

ATTIVITA' DI VIGILANZA NELLA LOTTA AL SOMMERSO Protocollo d'intesa del 4 agosto 2010

di Daniela Cervellera

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Gli organi dell'attività di vigilanza. 3. Azioni di contrasto al lavoro irregolare. 4. Il sistema duale dei controlli.

1. Introduzione

Con la direttiva del 18 settembre 2008 sui "Servizi ispettivi e attività di vigilanza" emanata dal Ministro del Lavoro, si è inteso "... rilanciare la filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124, contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30" anche in ragione del mutamento delle attività ispettive e di vigilanza¹.

Questo ha comportato lo spostamento della soglia di attenzione da parte degli organi deputati all'attività di vigilanza verso quei fenomeni di disturbo del mercato del lavoro e di compromissione dello sviluppo economico quali il lavoro nero, l'evasione contributiva, il mancato rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, etc. (c.d. indicatori di rischio).

Il monitoraggio di tali fenomeni è stato reso effettivo dallo scambio dei dati e delle informazioni in materia di attività

¹ Mutamento conseguente alla eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori e della loro sostituzione con il libro unico del lavoro a far data dal 18 agosto 2008, (articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

ispettiva attuato con il Protocollo di intesa stipulato in data 4 agosto 2010 tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Inps, l'Inail e l'Agenzia delle Entrate. L'intesa rende possibile condividere elementi e notizie utili ad incrementare la potenzialità dell'attività ispettiva nella lotta al lavoro sommerso ed all'evasione contributiva.

Le elaborazioni raccolte devono poi essere riscontrate a livello territoriale anche con le banche dati delle Aziende Sanitarie Locali relative agli infortuni ed alle malattie professionali al fine della verifica di corrispondenza delle singole imprese al rispetto della normativa prevenzionistica.

2. Gli organi dell'attività di vigilanza

Il D.lgs. n. 124/2004 ha affidato il coordinamento dei servizi ispettivi alla **Commissione centrale di coordinamento** dell'attività di vigilanza, presieduta dal Ministro del Lavoro dal quale viene convocata "qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi" (art. 3, comma 1, del decreto citato).

Nello specifico è compito della Commissione attivare azioni di contrasto al lavoro sommerso (c.d. nero)², al lavoro

² Effettuato in totale violazione a disposizioni di legge e di regolamenti.

irregolare (c.d. grigio)³ ed al lavoro illegale⁴.

Le decisioni della Commissione centrale di coordinamento dovranno essere rese operative dalla **Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro** con il compito di dirigere e coordinare *“le attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali”* (art. 2, comma 1, D.lgs. n. 124/2004).

Al fine di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza la Direzione generale convoca, almeno quattro volte l'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza.

Inoltre, allo scopo di poter assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la Direzione generale fornisce, altresì, direttive operative e svolge l'attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in materia di lavoro, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 2, comma 2, D. Lgs. n. 124/2004).

A livello territoriale il coordinamento dei soggetti che svolgono attività di vigilanza è affidato alle **Commissioni regionali di coordinamento** dell'attività di vigilanza incardinate presso le Direzioni

regionali del lavoro (D.R.L.)⁵ ed ai **Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso** (C.L.E.S.).

Alle DRL spetta il compito di individuare specifiche linee operative seguendo le direttive impartite dalla Direzione generale, previa consultazione, ogni tre mesi, dei direttori regionali dell'Inps, dell'Inail e degli altri enti previdenziali.

Al fine di fornire alla Direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza convoca, almeno sei volte all'anno, i presidenti dei C.L.E.S. incardinati presso le Direzioni provinciali del lavoro (D.P.L.)⁶.

Le D.P.L. coordinano l'esercizio delle funzioni ispettive e, al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione, forniscono le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, previa consultazione, ogni tre mesi dei Direttori provinciali dell'Inps, dell'Inail e degli altri enti previdenziali.

Nei casi in cui si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i C.L.E.S. (cui partecipano il Comandante provinciale della Guardia di finanza, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale ed il presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare⁷) forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale indicazioni utili per orientare l'attività di vigilanza.

Con periodicità trimestrale i C.L.E.S. sono tenuti a redigere con una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella

³ Effettuato in parziale violazione della normativa in materia lavoristica e previdenziale.

⁴ Effettuato in violazione di norme penali (impiego di personale clandestino o di età inferiore a quella consentita dalla legge).

⁵ Istituite con D.M. 7/11/1996 n. 697 in ogni regione ad eccezione della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

⁶ Istituite con D.M. 7/11/1996 n. 697 in ogni capoluogo di provincia, ad eccezione delle province della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

⁷ Articolo 78, comma 4, L. 23 dicembre 1998, n. 448.

provincia di competenza e, con cadenza annuale una relazione di sintesi.

3. Azioni di contrasto al lavoro irregolare

La direttiva del Ministro Sacconi del 18 settembre 2008 sui “*Servizi ispettivi e attività di vigilanza*” ha indirizzato l’attività ispettiva verso la prevenzione ed il contrasto degli abusi e delle irregolarità di tipo sostanziale, trascurando quelle di carattere prettamente formale in ragione della sproporzione tra il numero delle aziende sottoposte al controllo e quello del personale ispettivo in servizio⁸.

Questo ha comportato la concentrazione dell’attività ispettiva sui fenomeni più gravi quali quello del lavoro sommerso a cui spesso si accompagnano ulteriori violazioni in materia contributiva e di salute e sicurezza.

Inoltre il legislatore, con il decreto legislativo n. 124/2004, ha cercato, con successo, di compensare le lacune nell’attività di vigilanza dovute alla carenza del “corpo ispettivo” attraverso l’introduzione degli istituti conciliativi della conciliazione monocratica e della diffida accertativa per crediti patrimoniali, che consentono al lavoratore di poter soddisfare in breve tempo le proprie pretese patrimoniali.

Misure di contrasto al lavoro irregolare sono state infine introdotte dal T.U. in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che ha previsto la sospensione dell’attività imprenditoriale⁹ nei casi di impiego di personale non risultante dalle scritture contabili e da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul posto di lavoro e di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela

⁸ Il personale ispettivo è composto da circa 5.000 ispettori appartenenti al Ministero del lavoro, compresi i militari del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro e agli Istituti previdenziali (Inps, Inail ed Empals).

⁹ Art. 14 D.lgs. n. 81/2008 come modificato dall’art. 11 D.lgs. n. 106/2009.

della salute e della sicurezza individuate con D.M. del Ministero del lavoro.

A seguito della emanazione del decreto legislativo n. 81/2008 l’attività di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è stata indirizzata da parte del Ministero del lavoro verso quei settori ad elevata incidenza di infortuni mortali e gravi quali quello dell’edilizia, ferroviario ed in cui i lavoratori sono sottoposti a rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti.

Dai dati raccolti nel corso delle azioni ispettive è emerso che una grossa percentuale di violazione attiene al *sistema aziendale di gestione* con riferimento ai soggetti incaricati della sicurezza (committente, datore di lavoro, coordinatore per la sicurezza) ed alla mancata adozione di requisiti minimi di sicurezza (attrezzature di lavoro, idoneità dei luoghi di lavoro).

Proprio questi dati hanno spinto l’azione del Ministero del Lavoro verso quei settori in cui si sono manifestate in maniera più evidente situazioni di illegalità diffusa (quali i cantieri edili), unitamente a violazioni della normativa in materia di sicurezza.

4. Il sistema duale dei controlli

Il lavoro “nero” è solo un aspetto dell’illegalità che consiste anche nell’impiego di manodopera in talune attività per le quali non si è ricevuto un idoneo addestramento.

E’ soprattutto in quei cantieri (pubblici o privati) caratterizzati dal complesso sistema di appalti, subappalti, forniture e pose in opera che è facile riscontrare lavoratori irregolari insinuati in squadre di cottimisti, nonché il mancato rispetto della normativa prevenzionistica.

In materia di salute e sicurezza il D.lgs. n. 81/2008 ha previsto un duplice sistema di controllo a livello territoriale da parte degli organi di vigilanza ed in particolare delle A.S.L. e delle D.P.L., il primo con competenza generale ed secondo residuale al settore delle costruzioni edili, del lavoro

nei cassoni ad aria compressa ed a quello del lavoro subacqueo.

La direzione delle attività di controllo su tutto il territorio nazionale è affidato al **Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive per il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro** che, in linea con gli indirizzi generali dettati dal D.lgs. n. 81/2008, si occupa di individuare gli obiettivi ed i programmi dell'azione pubblica e di programmare il coordinamento della vigilanza tra Stato e Regioni, individuando le priorità della ricerca.

Tale organo si avvale, a sua volta, della collaborazione della **Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro** (art. 6 D.lgs. n. 81/2008) e dei **Comitati regionali di coordinamento**¹⁰ (art. 7 D.lgs. n. 81/2008).

L'effettiva operatività di tali organi di vigilanza - istituiti in ossequio a quanto disposto nel Capo II del T.U. in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che prevede il *“coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro”* e la *“definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e sulla circolazione delle informazioni”* nonché la *“razionalizzazione e il coordinamento delle strutture centrali e territoriali della vigilanza”* unitamente al *“riordino del sistema delle amministrazioni e degli enti stati aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia”* - richiede una effettiva sinergia tra le istituzioni e le sedi di coordinamento sia a livello centrale che periferico al fine di rendere i controlli e la

vigilanza prettamente più specifici e mirati.

Il consolidamento di tale assetto istituzionale, unitamente agli interventi posti in essere da enti ed associazioni presenti sul territorio potrebbe assicurare non solo maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro con riduzione di infortuni, ma una maggiore competitività alle imprese foriere dello sviluppo economico indice di migliore qualità della vita di ciascuno.

¹⁰ Istituiti con decreto del Presidente del Consiglio di Ministri in data 21 dicembre 2007 presso ogni regione e provincia autonoma al fine di realizzare una programmazione coordinata di interventi, nonché uniformità degli stessi ed il necessario raccordo con il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive per il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro e con la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro.