



Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
Direzione generale per l'Attività Ispettiva

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA PER L'ANNO 2009

• **PROFILO METODOLOGICO**

Il presente documento di programmazione scaturisce dall'esigenza di dare – in armonia con quanto stabilito dalla Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 su “Servizi ispettivi e attività di vigilanza” – nuovo impulso all'attività ispettiva in quanto l'impostazione della programmazione della vigilanza, orientata in passato esclusivamente sulla base di indicazioni centralistiche concernenti gli ambiti settoriali e i fenomeni di irregolarità su cui concentrare l'azione ispettiva, non appariva più adeguata ad affrontare le esigenze attuali.

Infatti, è apparso opportuno “ribaltare” la precedente prospettiva invitando le Strutture territoriali dell'Amministrazione ad approfondire la conoscenza dei rispettivi territori in modo da poter meglio individuare i fenomeni di maggior rilevanza che alterano le corrette dinamiche del mercato del lavoro di livello locale.

Pertanto, per la programmazione dell'attività di vigilanza 2009 si è tenuto conto soprattutto delle peculiarità dei diversi ambiti locali, allo scopo di realizzare una più efficace ed incisiva azione di vigilanza finalizzata all'individuazione di fenomeni “sensibili” nei confronti dei quali indirizzare gli interventi ispettivi che non poteva prescindere da una “mappatura” delle specifiche problematiche esistenti nei diversi contesti ambientali.

In tale prospettiva, gli Uffici di livello regionale hanno segnalato i fenomeni di irregolarità esistenti nei rispettivi territori che costituiranno oggetto prioritario dell'azione ispettiva.

Sulla base di tali fenomeni, la Direzione generale per l'Attività Ispettiva ha provveduto ad elaborare una pianificazione nazionale che tiene conto, sia in termini qualitativi che quantitativi, delle diverse proposte provenienti dalle Direzioni regionali del lavoro.

Il nuovo assetto programmatico della vigilanza si rende necessario anche in considerazione della crisi economica che sta colpendo la nostra società e dal conseguente rallentamento dell'attività produttiva.

Infatti, la mutata fase economica in cui si trova il nostro Paese, che attualmente sta risentendo degli effetti di una crisi di livello mondiale, investe tutti i settori economici incidendo pesantemente sull'attività produttiva e sulla competitività delle imprese operanti sul territorio.

Siffatta riflessione sulla criticità del momento contingente rafforza, dunque, la scelta di investire su un'azione di vigilanza selettiva e qualitativa, con forti connotazioni sostanziali, diretta a limitare ostacoli al sistema produttivo e a generare il massimo rendimento in termini di tutela del lavoro.

PROFILI QUALITATIVI E QUANTITATIVI

Al fine di orientare l'attività di vigilanza al perseguimento di risultati prevalentemente qualitativi, è apparso necessario abbandonare ogni impostazione di carattere **formale**, attenta più che altro alla regolarità procedimentale degli adempimenti lavoristici a favore di una azione di contrasto dei fenomeni di irregolarità che sul piano **sostanziale** rappresentano una lesione dei livelli di tutela delle condizioni dei lavoratori.

Infatti, più che su una indistinta e generalizzata fissazione di parametri di carattere quantitativo (numero delle aziende irregolari, dei lavoratori irregolari e totalmente in nero, ecc.), la vigilanza sarà indirizzata esclusivamente su specifici obiettivi meritevoli di particolare attenzione e caratterizzati da fenomeni di rilevante impatto economico-sociale (si pensi al lavoro nero, alla sicurezza sui luoghi di lavoro, alla corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, al fenomeno delle false prestazioni nel settore agricolo, alla vigilanza in materia di appalti illeciti, al lavoro irregolare degli stranieri, ai fenomeni di elusione contributiva, al lavoro minorile, all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili, alla disciplina sulle pari opportunità).

In primo luogo, si ribadisce l'esigenza di contrastare il fenomeno del **lavoro sommerso** – sia quello prestato nei confronti di datori di lavoro totalmente sconosciuti alle amministrazioni previdenziali e fiscali che quello reso da soggetti non assicurati né denunciati agli enti previdenziali - tenendo anche conto del fatto che tale fenomeno incide sui profili di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, sul salario e sulla perdita di diritti conseguenti all'instaurazione di un regolare rapporto di lavoro.

In considerazione della rilevanza prioritaria che continua ad avere il fenomeno del lavoro nero - che presenta sempre più marcate caratterizzazioni territoriali, anche con particolare riguardo a realtà imprenditoriali medio-piccole - appare altresì opportuno programmare accessi ispettivi "*brevi*", anche esclusivamente concentrati sul solo contrasto di tale fenomeno, finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l'emersione.

Tra i fenomeni maggiormente individuati da tutte le Strutture territoriali si evidenziano le seguenti tipologie:

- **Appalti, somministrazione e distacchi**

Dall'esame delle proposte pervenute dagli Uffici è emersa la necessità di continuare la verifica delle modalità attuative dei contratti posti in essere dalle aziende pubbliche e private nell'ambito delle attività di decentramento e di esternalizzazione dei processi produttivi, con particolare riferimento all'individuazione di eventuali ipotesi di somministrazione irregolare, abusiva o fraudolenta.

Quindi l'accertamento andrà rivolto all'autenticità del contratto di appalto e alla corretta applicazione in favore del personale dipendente della disciplina normativa e contrattuale da parte di appaltatori e sub-appaltatori, nonché all'individuazione dei cc.dd. pseudo lavoratori autonomi con particolare riferimento al settore dell'edilizia.

(Si prevede di realizzare circa 27.000 accessi volti alla verifica di tale fenomeno).

- **Tipologie contrattuali** *(collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, associazioni in partecipazione, rapporti di lavoro flessibile)*

In tale ambito è stata segnalata la necessità di intervenire al fine della verifica della corretta applicazione dei citati istituti contrattuali che a livello locale presentano maggiori profili di criticità, tenendo conto di quanto previsto dalla Direttiva del 18 settembre 2008 in merito alla necessità di concentrare gli accertamenti ispettivi esclusivamente nel caso in cui i contratti non siano stati oggetto di certificazione.

(A tali tipologie saranno dedicati circa 20.000 accessi).

- **Impiego irregolare lavoratori extra-comunitari**

Ciascun Ufficio ha individuato precisi ambiti d'intervento in considerazione delle differenti realtà economiche presenti sul territorio e dei settori nei quali maggiormente si concentra l'impiego irregolare di manodopera extra-comunitaria.

(Sono stati preventivati circa 13.000 accessi finalizzati al contrasto di tutte le forme di impiego irregolare di tale manodopera).

- **Lavoro minorile**

Gli Uffici territoriali - specie quelle delle Regioni in cui il fenomeno del lavoro minorile appare più evidente - hanno rilevato l'opportunità di continuare l'azione ispettiva e di monitoraggio del fenomeno concernente l'impiego di lavoratori minori anche mediante la collaborazione con i servizi sociali degli enti locali, gli istituti scolastici e le forze di polizia.

(A tale fenomeno saranno dedicati circa n. 10.000 interventi ispettivi).

- **Tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori**

Gli Uffici hanno ritenuto necessario sottolineare l'importanza che riveste il fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riferimento al settore dell'edilizia, garantendo un numero congruo (circa 30.000) di interventi ad ampio raggio diretti al controllo delle condizioni di salute e sicurezza sui cantieri, nonché a quello della regolarità dei rapporti di lavoro.

Le Strutture territoriali hanno inoltre individuato quali ulteriori fenomeni, oggetto di specifici interventi ispettivi **i diversi regimi di orario di lavoro e la corretta applicazione della disciplina dei tempi di lavoro**, tenendo altresì presente la delicatezza delle attività di contrasto nell'ambito dei cc.dd. servizi pubblici essenziali.

In considerazione della grave crisi economica, la programmazione dell'attività di vigilanza terrà conto anche del rispetto dei vincoli normativi e della verifica volta a garantire la corretta utilizzazione delle risorse pubbliche in favore dei soggetti deboli e delle categorie di lavoratori che sono stati esclusi dal mercato del lavoro, con particolare attenzione a coloro che fruiscono degli ammortizzatori sociali.

INTERVENTI A SOSTEGNO DEI SOGGETTI DEBOLI

L'attività di vigilanza sarà orientata anche verso particolari fenomeni di rilevante impatto sociale quali:

- **Soggetti disabili**

Verifica, sulla base dei dati acquisiti presso i Centri per l'Impiego, del corretto adempimento degli obblighi posti dalla Legge n. 68/1999, con particolare attenzione a quello della copertura dell'aliquota obbligatoria.

- **Pari opportunità**

Alla luce del Protocollo d'Intesa del 27 giugno 2007 siglato dalla Rete Nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di Parità e dalle Direzioni generali per l'Attività Ispettiva e del Mercato del Lavoro, nonché del Tavolo Tecnico di studio di cui al Decreto n. 241 del 12 gennaio 2009, andrà verificata l'esistenza di eventuali fenomeni discriminatori fondati sul sesso e l'effettività delle tutela delle lavoratrici madri.

(Si prevede di realizzare complessivamente circa 6.000 interventi).

Complessivamente, a seguito delle proposte pervenute da parte delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro e sulla base dei fenomeni individuati, si prevede di sottoporre a verifica nel corso del 2009 un totale di **137.788 aziende**, secondo la seguente ripartizione regionale.

DIREZIONI REGIONALI	NUMERO AZIENDE DA ISPEZIONARE
ABRUZZO	4.500
BASILICATA	5.500
CALABRIA	9.200
CAMPANIA	12.329
EMILIA ROMAGNA	10.000
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.184
LAZIO	11.000
LIGURIA	5.328
LOMBARDIA	12.106
MOLISE	2.666
MARCHE	6.450
PIEMONTE	14.758
PUGLIA	12.710
SARDEGNA	4.780
TOSCANA	11.225
UMBRIA	3.403
VALLE D'AOSTA	700
VENETO	7.949
TOTALE	137.788

Rispetto al numero delle aziende da ispezionare programmate nel 2008 il cambiamento "di rotta" dell'azione di vigilanza comporterà la realizzazione di un minor numero di interventi ispettivi – circa il 17% - ma, ciò consentirà controlli di maggiore qualità e con riscontri di irregolarità più qualificanti, nonché più produttivi per l'azione ispettiva, così come concepita dal Decreto Legislativo n. 124/2004.

ALTRE FORME DI TUTELA SOSTANZIALE DEI LAVORATORI

In questa nuova ottica della programmazione, nonché nell'ambito della diversa accezione dell'ispezione dei luoghi di lavoro, che ricomprende non solo il versante della tutela "pubblicistica" del lavoratore ma anche quello della tutela "privatistica" dello stesso, acquistano particolare importanza gli istituti conciliativi introdotti dal Decreto legislativo n. 124/2004, quali la **conciliazione monocratica** e la **diffida accertativa per crediti patrimoniali**, che mediante l'impiego di limitate risorse, garantiscono una immediata risposta alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati, anche indipendentemente dall'attivazione dell'azione ispettiva.

In tale prospettiva, infatti, una soluzione immediata e tempestiva alle richieste di tutela del lavoratore che non passa necessariamente attraverso la risposta dell' "ispezione" ma attraverso una formula di "conciliazione" alternativa allo svolgimento dell'attività di vigilanza, non può ritenersi di minor pregio rispetto all'ispezione stessa, in particolare se consente al lavoratore di conseguire tempestivamente la soddisfazione delle sue pretese patrimoniali.

In particolare, si inviteranno gli Uffici territoriali - mediante apposite istruzioni operative - affinché per tutti i casi di richieste d'intervento si prediliga prioritariamente la definizione della situazione conflittuale evidenziata mediante gli strumenti conciliativi rispetto al procedimento ispettivo.

Anche attraverso i citati istituti si potrà valutare l'efficacia qualitativa dell'azione ispettiva valutando tali strumenti di tutela dei lavoratori rispetto anche in un'ottica di produttività dell'azione ispettiva, come di seguito specificato.

COORDINAMENTO con Enti previdenziali

Le strategie di intervento per il contrasto del fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, che rappresentano la condizione fondamentale per sviluppare la crescita e la competitività del Paese, rendono indispensabile consolidare le iniziative di coordinamento fra i vari soggetti impegnati nelle azioni ispettive, così da assicurare la massima efficacia ed ottenere migliori risultati dell'azione di vigilanza.

Inoltre, nella nuova ottica di programmazione della vigilanza di livello territoriale e non centralistica, si sono voluti valorizzare anche gli Organismi di coordinamento regionali e provinciali (*Commissioni regionali di coordinamento ed i CLES*), all'interno dei quali

sono presenti oltre ai soggetti deputati all'azione di vigilanza anche le parti sociali, dando così la possibilità di elaborare comuni strategie ed iniziative di intervento volte al contrasto dei vari fenomeni individuati.

A tal proposito ed in considerazione delle difficoltà operative dei CLES, si rende necessario considerare le riunioni dei medesimi validamente costituite almeno con la presenza del Direttore provinciale, dei Direttori degli altri Enti previdenziali ed assicurativi e di minimo due rappresentanti sia delle OO.SS. che di parte datoriale.-

PROGETTO QUALITA' DELL'AZIONE ISPETTIVA

Come premesso, oltre all'indicatore rappresentato dalla quantità delle verifiche ispettive l'altro e più importante elemento sarà rappresentato dalla **qualità dell'azione ispettiva**; qualità che può essere identificata esclusivamente dalle violazioni della normativa sostanziale di tutela e non già dalle inadempienze formali che sotto questo profilo sono pressoché influenti nella valutazione dei risultati raggiunti dagli Uffici.

A tale scopo, nonché ai fini statistici e di verifica della capacità degli Uffici di assicurare una presenza sul territorio, in termini "quantitativi" e "qualitativi", è stato predisposto un "**progetto qualità**" avente i seguenti parametri valutativi:

- a) **Indicatore di presenza** che evidenzia la capacità di garantire un incisivo presidio sul territorio, impostato sul rapporto tra il numero di accessi programmati e di quelli di fatto realizzati. Viene previsto un punteggio "premiante" nelle ipotesi di incremento di visite rispetto al dato previsionale e un punteggio "penalizzante" in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo;
- b) **Indicatore di qualità dell'azione ispettiva** che costituisce uno strumento di valutazione dell'efficacia dell'attività di vigilanza ed è strettamente legato alle tipologie di violazioni accertate ovvero alla capacità di ciascun Ufficio di soddisfare esigenze di tutela del lavoratore. Più in particolare, viene assegnato uno specifico punteggio ai fenomeni di violazione ovvero alle attività effettuate, come si evidenzia nell'allegata tabella (All. n. 1) , assicurando esclusivamente alle violazioni sostanziali e di maggiore impatto sul profilo socio-economico un punteggio più rilevante. In tale logica, pertanto, anche ai fini statistici gli strumenti conciliativi e di tutela economica dei lavoratori vengono considerati,

unitamente agli accessi ispettivi, ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi di qualità da parte degli Uffici territoriali.

- c) **Indicatore di redditività** che consente di verificare l'attività di "recupero" di risorse economiche al bilancio pubblico mediante il rapporto delle sanzioni amministrative e penali riscosse con il numero delle aziende ispezionate.

PROGETTO UNIFORMITA' E TRASPARENZA

Inoltre, al fine di garantire il corretto e trasparente svolgimento dell'azione di vigilanza, anche con riferimento alla percezione da parte degli utenti del servizio reso dal personale ispettivo, viene attivato un "**progetto uniformità e trasparenza**" mediante il quale si vuole verificare - attraverso le segnalazioni da parte di interlocutori qualificati quali le Organizzazioni sindacali e datoriali, nonché i consulenti del lavoro e gli altri professionisti che operano nel settore - la scrupolosa applicazione e l'osservanza, da parte del citato personale, delle indicazioni amministrative anche di carattere interpretativo e deontologico che presiedono allo svolgimento dell'attività ispettiva.

La segnalazione di eventuali fattispecie che incidono sul piano dell'uniformità di azione e sulla trasparenza dei comportamenti ispettivi, in modo del tutto indipendente dall'attivazione degli ordinari strumenti contenziosi e disciplinari, potrà essere trasmessa al dirigente della struttura provinciale che provvederà ad attivarsi per la veridicità di quanto comunicato.

La Direzione generale per l'Attività Ispettiva, comunque informata della questione, potrà intervenire in seconda istanza in caso di mancata soluzione della problematica a livello locale.

ATTIVITA' DI PREVENZIONE E PROMOZIONE

Sempre nella logica di valorizzazione del ruolo della vigilanza, che non coincide necessariamente con la verifica ispettiva in senso stretto, va anche promossa una più efficace attività di diffusione della cultura della legalità mediante la programmazione di specifiche **azioni di prevenzione e promozione** di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 124/2004, con obiettivi sia di carattere divulgativo che più propriamente informativo e di aggiornamento sulle principali novità in materia di tutela delle condizioni di lavoro.

Tali attività saranno oggetto di specifica pianificazione da parte delle Direzioni provinciali del lavoro, in un coordinamento diretto con le Direzioni regionali e sarà effettuato a cura della Direzione generale uno specifico monitoraggio – con cadenza trimestrale – concernente la calendarizzazione delle iniziative realizzate ed i soggetti presso le quali le stesse sono svolte.

Ai fini della programmazione sarà importante anche l'iniziativa delle Organizzazioni datoriali e sindacali, nonché dei professionisti, delle Università, delle Scuole e dei Centri di ricerca che prenderanno contatti con i competenti Direttori provinciali e segnaleranno di volta in volta l'opportunità di esaminare congiuntamente problematiche di carattere generale legate all'applicazione della normativa di legislazione sociale.

(Si prevede di realizzare complessivamente circa 10.000 incontri sul territorio nazionale).

IL DIRETTORE GENERALE
(Dr. Paolo PENNESI)

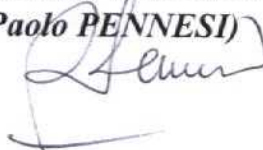


TABELLA (A)

DIREZIONE PROVINCIALE DI		Firenze	
violazioni/attività rilevate	punteggio unitario	numero di violazioni	punteggio totale per singola tipologia di violazione/attività
conciliazione monocratica riuscita	5		0
conciliazione monocratica tentata	0,5		0
diffida accertativa	4		0
massimizzazione per il lavoro "nero"	3		0
sospensione attività imprenditoriale	3,5		0
appalti illeciti e fenomeni interpositori, somministrazione illecita	2,5		0
tutela minori	2,5		0
reati di truffa nei confronti degli Istituti previdenziali	3		0
fruizione indebite prestazioni	2		0
violazioni prevenzionistiche	2,5		0
evasione contributiva (art. 37, L. n. 689/1981)	2,5		0
violazioni in materia di apprendistato	2		0
violazioni in materia di autotrasporto	2		0
riqualificazione rapporti di lavoro	2		0
tutela gestanti e lavoratrici madri	2		0
parità uomo/donna e fenomeni discriminatori	2		0
omesso invio prospetto art. 9 L. n. 125/1991	1		0
tutela disabili	2		0
abusivismo nella attività di consulenza del lavoro	1,5		0
disciplina extracomunitari	1,5		0
Statuto dei lavoratori	1,5		0
lavoro a domicilio	1		0
omesso versamento ritenute previdenziali	1,5		0
disciplina in materia di orario di lavoro	1		0
obblighi informativi nei confronti dei lavoratori ivi comprese le violazioni della L. n. 4/1953	0,5		0
violazioni D.P.R. n. 1124/1965 e Libro Unico del Lavoro	0,5		0
violazioni formali	0,1		0
		punteggio totale unitario	0
numero ispezioni programmate		numero ispezioni effettuate	
importi sanzionatori introitati			
INDICATORI			INDICATORE TOTALE
indicatore di presenza sul territorio	indicatore di qualità dell'ispezione	indicatore di redditività	
#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!