

Coordinamento Ispezione del Lavoro - Div.VII Direzione Generale del Personale

CIRCOLARE N. 33/2000

prot. n. 972/A2.2
Roma, 1 giugno 2000

Direzione Generale degli Affari Generali e del
Personale Divisione VII
COORDINAMENTO ISPEZIONE DEL LAVORO

Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro
Alle Direzioni Regionali del Lavoro
Settore Ispezione
Alle Direzioni Provinciali del Lavoro
Servizio Ispezione

LORO SEDI

e, p.c. Alla Direzione Generale dei Rapporti di
Lavoro

Alla Direzione Generale per l'Impiego
Alla Direzione Generale della Previdenza
e Assistenza Sociale
Alla Direzione Generale dell'Osservatorio del
Mercato del lavoro
All'Ufficio Centrale per la formazione
professionale dei lavoratori
Al Servizio Ispettivo
Al Servizio Controllo Interno

LORO SEDI

Alla Regione Siciliana
Assessorato Lavoro e Prev. Sociale
Ispettorato del Lavoro
PALERMO

Alla Provincia Autonoma - Ripartizione
Lavoro
Ispettorato del lavoro
BOLZANO

Alla Provincia Autonoma - Sezione Lavoro
TRENTO

Oggetto: Programmazione dell'attività di vigilanza.

1. Premessa

A seguito del decreto del Ministro del lavoro del 3 aprile 2000 contenente la direttiva per l'attività istituzionale emanata ai sensi dell'art.14 del D.Lgs. n.29/93 e successive modificazioni e integrazioni ed in esito agli incontri organizzati dalla scrivente con tutti i Dirigenti delle Direzioni Regionali del lavoro, è emersa la necessità di delineare particolari linee programmatiche per una più incisiva azione ispettiva che tenga conto di determinate priorità e strategie di intervento.

In particolare, si rende opportuno dare attuazione ad una programmazione dell'attività di vigilanza che realizzi interventi organici e mirati e che sviluppi il coordinamento e l'integrazione con altri organi di controllo.

Ciò anche in considerazione del Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio u.s. e relativo alla necessità di definire una politica per la sicurezza e salute nei luoghi di lavoro che coordina l'intervento delle diverse amministrazioni competenti, anche in attuazione degli impegni assunti con Carta 2000.

Per tali fini, nella stessa individuazione dei settori a rischio operata nelle riunioni ricordate si è tenuto conto della configurazione socio-economica del Paese, dalla cui analisi sono emerse le priorità da osservarsi in sede di programmazione di interventi ispettivi mirati.

L'esito di tale ricognizione consente di dare speciale rilievo a determinati settori di intervento, sia da parte di codesti Uffici nella programmazione periodica dell'azione di vigilanza, che in sede di coordinamento delle attività a livello centrale.

Così, in parallelo con l'ordinaria azione di controllo nei settori individuati nel corso delle riunioni, si dovrà procedere all'attuazione della programmazione degli interventi nei settori e secondo le linee di indirizzo di seguito indicate.

In particolare, nelle ipotesi in cui sarà posta in essere un'attività di vigilanza integrata, dovranno essere seguite le indicazioni operative dettate con lettera circolare dell'11 aprile 2000, secondo quanto stabilito dalla Commissione Centrale di coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro istituita con D.M. 23/9/99.

2. Settori di intervento

2.1.1. *Edilizia.*

Appare opportuna una programmazione di attività di vigilanza con particolare riguardo alla materia della prevenzione infortuni ed igiene del lavoro.

Nel settore dell'edilizia, infatti, si verifica diffusamente l'impiego irregolare di manodopera con rapporti fittizi di lavoro autonomo e si realizza una larghissima violazione non solo degli obblighi contributivi, ma anche delle più elementari norme in materia di sicurezza.

In particolare, si dovrà porre maggiore attenzione al fenomeno della edilizia in economia "in proprio", nel quale si registra, oltreché un'evasione contributiva totale, una totale elusione della normativa di igiene e sicurezza.

Al riguardo, necessita lo studio di apposite metodiche ispettive finalizzate all'individuazione dei cantieri abusivi (ad es. attraverso il controllo dei consumi abnormi di energia elettrica).

Utili indicazioni potranno, peraltro, provenire dalla Circolare di questo Ministero, n. 40 del 31/03/98, nonché dalla Direttiva del Ministro n. 72103/G/86/263 del 30/07/99.

2.1.2. *Appalti.*

Presenta problematiche peculiari il settore degli appalti pubblici, in particolare per quanto concerne i rapporti tra committenti ed appaltatori e tra questi ultimi ed i subappaltatori.

Particolare rilievo assumono in materia gli impegni assunti da Governo, Regioni e parti sociali voltati ad assicurare, tra l'altro, il rispetto di adeguati standards di sicurezza.

Per tali motivi, l'attività ispettiva dovrà contribuire in modo più incisivo all'attuazione della tutela civilistica, tendendo ad un coinvolgimento del committente nelle tematiche riguardanti la sicurezza, la regolarità contributiva e contrattuale ed evidenziando il vincolo di solidarietà che unisce appaltatore e subappaltatore.

In particolare, va richiamata l'attenzione sulla possibilità, attribuita al committente dal nostro ordinamento, di esperire azioni contrattuali nei confronti dell'appaltatore qualora il medesimo si renda inadempiente agli obblighi convenzionali in senso stretto, previdenziali, nonché a quelli previsti in materia di sicurezza.

Maggiori indicazioni operative sono state dettate in proposito con la circolare n.26 del 21 aprile 2000.

2.2. *Agricoltura.*

Va ricordato in primo luogo il persistere in tale ambito del fenomeno del lavoro sommerso, che, in determinate regioni, concretizza la grave problematica che riguarda lo sfruttamento di lavoratori mediante i cosiddetti caporali.

Va segnalato, inoltre, che il fenomeno dell'illegalità assume in tali evenienze le più diverse forme e connotazioni, quali, ad esempio, quella delle pseudo-cooperative che, dietro l'apparenza di associazioni finalizzate alla fornitura di servizi alle aziende agricole che ne facciano richiesta, camuffano il subdolo fenomeno del "caporalato".

Dalle notizie recentemente pervenute a questa Direzione Generale sembra emergere che il fenomeno in parola si sta estendendo ben al di là dei territori tradizionalmente coinvolti ed anche in altri settori. L'attività di programmazione degli interventi in materia può giovarsi delle indicazioni provenienti dall'Osservatorio sul lavoro in agricoltura, creato proprio con funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività di vigilanza nel settore. Tenuto conto, pertanto, dei risultati positivi dell'azione di controllo svolta nel corso del 1999 e di quanto stabilito dal predetto Osservatorio, saranno seguite le metodologie dettate a ciascuna Direzione Regionale interessata con note del marzo scorso.

2.3. *Pubblici esercizi.*

In questo ambito ed in particolare nel campo della ristorazione è riscontrabile il ricorso rilevante a manodopera, spesso di provenienza extracomunitaria, irregolare e/o clandestina. Anche in considerazione dell'attuale avvenimento del Giubileo, che sta incrementando l'attività lavorativa in tutto il Paese e soprattutto nelle zone ad alto interesse turistico, è opportuno potenziare ed indirizzare l'azione di controllo soprattutto nella direzione dell'emersione del lavoro nero.

2.4. *Industria metalmeccanica.*

Il fenomeno di irregolarità più diffuso in tale settore appare quello dell'interposizione, che investe soprattutto le piccole aziende di facchinaggio, le quali svolgono, in realtà, un'azione di intermediazione con riferimento a prestazioni rese da lavoratori che di fatto operano in modo esclusivo per l'impresa metalmeccanica in attività ad esse proprie.

In molti casi, poi, la stessa attività lavorativa non si limita allo svolgimento di mere prestazioni di facchinaggio, ma si inserisce nello stesso ciclo produttivo dell'impresa (es. lavori di magazzino). Al riguardo si reputa opportuno intensificare l'attività di verifica delle autorizzazioni che sono state rilasciate in merito.

2.5. *Formazione professionale dei lavoratori.*

Occorre premettere che l'attività di vigilanza in questo settore – che si esplica in una serie di controlli gestionali sulla realizzazione di progetti di formazione approvati e posti in essere da operatori pubblici e privati – trae origine dalla considerazione che all'organo ispettivo compete istituzionalmente la funzione di vigilanza per la corretta applicazione della legislazione lavoristica, che comporta anche l'analisi e la verifica del rapporto di lavoro in tutti i settori di attività e, dunque, anche nel settore della formazione, il quale è nondimeno soggetto a forme di impropria utilizzazione di figure professionali e/o di dissimulazione di rapporti di lavoro subordinato.

Attesa, pertanto, la delicatezza dell'attività di vigilanza in materia, che investe l'erogazione di fondi pubblici, nazionali e comunitari, occorre promuovere una migliore organizzazione degli uffici affinchè possa essere intensificata e resa maggiormente efficiente la stessa attività di controllo.

In particolare, considerato il consistente intervallo di tempo occorrente per la completa definizione di una verifica rendicontuale finale, va incentivato lo strumento delle visite in itinere, che, tra l'altro, facilitando sensibilmente la predetta rendicontazione finale, costituisce un importante momento di prevenzione degli abusi e irregolarità nonché di informazione all'utenza, ai soggetti attuatori ed agli allievi con indubbio miglioramento del complessivo sistema della formazione professionale anche solo rispetto alla corretta utilizzazione dei finanziamenti pubblici.

In ordine, poi, all'organizzazione dell'Ufficio nella sua articolazione delle varie aree e per un miglior utilizzo delle unità ispettive nel particolare settore di cui trattasi, non si può non tener conto delle indicazioni già fornite dalla scrivente con circolare n.8 del 27.01.00 e lettera circolare n.629 del 6.04.00.

3. Linee di indirizzo

Nell'ambito dell'attività di vigilanza nei settori sindacati, occorrerà tener conto di alcune linee di indirizzo, da seguirsi con priorità non solo nei settori prima segnalati, ma in genere nell'ordinaria attività degli uffici,

anche in sede di vigilanza integrata o congiunta, e secondo le indicazioni provenienti dalla Commissione Centrale di coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Particolare attenzione dovrà essere posta per assicurare l'obiettivo dell'emersione del lavoro nero e della lotta a forme irregolari di sfruttamento della manodopera - secondo quanto specificato dalla recente direttiva del Ministro - con particolare riferimento al **lavoro minorile** e all'impiego di **lavoratori extracomunitari clandestini**.

In generale e al fine di raggiungere un'uniformità di indirizzo e di esecuzione nell'ambito regionale e per favorire la realizzazione di ispezioni che effettivamente tengano conto delle esigenze permanenti o contingenti delle varie zone, dovrà essere intensificata l'**azione di coordinamento** degli interventi ispettivi in capo alle Direzioni Regionali del lavoro.

Si sottolinea a questo proposito che tale attività di coordinamento, dovrà tener conto e, se del caso, sollecitare le indicazioni e i suggerimenti provenienti anche da organi esterni all'Amministrazione (Enti previdenziali, Guardia di finanza, Autorità locali di pubblica sicurezza, etc.), in tal modo ponendosi – secondo quanto specificato nella lettera circolare del 10 marzo 2000 e, più in generale, con circolare n.35/99 - come strumento efficace per ottenere una omogeneità di metodologie ispettive e per verificare direttamente a livello locale la concreta attuazione delle direttive ministeriali nonché l'applicazione delle norme di comportamento da seguire nell'espletamento dell'attività interna ed esterna.

Allo scopo poi di ottenere un più adeguato monitoraggio su tutto il territorio nazionale delle varie forme di lavoro irregolare e sommerso, dovranno essere adottate determinate e particolari iniziative che, fin dall'inizio, consentano di evidenziare le priorità di azione, mediante una adeguata e sollecita **ricezione e registrazione delle richieste di intervento**.

Si richiama l'attenzione a tal proposito sulla necessità di considerare richieste di intervento solo le denunce acquisite d'ufficio nonché quelle che pervengono da Enti, organizzazioni sindacali o di categoria, non dovendosi ritenere tali tutte le denunce anonime, salvo quanto ricordato nella circolare n.8/00.

Ulteriori iniziative nella direzione della celerità e dell'efficienza dovranno essere adottate dagli uffici periferici per evitare la giacenza di rapporti in attesa dell'emissione delle relative ordinanze. Si dovrà quindi organizzare l'area competente in modo da realizzare rapidamente lo smaltimento dell'arretrato e l'evasione delle pratiche correnti (cfr. circ. n.8/00). Ancora nella direzione dell'efficienza e dell'economicità di azione, massimo impulso dovrà essere dato allo scambio di informazioni e di notizie con organi della stessa o di altre amministrazioni.

In attuazione poi degli impegni assunti con Carta 2000 e in riferimento al Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro in premessa ricordato - finalizzati entrambi al miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro – primaria importanza ed attenzione dovrà essere posta allo scopo di creare una vera e propria **cultura della sicurezza**.

Potranno essere assunte, al riguardo, nell'ambito di ogni Regione e Provincia, iniziative locali che coinvolgono le parti sociali, oltreché l'Assessorato alla Sanità, l'INAIL e le Camere di commercio.

Quanto sopra detto sembra consentire di rendere più efficace ed incisiva la stessa programmazione dell'attività di vigilanza nei settori suindicati, tenuto conto anche della tendenza verso la flessibilizzazione del rapporto di lavoro e della conseguente necessità di una qualificata azione di controllo.

LA DIRETTRICE GENERALE
Dr.ssa Paola Chiari