeriale (Ministero dell’interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell’economia e finanze) 10 febbraio 2017 relativo all’attuazione della previsione di cui all’articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n.109/2012, recante “*Attuazione della Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*”. Con tale decreto è stato, in particolare, adottato il modello, istituito ai sensi della direttiva 2009/52/CE, con il quale il lavoratore straniero viene informato circa il suo diritto alla retribuzione e ai contributi assicurativi e previdenziali e circa le

modalità con le quali far valere tale diritto. Tra i soggetti competenti a notificare il modello allo straniero e alla questura competente si annoverano anche gli ispettori del lavoro, che conseguentemente acquisiscono un ruolo ancor più rilevante sotto il profilo della tutela sostanziale dei lavoratori stranieri.

ALLEGATI

- 1) Decreto Legislativo n. 149 del 2015 “Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell’attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della *legge 10 dicembre 2014, n. 183*”;
- 2) Legge 10 dicembre 2014 n. 183, “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”;
- 3) D.P.R 26 maggio 2016 n. 109, “Regolamento recante approvazione dello Statuto dell’Ispettorato nazionale del lavoro”;
- 4) DPCM 23 febbraio 2016;
- 5) DPCM 25 marzo 2016;
- 6) Circolare Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 2/2017;
- 7) Organigramma Ispettorato Nazionale del Lavoro;
- 8) Dati INAIL anno 2015;
- 9) Nota prot. n. 32/0008257/MA005.A002.11244 del 3 maggio 2016, inviata al Bureau International du Travail;
- 10) Elenco delle Parti Sociali alle quali è inviato il presente rapporto.

