

# Dossier sicurezza

## DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ

Per un più completo monitoraggio  
delle condizioni di lavoro nelle imprese



*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Il Sole  
**24 ORE** Radiocor  
Agenzia d'informazione

## DOSSIER SICUREZZA

DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ  
Per un più completo monitoraggio  
delle condizioni di lavoro nelle imprese

A cura di Teresa Trillò

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la fotoreproduzione e la registrazione. I testi e l'elaborazione dei testi, anche curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori o inesattezze; pertanto, l'utente è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato.

Chiuso in redazione l'8 ottobre 2010

Per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha curato il dossier la Direzione Generale per l'Attività ispettiva. Ha collaborato la Direzione Generale per l'Innovazione tecnologica e comunicazione.

Progetto grafico: Lucia Carenini  
Fotocomposizione: Grafotipi Bassoli, Milano  
Stampa: Il Sole 24 Ore S.p.A.  
Via Tiburtina Valeria, Km 68,700, Carsoli (AQ)

Il Sole  
**24 ORE Radiocor**  
**Agenzia d'informazione**

DOSSIER  
SICUREZZA

3

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

**SOMMARIO**

**INTRODUZIONE**

DI PAOLO PENNESI

**PAGINA 5**

**L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

Il sistema delle ispezioni in materia di lavoro

DI DANILO PAPA

**PAGINA 7**

**LA LOTTA AL SOMMERSO**

I risultati dell'attività di vigilanza

DI GENNARO GADDI E ANNA CETRANGOLO

**PAGINA 13**

**LE BANCHE DATI**

Incrocio delle banche dati e potenzialità dei controlli ispettivi

DI FRANCESCA FILLA

**PAGINA 16**

**LA CULTURA DELLA SICUREZZA**

Il sistema dei controlli in materia di salute e sicurezza:

le prospettive future

DI CLAUDIA MANCUSO E MAURIZIO BASILI

**PAGINA 21**

DOSSIER  
SICUREZZA

5

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ****INTRODUZIONE**DI PAOLO PENNESI- *Direttore generale per l'Attività ispettiva  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**M**onitorare il mondo del lavoro per contrastare illegalità, irregolarità sommerso ed evasione contributiva. "Dall'ispezione al controllo" è un processo messo a punto per realizzare un sistema che, grazie alla cooperazione di diversi soggetti pubblici attivi nel mondo del lavoro, consenta di affrontare in termini più incisivi il problema del contrasto ai fenomeni del lavoro irregolare e insicuro, in una logica di protezione dei diritti fondamentali della persona e del lavoratore, garantendo al contempo un pieno rispetto delle regole sulla libera e corretta concorrenza fra i soggetti economici.

L'ispezione è un accertamento "specifico" finalizzato a individuare le irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale che, anche sulla base di una preventiva ricerca e selezione degli obiettivi, si suppone possano rinvenirsi durante un accesso in azienda. L'ispezione punta a far emergere "sul campo" le irregolarità, individuare i responsabili e sanzionarne il comportamento, come previsto dall'ordinamento. Il "controllo" presuppone una attività di carattere più generale volta a monitorare il complesso dei fenomeni oggetto di interesse e individuare quelle possibili situazioni di "patologia" enucleate da specifici indicatori al fine di predisporre le conseguenti azioni di contrasto.

Più in particolare, per quanto attiene al settore lavoristico e previdenziale, già la direttiva del Ministro del Lavoro del 18 settembre 2008 ha individuato l'esigenza di sviluppare l'analisi di "indicatori di rischio" funzionali ad orientare la vigilanza verso quei fenomeni che, più di altri, compromettono lo sviluppo e la competitività del

tessuto economico in quanto creano fenomeni di dumping e che si sostanziano nel ricorso al lavoro "nero", evasioni contributive, forme illecite di appalto, mancato rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza del lavoro ecc. Il controllo vuole dunque segnare il campo di intervento del soggetto accertatore attraverso una attenta opera di *intelligence*, volta dunque ad indirizzare le limitate risorse ispettive nel contrasto ai fenomeni distorsivi sopra individuati. In questo senso il "controllo" si pone logicamente e cronologicamente come una fase preventiva rispetto all'ispezione, come momento di scelta, anche "politica", del campo di intervento delle risorse ispettive; mentre l'ispezione, in tale contesto, diventa l'attività strumentale finalizzata a portare alla luce le possibili irregolarità.

È evidente che la sottoscrizione del Protocollo fra Ministero del Lavoro, Inps, Inail e Agenzia delle entrate, rappresenta lo strumento che rende possibile l'evoluzione del sistema della vigilanza da una fase legata alle sole verifiche sul campo ad un più ampio sistema di monitoraggio dei fenomeni lavoristico-previdenziali, che passa attraverso la disponibilità

di dati, notizie ed informazioni legati all'andamento dei versamenti contributivi e fiscali da parte delle imprese, ai movimenti occupazionali del mercato del lavoro, agli esiti delle verifiche ispettive effettuate, il tutto alla luce delle risultanze dei bilanci presentati dalle imprese, ove è possibile confrontare la adeguatezza delle voci relative al fatturato complessivo e ai costi della manodopera diretta ed indiretta.

In tale ottica l'obiettivo difficile, ma al contempo sfidante, è dunque quello di lavorare

**Con il protocollo  
Ministero del Lavoro,  
Inps, Inail  
e Agenzia delle Entrate  
è possibile un monitoraggio  
più ampio del mondo  
del lavoro**

6

DOSSIER  
SICUREZZA**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

su tali indicatori, affinandoli, senza tuttavia dar vita a degli "studi di settore" in materia lavoristica o a degli "indici di congruità" di vecchia memoria in quanto la finalità non è certo quella di dar luogo a facili automatismi in termini di contribuzione evasa ovvero di lavoro "nero", ma solo di focalizzare in modo il più possibile puntuale gli obiettivi dell'azione di verifica. Un altro aspetto essenziale è però legato alla verifica della attendibilità dei risultati di tale azione di *intelligence*, in quanto non va dimenticato che qualunque forma di elaborazione "centralistica" di indicatori di qualsiasi genere va necessariamente riscontrata, sul piano concreto, a livello territoriale. Questo per valorizzare le risorse e le conoscenze specifiche degli ambiti settoriali da parte degli operatori più direttamente coinvolti nelle azioni ispettive. L'aspetto ulteriore è quello di "trasferire" le risultanze di questo tipo di attività anche ad un altro importantissimo campo di indagine, quale è quello della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in quanto evidentemente anche relativamente a tali verifiche di carattere più tecnico si pone un problema di selezione degli obiettivi.

L'esperienza ci dimostra già da tempo che sussiste una forte correlazione fra irregolarità sul piano lavoristico-previdenziale e carenze sul piano prevenzionistico in quanto le aziende che presentano profili di criticità nella gestione dei rapporti di lavoro quasi automaticamente non riescono ad essere in linea con il rispetto degli standard di sicurezza minimi previsti dalla normativa vigente.

Anche in tale ambito, pertanto, vanno approfondite le capacità di lettura degli indicatori che emergono dalle banche dati disponibili, in quanto ciò può consentire una mappatura anche dei possibili rischi aziendali in termini di salute e sicurezza. In tale quadro, inoltre, il collegamento va necessariamente esteso anche alle banche dati delle Aziende Sanitarie Locali competenti in materia, da un lato, perché ciò è già previsto nell'ambito della creazione del Sinp - *Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione di infortuni e malattie professionali* - e, dall'altro, perché si pone l'esigenza di mettere a sistema i riscontri di tutte le verifiche ispettive in materia, anche al fine di monitorare il grado di "propensione" delle singole imprese al rispetto della disciplina prevenzionistica.

**IN CANTIERE SI CADE: DA TETTI, SOLAI E COPERTURE  
PER SFONDAMENTO DI SUPERFICI NON PEDONABILI**



# Il sistema delle ispezioni

DI **DANILO PAPA** - *Dirigente della Direzione generale per l'Attività ispettiva  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**I**l "sistema delle ispezioni" va affrontato tenendo presente che, in materia di lavoro e di legislazione sociale, sono diversi i soggetti che, secondo competenze più o meno estese, svolgono attività di vigilanza. Va infatti ricordato che al personale ispettivo del Ministero del Lavoro si aggiunge il personale di Inps, Inail, Guardia di Finanza ed Arma dei Carabinieri, solo per citarne alcuni. Proprio l'inesistenza di un unico soggetto competente a vigilare sul corretto rispetto delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale ha posto sempre più l'esigenza, nel corso degli anni, di uno stretto coordinamento fra le diverse autorità, non soltanto per dare maggiore efficacia all'azione ispettiva ma anche e soprattutto al fine di porre in essere una più incisiva attività di intelligence ed evitare eventuali sovrapposizioni di interventi.

## **IL COORDINAMENTO A LIVELLO CENTRALE: LA COMMISSIONE CENTRALE DI COORDINAMENTO**

La riforma dei servizi ispettivi di cui all'art. 8 della L. n. 30/2003 e al D.Lgs. n. 124/2004 ha consolidato i collegamenti tra tutti i soggetti impegnati nell'attività di vigilanza, realizzando una struttura piramidale al vertice della quale è posta la Commissione centrale di coordinamento, presieduta dal Ministro del Lavoro.

Il precedente assetto del coordinamento ispettivo disciplinava, in buona sostanza, i rap-

porti tra gli uffici territoriali del Ministero del Lavoro e degli Enti, preoccupandosi solo in parte di un collegamento piramidale tra le diverse strutture.

Si ricorda in proposito l'articolo 3, comma 6, del D.L. n. 463/1983 (convertito dalla L. n. 638/1983) il quale stabiliva: "*l'Ispettorato Provinciale del lavoro esercita i poteri di coordinamento ad esso attribuiti anche mediante programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, sentiti gli istituti interessati. L'Ispettorato Provinciale del lavoro riferisce annualmente al Ministro del lavoro e della previdenza sociale sull'attività di coordinamento effettuata*".

Il coordinamento era pertanto di tipo essenzialmente orizzontale. Soltanto l'art. 3, comma 5, della L. n. 628/1961 stabiliva che "*gli Ispettorati Regionali esercitano azione di coordinamento e di vigilanza sugli Ispettorati Provinciali e svolgono direttamente su tutto il territorio della regione i compiti determinati dal Ministro del Lavoro e della previdenza sociale (...)*", disciplinando un timido collegamento fra i "*compiti determinati dal Ministro*" e gli Ispettorati regionali nonché fra questi ultimi e gli Ispettorati provinciali.

Ad oggi, al vertice del coordinamento dell'attività ispettiva esercitata sia dal Ministero del Lavoro che dagli altri soggetti impegnati nell'azione di contrasto al lavoro sommerso e irre-

**Il Ministro del Lavoro  
presiede la Commissione  
centrale di coordinamento  
per individuare indirizzi  
e obiettivi strategici**

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

golare, vi è dunque la citata Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, la quale riunisce intorno ad un tavolo, almeno ogni qual volta "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, D.Lgs. n. 124/2004). Per la piena operatività della Commissione è stato necessario attendere il 2006 (D.M. 19 gennaio 2006) a causa della difficoltà di individuare le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale incaricate di designare i rispettivi membri. La Commissione è presieduta dal Ministro del Lavoro (o da un Sottosegretario delegato) e della stessa fanno parte:

- il Direttore della Direzione generale per l'Attività ispettiva del Ministero del Lavoro;
- il Direttore generale dell'INPS;
- il Direttore generale dell'INAIL;
- il Comandante generale della Guardia di Finanza;
- il Comandante del Nucleo Speciale Entrate della Guardia di Finanza;
- il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri;
- il Comandante del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro;
- il Direttore generale dell'Agenzia delle Entrate;
- quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, individuate come segue: Confindustria, Confagricoltura, Confcommercio e Confartigianato in rappresentanza dei datori di lavoro e Cgil, Cisl, Uil e Ugl in rappresentanza dei lavoratori.

**La Commissione centrale  
entra in azione  
quando è necessario  
coordinare gli interventi  
contro illegalità e irregolarità**

In realtà a far parte della Commissione centrale di coordinamento è stato chiamato anche il "Coordinatore nazionale delle Aziende Sanitarie Locali". Sennonché la Consulta ha stabilito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004 nella parte in cui prevede tale partecipazione in quanto la disposizione, nell'individuare un organo prima non esistente, inciderebbe sulla organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente, comportando una illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale.

Oltre ai membri di diritto, alle sedute della Commissione possono essere invitati a partecipare:

- i Direttori generali delle altre Direzioni generali del Ministero del lavoro;
- i Direttori degli altri Enti previdenziali;
- i Direttori generali delle Direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia.

In occasione della trattazione di problematiche legate al lavoro illegale, può essere invitato a partecipare anche il Capo della Polizia • Direttore genera-

le della Pubblica Sicurezza.

La Commissione centrale di coordinamento opera quando vi sia una necessità straordinaria di attivare azioni di contrasto al lavoro:

- sommerso ossia al c.d. lavoro "nero", effettuato in totale violazione di disposizioni legislative e regolamentari, prestatato sia in realtà aziendali censite dalla pubblica amministrazione, sia in realtà aziendali del tutto sconosciute (c.d. lavoro totalmente sommerso);
- irregolare ossia al c.d. lavoro "grigio", il quale rappresenta una parziale violazione della normativa che disciplina la materia lavoristica e previdenziale o costituisce un uso distorto di figure contrattuali che regolano i rapporti di lavoro in senso lato;

OTTOBRE  
2010

9

**L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

• illegale ossia al lavoro prestato in violazione di norme di carattere penale (ad es. l'impiego di lavoratori extracomunitari clandestini o di minori in violazione della disciplina sui limiti di età). La Commissione centrale di coordinamento individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi da parte delle diverse amministrazioni coinvolte, non soltanto in vista di un successivo coordinamento, ma anche per una maggiore incisività della vigilanza, che potrebbe quindi essere concentrata su specifici fenomeni o su specifiche realtà territoriali o settoriali.

**LA DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA**

Alle decisioni della Commissione centrale di coordinamento deve attenersi la Direzione generale per l'Attività ispettiva del Ministero del Lavoro, che ha 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).

La Direzione generale opera anche come elemento di unione fra la Commissione centrale e le strutture territoriali giacché la stessa è tenuta a convocare, almeno quattro volte l'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza al fine di fornire al Ministro del lavoro "ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza" (art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 124/2004).

**La Direzione generale dirige e coordina le attività ispettive svolte da tutti i soggetti attenendosi alle linee della Commissione centrale**

La Direzione generale rappresenta quindi il vertice amministrativo cui è necessario fare riferimento, da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nella lotta al lavoro sommerso e irregolare, al fine di dare attuazione alle indicazioni dettate dal Ministro del Lavoro e dalla Commissione centrale di coordinamento.

In particolare, ai sensi dell'art. 1 quinquies del D.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 (introdotto dall'art. 2 del D.P.R. 29 luglio 2004, n. 244), la Direzione generale esercita le seguenti ulteriori funzioni :

- indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva degli organi periferici del Ministero;
- indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva di competenza sull'applicazione della legislazione attinente alla sicurezza sui luoghi di lavoro, ivi compreso il servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e gli interventi straordinari;
- vigilanza sul trattamento giuridico ed economico del personale delle aziende autoferrovie e delle gestioni governative;
- vigilanza sul trattamento previdenziale ed assistenziale del personale delle aziende autoferrovie e delle gestioni governative, del lavoro marittimo, portuale e della pesca, degli addetti ai servizi di trasporto aereo;
- vigilanza in materia di trattamento giuridico ed economico del personale degli Enti previdenziali.

Fra gli obiettivi rimessi alla Direzione generale va ricordato quello di "assicurare l'esercizio unitario della 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 nei cui confronti la citata Direzione esercita (...) un'attività di direzione e coordinamento" (art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004).

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ****IL COORDINAMENTO A LIVELLO TERRITORIALE: DRL E COMMISSIONE REGIONALE DI COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

Il modello di coordinamento verticale costituito dalla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza e dalla Direzione generale per l'Attività ispettiva è stato riportato a livello territoriale, ove il coordinamento di tutti i soggetti che effettuano vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale è affidato alle Commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza ed ai Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES), incardinati rispettivamente presso le Direzioni regionali del lavoro (DRL) e presso le Direzioni provinciali del lavoro (DPL).

La Direzione regionale del lavoro (DRL), quale struttura territoriale del Ministero del lavoro (D.M. 7 novembre 1996, n. 697), è istituita in ogni regione, ad eccezione della Sicilia e del Trentino-Alto Adige ed è articolata nei seguenti uffici:

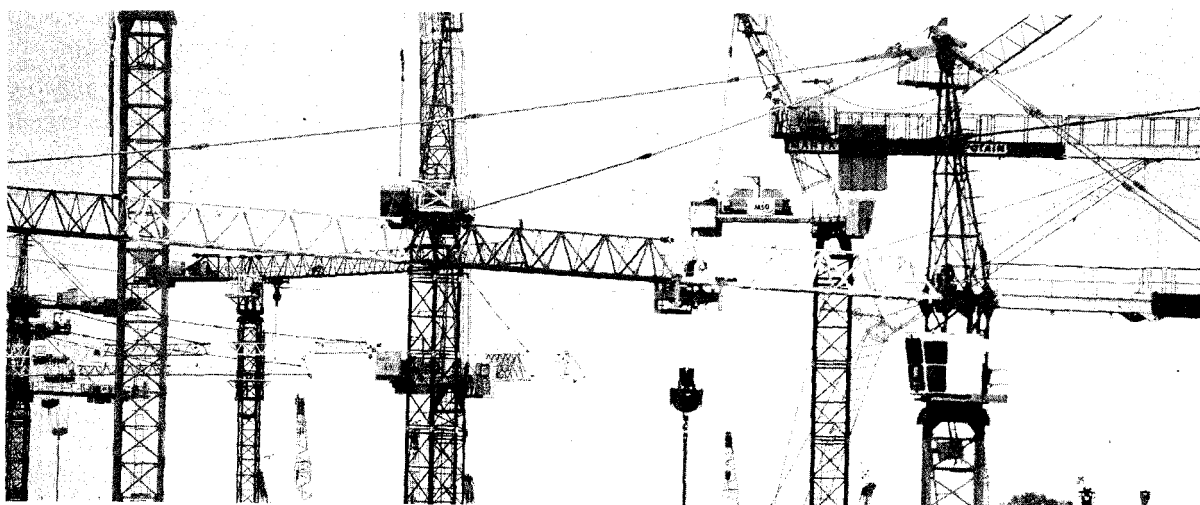
- a) Settore politiche del lavoro;
- b) Settore ispezione del lavoro;
- c) Ufficio per la gestione delle risorse e per gli affari generali.

La DRL svolge, fra l'altro, una attività di coordinamento della vigilanza ordinaria in ambito regionale e, a tal fine, consulta almeno ogni tre mesi le strutture territoriali di Inps e Inail e degli altri Enti previdenziali, individuando in particolare specifiche "linee operative" che traducano concretamente le direttive emanate dalla Direzione generale per l'Attività ispettiva.

Presso la DRL è dunque incardinata la Commissione regionale di coordinamento, la quale opera "*qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare*"; alla stessa è demandato il compito di fornire alla Direzione generale per l'Attività ispettiva "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", avvalendosi delle informazioni che, con riferimento a ciascun ambito provinciale, sono fornite dai Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES), i cui presidenti sono convocati almeno sei volte l'anno (art. 4, commi 2 e 5, D.Lgs. n. 124/2004).

La Commissione regionale di coordinamento rispecchia, nella sua composizione, la Commissione centrale in quanto vi partecipano:

**IN CANTIERE CI SI INFORTUNA NON PRESTANDO LA DOVUTA ATTENZIONE AI CARICHI SOSPESTI (FOTO AFP)**



**L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

- Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede;
- Direttore regionale dell'Inps;
- Direttore regionale dell'Inail;
- Comandante regionale della Guardia di Finanza;
- Comandante regionale dell'Arma dei Carabinieri;
- Direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate;
- quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Va tuttavia chiarito che le organizzazioni sindacali tenute a designare i propri rappresentanti, pur fra quelle comparativamente più rappresentative a livello nazionale, sono individuate nelle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello regionale. Ne consegue che le organizzazioni sindacali rappresentate non saranno le stesse in ogni Commissione. Così, ad esempio, nel settore agricolo risultano comparativamente più rappresentative a livello nazionale sia la Confagricoltura sia la Coldiretti; spetterà pertanto al Direttore della Direzione regionale del lavoro, in qualità di presidente della Commissione, chiedere la designazione all'una o all'altra organizzazione sulla base della rappresentatività a livello regionale, accertata attraverso i consueti canoni giurisprudenziali.

Così come per la Commissione centrale di coordinamento, anche nella Commissione regionale era prevista la partecipazione del "Coordinatore regionale delle Aziende Sanitarie Locali"; senonché la Consulta ha stabilito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004 nella parte in cui prevede tale partecipazione in quanto la disposizione, nell'individuare un organo prima non esistente, in-

ciderebbe sulla organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente, comportando una illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale.

Alle sedute della Commissione possono essere invitati a partecipare i Direttori regionali degli altri Enti previdenziali nonché, in occasione della trattazione di problematiche legate al lavoro illegale, uno o più dirigenti della Polizia di Stato ed il Comandante regionale dell'Arma dei Carabinieri.

**DPL E COMITATO PER IL LAVORO  
E L'EMERSIONE DEL SOMMERSO  
(CLES)**

Il coordinamento della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, a livello provinciale, è anzitutto affidato alla Direzione provinciale del lavoro (DPL), quale struttura territoriale del Ministero del lavoro (D.M. 7 novembre 1996, n. 697), istituita in ogni capoluogo di provincia, ad eccezione delle province della Sicilia e del Trentino-Alto Adige. La DPL è articolata nei seguenti uffici:

- a) Servizio politiche del lavoro;
- b) Servizio ispezione del lavoro;
- c) Ufficio per la gestione delle risorse e per gli affari generali.

Presso ciascuna DPL opera inoltre il c.d. nucleo Carabinieri. L'inserimento dell'Arma presso gli Ispettorati del Lavoro risale al 1937, con il R.D.L. n. 804, previsione peraltro riconfermata dall'art. 16 del D.P.R. n. 520/1955. Il nucleo carabinieri dipende gerarchicamente dal Comandante del Comando Carabinieri Ispettorato del Lavoro, istituito con D.M. 31 luglio 1997 e funzionalmente dal Direttore della stessa DPL (art. 9 bis, comma 14, D.L. n. 510/1996, conv. da L. n. 608/1996; ML circ. n. 130/1997). Il Comando è composto da

**La Commissione regionale  
di coordinamento  
è istituita in ogni regione  
e rispecchia la composizione  
della Commissione centrale**

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

un "Nucleo Comando", con compiti di supporto al Responsabile e da un "Reparto Operativo", il quale "provvede all'esecuzione dell'attività ispettiva programmata" (ML circ. n. 130/1997).

La DPL svolge un'attività di coordinamento della vigilanza ordinaria in ambito provinciale ed a tal fine, analogamente a quanto avviene a livello regionale, consulta almeno ogni tre mesi le strutture territoriali di INPS e INAIL e degli altri Enti previdenziali.

Gli obiettivi del coordinamento a livello provinciale sono indicati espressamente nella "razionalizzazione dell'attività di vigilanza" e nella necessità di "evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione" (art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 124/2004).

Presso ciascuna DPL è inoltre incardinato il Comitato per il Lavoro e l'Emergenza del Sommerso (CLES) che, analogamente a quanto avviene a livello centrale e a livello regionale, interviene *"qualora si renda opportuno coordinare (...) l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare"* (art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004).

Ai CLES è affidato il compito di orientare l'attività di vigilanza, secondo le indicazioni espresse dalla Direzione generale per l'Attività ispettiva. L'attività di coordinamento dei CLES si traduce dunque in indicazioni relative alle aree territoriali di intervento e, grazie alla partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali, ad eventuali obiettivi specifici da sottoporre ad ispezione. Proprio in considerazione dello stretto collegamento dei Comitati con le realtà territoriali, gli stessi sono tenuti a redigere una relazione trimestrale sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, nonché una relazione riepilogativa annuale. Di tali relazioni si avvale la Direzione regionale del lavoro e la

Commissione regionale di coordinamento la quale, peraltro, provvede a convocare almeno sei volte l'anno i presidenti dei CLES (art. 4, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004).

Il CLES risulta composto da ben diciannove membri in rappresentanza di:

- Direzione provinciale del lavoro (presidente);
- Inps;
- Inail;
- Comune;
- Regione;
- ASL;
- Prefettura;
- Ministero Ambiente;
- Comando provinciale della Guardia di Finanza;
- Comando provinciale dell'Arma dei Carabinieri;
- ufficio locale dell'Agenzia delle Entrate;

• quattro associazioni sindacali dei lavoratori e quattro associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Anche in tal caso, le organizzazioni sindacali tenute a designare i propri rappresentanti, pur fra quelle comparativamente più rappresentative a livello nazionale, sono individuate nelle or-

ganizzazioni comparativamente più rappresentative a livello provinciale.

I Comitati per il Lavoro e l'Emergenza del Sommerso sono nati nel 2002 con lo scopo di valutare le richieste di adesione alla c.d. emergenza progressiva di cui alla L. n. 383/2001. Inizialmente non era prevista la partecipazione dei rappresentanti della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri, dell'Agenzia delle Entrate e della Commissione provinciale per la emergenza del lavoro non regolare, successivamente previsti dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004. Inoltre alle sedute del Comitato, in occasione della trattazione di problematiche legate al lavoro illegale, può essere invitato il Questore.

**Controllo capillare  
anche a livello provinciale.  
Per la lotta al sommerso  
i Cles orientano  
l'attività di vigilanza**

# I risultati dell'attività di vigilanza

DI GENNARO GADDI E ANNA CETRANGOLO - *Funzionari della Direzione generale per l'Attività ispettiva, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**I**l fenomeno del lavoro sommerso ha sempre rappresentato l'obiettivo prioritario dell'attività ispettiva. Infatti, le azioni di contrasto al lavoro "nero" si rivelano indispensabili considerato che in concomitanza con tale fenomeno si riscontrano spesso gravi violazioni della normativa in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori, nonché un'incidenza negativa sul salario, sull'omesso versamento dei contributi e sulla perdita dei diritti conseguenti all'instaurazione di un regolare contratto di lavoro. Di particolare interesse si rivela, pertanto, l'esame delle statistiche relative

all'attività ispettiva effettuata negli anni 2005/2009, in quanto dalle stesse emerge che l'azione di vigilanza svolta ha dato luogo a risultati positivi in quasi tutti i settori di attività. Nell'ottica di un preciso indirizzo legislativo a favore dell'emersione del lavoro sommerso e in attuazione delle linee programmatiche definite a livello territoriale dagli Uffici, gli interventi ispettivi sono stati, infatti, intensificati al fine di evidenziare la capillarità e la non occasionalità della presenza istituzionale sull'intero territorio nazionale.

Il "corpo ispettivo" è composto da circa 5000 ispettori appartenenti al Ministero del Lavoro (compresi i militari del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro) e agli Istituti previdenziali (Inps, Inail ed Enpals), impegnati nei controlli in materia

di lavoro e legislazione sociale. Nel periodo dal 1 gennaio 2005 al 31 dicembre 2009, come si evince dalla tabella alla pagina successiva, attraverso un incisivo controllo effettuato su tutto il territorio nazionale, dal suddetto personale sono state ispezionate

1.567.618 aziende delle quali circa il 62% è risultato irregolare (963.584). Dalle verifiche effettuate è emerso l'impiego irregolare di 1.241.857 lavoratori di cui 630.815 sono risultati totalmente "in nero" (pari a circa il 51%).

Inoltre, a seguito della Direttiva del Ministro Maurizio Sacconi del 18 settembre 2008 su "Servizi ispettivi e attività di vigi-

lanza" l'azione di vigilanza è stata fondamentalmente indirizzata a prevenire e contrastare gli abusi e le irregolarità sostanziali, abbandonando ogni approccio di carattere meramente formale e burocratico, in quanto, l'evidente sproporzione tra risorse ispettive e aziende sottoposte al controllo non consente di svolgere una azione "a tappeto". Pertanto, si è ritenuto necessario concentrare l'azione di vigilanza su quei fenomeni di maggiore gravità sul piano economico-sociale che compromettono l'effettiva tutela dei diritti dei lavoratori. In tale prospettiva si è privilegiata la "qualità" a fronte della "quantità", ed i risultati dell'azione ispettiva del 2009 confermano la validità di tale impostazione, in quanto il numero delle violazioni sostanziali accertate è notevolmente incrementato rispetto all'anno precedente, come ad esempio:

**Tutti i numeri delle ispezioni  
dei 5000 funzionari  
impegnati sul campo  
da gennaio a dicembre 2009  
tra irregolarità e sommerso**

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

**Controlli in aziende 2005-2009**

	Anno	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari	Lavoratori in nero	Recupero contributi e premi (in €)
<b>Ministero del Lavoro + Regione Sicilia</b>	2005	153.205	65.536	63.811	25.978	300.760.421,00
	2006	150.854	69.174	85.321	37.749	257.739.831,00
	2007	197.247	101.209	161.437	52.998	267.471.237,00
	2008	188.655	92.885	173.289	49.510	282.586.718,00
	2009	175.263	73.348	173.680	50.370	317.803.872,00
<b>INPS</b>	2005	134.067	104.469	67.280	60.509	1.078.679.000,00
	2006	110.617	88.642	68.689	60.521	1.153.974.000,00
	2007	114.998	92.117	73.122	60.941	1.569.146.000,00
	2008	96.375	79.237	68.242	52.327	1.548.010.000,00
	2009	100.591	79.953	73.164	60.742	1.502.635.000,00
<b>INAIL</b>	2005	28.155	21.005	20.171	27.297	98.272.622,00
	2006	28.322	22.776	28.546	24.726	85.775.214,00
	2007	30.106	24.666	34.275	24.790	81.822.780,00
	2008	29.389	25.110	57.153	25.271	87.521.864,00
	2009	27.218	21.350	62.385	12.843	76.773.786,00
<b>ENPALS</b>	2005	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
	2006	533	434	6.739	1.568	11.933.030,00
	2007	653	569	8.531	1.913	11.889.512,00
	2008	751	611	8.941	241	24.393.344,00
	2009	619	493	7.081	521	27.507.632,00
<b>Totale</b>		<b>1.567.618</b>	<b>963.584</b>	<b>1.241.857</b>	<b>630.815</b>	<b>8.784.695.863</b>

- la maxisanzione per lavoro "nero" che ha registrato un incremento del + 44% (n. 35.743 nel 2009 a fronte di 24.781 violazioni riscontrate nel 2008);
- violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione: n. 6.649 ipotesi di reato rilevate nel 2009 a fronte di 1.782 nel 2008 (+ 273%);
- violazioni in materia di orario di lavoro: n. 27.761 riscontrate nel 2009 a fronte di 10.911 nel 2008 (+154%);
- violazioni della disciplina dello Statuto dei Lavoratori: n. 1.042 nel 2009 a fronte di 288 nel 2008 (+262%);
- truffe nei confronti degli Istituti: n. 2.493 nel 2009 a fronte di 419 nell'anno 2008 (+ 495%);
- illeciti relativi ad omissioni/evasioni contributive: n. 489 ipotesi di reato nel 2009 a fronte delle 248 nel 2008 (+ 97%);
- illeciti in materia di sicurezza sul lavoro: n. 23.218 ipotesi di reato dell'anno 2009 a fronte delle 14.815 del 2008 (+ 56%);

- violazioni amministrative in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri: n. 406 nel 2009 a fronte delle 242 del 2008 (+ 67%);
- ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri: n. 613 nel 2009 a fronte delle 240 del 2008 (+ 155 %).

Nella "nuova" ottica della programmazione dell'attività di vigilanza, 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, hanno acquistato 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 che non possono ritenersi di minor pregio rispetto all'ispezione stessa, se consente al lavoratore di con-

**LA LOTTA AL SOMMERSO**

seguire tempestivamente la soddisfazione delle sue pretese patrimoniali. Nel 2009 sono state promosse 13.008 conciliazioni monocratiche a fronte delle 7.169 del 2008, con un incremento dell'81% e 7.269 provvedimenti di diffida accertativa di 2.609 nel 2008, con un incremento pari al 178%. Inoltre, nel corso del 2009 sono state contestate **violazioni amministrative e ipotesi di reato** per un totale pari a 466.456 a fronte delle 367.974 del 2008. **L'importo complessivo delle sanzioni amministrative riscosse** ammonta a **47.841.926 euro**.

Significativi risultati, sia con riferimento al profilo occupazionale sia in relazione a quello del recupero contributivo, sono stati ottenuti attraverso lo strumento della **sospensione dell'attività imprenditoriale** (disciplinato dall'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, modificato dall'art. 11 del D.Lgs. n. 106/2009) che potrà essere adottato al verificarsi di una delle seguenti ipotesi: 1) impiego di personale non risultante dalle scritture e da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; 2) gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza individuate con D.M. del Ministro del Lavoro. Dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore dall'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006 convertito

con la Legge n. 248/2006 che ha introdotto la *sospensione nel settore edile*) al 31 dicembre 2009 sono stati adottati 12.960 provvedimenti di sospensione di cui 8.422 revocati. In particolare, nel periodo dal **gennaio-dicembre 2009**, attraverso il capillare controllo effettuato su tutto il territorio nazionale sono stati adottati 4.770 provvedimenti di sospensione che hanno interessato le aziende dei seguenti settori merceologici:

- \* Edilizia: n. 1.771
- \* Pubblici esercizi: n. 1.421
- \* Commercio: n. 582
- \* Artigianato: n. 501
- \* Agricoltura: n. 144
- \* Industria: n. 134
- \* Metalmeccanica: n. 82
- \* Servizi: n. 78
- \* Trasporti: n. 41
- \* Spettacolo: n. 13
- \* Studi Professionali: n. 3

Le aziende "sospese" hanno impiegato il 53% di lavoratori in nero (n. 11.042) rispetto al numero complessivo di personale impiegato (n. 20.907). La revoca dei provvedimenti di sospensione si è avuta in 3.692 casi (pari al 77% delle sospensioni). Nel periodo considerato, ammontano a € 8.039.920,00 gli introiti per provvedimento di revoca.

**IN CANTIERE CI SI INFORTUNA CADENDO DALL'ALTO QUANDO NON CI SONO LE PROTEZIONI (FOTO AFP)**



DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ

# Incrocio delle banche dati e potenzialità dei controlli ispettivi

DI FRANCESCA FILLA - *Funzionario della Direzione provinciale del Lavoro di Gorizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**L**e banche dati sono un grande ausilio per i controlli ispettivi anche se già da parecchi anni si avverte l'esigenza di sviluppare nuove metodologie di indagine ispettiva in grado di consentire una programmazione sempre più efficiente e selettiva dell'attività di vigilanza. A tal fine è fondamentale che, soprattutto nella fase iniziale, l'ispezione si fondi sulla attenta valutazione degli elementi già a disposizione dell'organo di vigilanza: di primaria importanza sono i dati contenuti negli archivi informatici gestiti dalle varie Amministrazioni interessate, un patrimonio comune da valorizzare.

L'analisi congiunta di tali elementi, rapportata al contesto socio economico di riferimento, rappresenta, dunque, il punto di partenza per il raggiungimento di una *performance* operativa qualitativamente elevata.

Ciò non esclude, ovviamente, la necessità di effettuare un'attenta attività di coordinamento delle forze in campo, attività in grado di potenziare le risorse impiegate che vanno destinate in modo mirato ed efficace senza

incidere in modo convulso sul tessuto produttivo circostante.

Non a caso tra gli obiettivi specifici contenuti nel D.Lgs. 23 aprile 2004 n. 124, sulla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, vi è proprio quello di gestire in modo coerente la materia dei controlli al fine di evitare duplicazioni di interventi ad opera dei vari organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare.

Uno degli strumenti individuati per realizzare tale scopo, accanto al continuo flusso di informazioni sull'attività svolta che deve intercorrere tra le am-

ministrazioni interessate, consiste nell'utilizzo delle risorse contenute in una banca dati telematica in grado di gestire in modo uniforme tutte le informazioni relative ai soggetti ispezionati e alle dinamiche del mercato del lavoro.

Ulteriore impulso ad un processo di ammodernamento dell'ispezione del lavoro viene dalla Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2008 in materia di servizi ispettivi ed attività di vigilanza che, privilegiando un approccio sostanziale al fenome-

**Le banche dati  
ausilio per gli ispettori  
impegnati in controlli  
Gli archivi informatici  
sono punti di partenza  
per le indagini**

no dell'irregolarità in ambito lavorativo, pone quale elemento fondamentale la "*costruzione di una innovativa policy per l'ispezione del lavoro*".

Una valida programmazione diviene, dunque, elemento fondante dell'impostazione della azione ispettiva.

Anche in tal caso si ribadisce la necessità di focalizzare l'attenzione sullo sviluppo degli strumenti informatici quali valido supporto per convogliare l'attività di vigilanza su obiettivi sensibili, particolarmente rilevanti, frutto di un'azione investigativa mirata e collegata allo sviluppo di indicatori oggettivi di rischio.

Il recente Protocollo d'Intesa siglato il 4 agosto 2010 tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Inps, l'Inail, e l'Agenzia delle Entrate per lo scambio dei dati ed informazioni in materia di attività ispettiva rappresenta, quindi, il punto di arrivo di uno specifico percorso strutturato nel corso degli anni e quello di partenza per lo sviluppo ed il perfezionamento di metodi di *intelligence* innovativi. In particolare, l'intesa rende possibile attuare la condivisione di tutta una serie di elementi e di notizie utili ad incrementare le potenzialità dell'attività ispettiva nella lotta al lavoro sommerso ed all'evasione contributiva, con evidenti benefici in termini di efficacia ed efficienza ed economicità dell'azione di controllo.

Le informazioni che le parti firmatarie del Protocollo sono autorizzate a mettere a disposizione per agevolare lo svolgimento dell'attività istituzionale della parte ricevente, sono elencate in un apposito allegato e sono distinte in relazione ai compiti propri di ciascuna amministrazione interessata.

Si tratta, nello specifico, di dati relativi alle ispezioni svolte, ai provvedimenti adottati, alle comunicazioni obbligatorie, all'anagra-

fica delle aziende ed alla loro classificazione, alle denunce di nuovo lavoro temporaneo, alle richieste dei DURC, al cassetto previdenziale Inps, ai lavoratori in godimento di trattamenti a sostegno del reddito, ai datori di lavoro che beneficiano di interventi di cassa integrazione, mobilità, e così via, ai dati anagrafici e dichiarativi di natura fiscale.

I servizi di fornitura ed accesso ai dati oggetto del Protocollo, vengono regolati da apposite Convenzioni di cooperazione informatica, da stipularsi a carico di ciascuna parte, che hanno il fine di identificare i servizi di accesso ai dati e di illustrare le modalità di interscambio delle informazioni.

La Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha già provveduto ad attivarsi in tal senso, affinché tutti gli ispettori del lavoro operanti sul territorio presso le Direzioni Provinciali del Lavoro siano

in grado di accedere alle banche dati condivise per l'acquisizione di ogni informazione utile all'istruzione della pratica ispettiva in linea, tra l'altro, con quanto previsto nel Codice di comportamento ad uso del personale ispettivo.

Altro aspetto di grande interesse deriva dall'utilizzo dei dati condivisi ai fini della semplificazione della gestione della stessa ispezione. Lo strumento informatico può consentire, infatti, una riduzione temporale delle procedure di controllo ed uno snellimento nello scambio di documentazione fra aziende, consulenti del lavoro e personale ispettivo. Basti pensare ai vantaggi che possono derivare, in termini di tempi e di adempimenti, per tutti i soggetti coinvolti nella procedura di controllo, riuscendo a ridurre le verifiche documentali solo a quegli atti che non possono essere acquisiti in via telematica dal personale ispettivo in quanto non

**Lo scambio di dati informatici  
rende le ispezioni più agili  
Le indicazioni  
nel Protocollo d'intesa  
siglato dal Ministero  
del Lavoro**

18

DOSSIER  
SICUREZZA**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

presenti nelle banche dati condivise. Ciò, ovviamente, sempre nell'ambito di quella collaborazione fattiva che deve improntare le relazioni fra tutti coloro che vengono interessati dall'esercizio dell'azione ispettiva e che è già stata sancita in varie intese stipulate di recente tra la Direzione generale per l'attività ispettiva ed i soggetti abilitati alla cura degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale. Ma è ancora più importante evidenziare l'enorme potenzialità insita nell'utilizzo delle informazioni telematiche ai fini della programmazione dell'attività di controllo a livello centrale e periferico.

Non bisogna dimenticare, infatti, che, come precisato nei Documenti di programmazione dell'attività di vigilanza per gli anni 2009 e 2010, gli uffici territoriali sono direttamente coinvolti nel processo di individuazione degli obiettivi di vigilanza sia in fase strategica che operativa.

L'accesso ai dati informatici comuni può consentire, dunque, una più agevole ed approfondita raccolta di tutti quegli elementi di valutazione necessari ad un'efficace pianificazione dell'attività di controllo sul territorio che tenga conto delle dinamiche locali. A tal fine, uno degli strumenti che le banche dati condivise pos-

**IN CANTIERE CI SI INFORTUNA PER SEPPELLIMENTO SOTTO  
IL FRANAMENTO DI SCAVI (FOTOGRAMMA)**



**LE BANCHE DATI**

sono sicuramente implementare è quello dello sviluppo delle "mappe di rischio sommerso". Si tratta di una attività già avviata lo scorso anno in via sperimentale in alcune Province, su impulso della Direzione generale per l'attività ispettiva, all'interno di uno specifico Progetto relativo all' "Adeguamento delle potenzialità ispettive alle esigenze connesse con l'implementazione della legislazione comunitaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", che ha visto coinvolti ispettori del lavoro e funzionari di vigilanza dell'Inps. L'obiettivo perseguito, tenendo conto degli indirizzi ministeriali, è stato quello di creare uno strumento metodologico in grado di supportare il personale ispettivo nell'apprendimento di metodi di indagine innovativi fondati sull'utilizzo incrociato di dati statistici, esperienza professionale e conoscenza empirica del territorio e applicabili in vari contesti operativi.

Si è tentato, dunque, di impostare un sistema di riferimento metodologico di lavoro basato su indicatori di natura economico-ambientale tali da permettere l'individuazione di una "mappa territoriale di aziende a rischio di lavoro nero e irregolare" sulle quali indirizzare in modo mirato l'attività di vigilanza.

Il progetto si è articolato in una fase teorica di aggiornamento del personale coinvolto i cui contenuti hanno consentito l'avvio della simulazione e della sperimentazione nei laboratori provinciali sul territorio.

In tali sedi è avvenuta, in primo luogo, un'analisi dei dati provenienti da fonti istituzionali e da banche dati messe a disposizione da Italia Lavoro, nello specifico ASIA per l'Istat, l'AIDA per i bilanci aziendali, Regione, Camere di Commercio, parti sociali, per definire la struttura socio-economica della

provincia a cui è seguita una fase diretta ad individuare ed analizzare i settori merceologici, i comparti e le tipologie di imprese maggiormente interessati dal fenomeno dell'irregolarità nell'ambito provinciale. La fase successiva ha riguardato la verifica del patrimonio informativo e delle banche dati disponibili al fine di procedere all'elaborazione delle mappe di rischio. Si è reso, quindi, necessario definire la nozione di rischio, individuando i relativi indicatori, consentendo, in tal modo, l'inizio delle prime elaborazioni e la definizione della metodologia di lavoro.

Passo conclusivo della sperimentazione è stato quello della condivisione tra i partecipanti al progetto dei risultati delle analisi condotte per procedere alla definizione della mappe di rischio vere e proprie da utilizzare per l'avvio dell'attività ispettiva. Come evidenziato nella relazione finale del progetto, l'esperienza realizzata si è con-

clusa sicuramente con un bilancio positivo ma ha incontrato quale limite principale proprio quello dell'accesso e dell'utilizzo delle banche dati istituzionali per la rilevazione degli elementi utili alle elaborazioni statistiche. Infatti, la classificazione delle imprese a rischio di ricorso al lavoro irregolare è stata realizzata con il solo utilizzo dei dati presenti nel data base messo a disposizione da Italia Lavoro (AIDA) contenente i bilanci delle società di capitale italiane. La mappatura del rischio, quindi, non si è potuta fondare su un esame incrociato con i dati presenti negli archivi informatici dell'Inps e dell'Agenzia delle Entrate.

Alla luce di tali considerazioni emerge con evidenza come la possibilità di fruire in modo condiviso delle informazioni contenute nelle banche dati di tali enti divenga elemento fondamentale per la prosecuzione della sperimen-

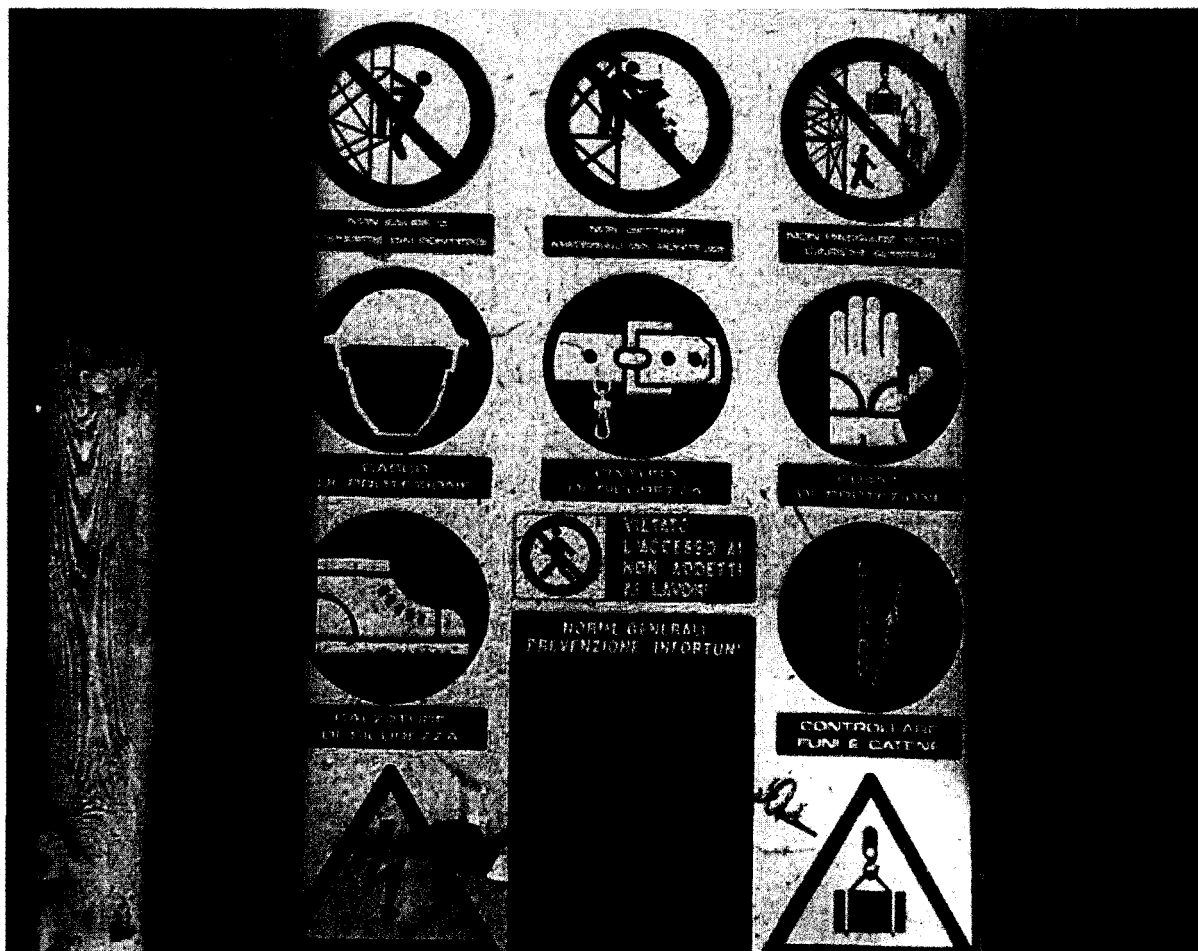
**Implementare  
le mappe di rischio sommerso  
sperimentali in alcune Province  
Aiutano gli ispettori  
in metodi di indagini  
innovativi**

**DALL'ISPEZIONE AL CONTROLLO DI REGOLARITÀ**

tazione anche per il biennio in corso. Attualmente, infatti, nell'ambito del Progetto per la "Valorizzazione delle professionalità dell'ispettore del lavoro nel contrasto al lavoro irregolare e nella tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro", previsto dal Piano Operativo 2010-2011 della Direzione generale per l'Attività ispettiva, è contemplata una specifica Linea di azione per il rafforzamento delle attività di controllo che ha tra gli obiettivi quello di proseguire l'esperienza dei laboratori per la sperimentazione di "mappe di rischio sommerso" in ulteriori province sul modello utilizzato lo scorso anno.

Il fine è, ovviamente, quello di indirizzare la vigilanza del lavoro su obiettivi concreti e sostanziali di prevenzione e repressione delle violazioni mediante operazioni di *intelligence* sempre più mirate e legate allo sviluppo di oggettivi indicatori di rischio. In tale prospettiva, dunque, non si può che valutare in modo estremamente positivo il recente accordo sulla condivisione delle banche dati istituzionali il quale, nell'ambito di un sistema di controllo basato sulla *performance* strategica ed operativa, rappresenta sicuramente un valido strumento mediante cui incrementare lo sviluppo qualitativo dell'ispezione del lavoro.

**IN CANTIERE È FONDAMENTALE RISPETTARE LE REGOLE DELL'ANTI INFORTUNISTICA (FOTOGRAMMA)**



# Il sistema dei controlli in materia di salute e sicurezza: le prospettive future

DI CLAUDIA MANCUSO E MAURIZIO BASILI - *Funzionari della Direzione generale per l'Attività ispettiva, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**L'**ispezione ha la funzione di assicurare l'applicazione della legislazione del lavoro. Il controllo non costituisce il fine, bensì solo il "modo" per adempiere alla sua prima grande funzione: "far osservare le norme di legge". Basandosi essenzialmente sulle visite alle aziende assoggettate alla vigilanza, il controllo mira, attraverso l'osservazione e la discussione, ad accertare le condizioni di lavoro per promuovere, attraverso i mezzi disponibili, l'applicazione integrale della legislazione sociale. L'obiettivo del controllo è innanzitutto quello di far osservare le norme di legge, nonché di garantire la diffusione della cultura della sicurezza. In linea con il sistema istituzionale definito dall'art. 13 del D.Lgs n. 81/2008, l'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro espletata dal Ministero del Lavoro è indirizzata prevalentemente al settore dell'edilizia, tenuto conto dell'elevata incidenza degli infortuni mortali e gravi. A tale specifica attività si aggiunge la vigilanza nel settore ferroviario e in materia di tutela dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti.

**Obiettivo del controllo  
è far rispettare le leggi  
e garantire  
la diffusione della sicurezza**

L'attività svolta, nell'anno 2009, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore edile, dagli uffici territoriali del Ministero del Lavoro, ha interessato 18.144 cantieri di cui 12.453 risultati irregolari (69%), ha coinvolto 30.010 aziende di cui 16.832 risultate irregolari (56%), alle quali sono state contestate 22.782 violazioni ed eseguiti 7 arresti e 132 sequestri.

Il dato sulle violazioni è abbastanza notevole ma per valutare l'efficacia dell'azione ispettiva svolta, il dato deve essere messo a confronto con il tipo di violazione riscontrata. L'analisi di tali risultati consente di evidenziare che buona parte delle violazioni afferiscono al sistema della "gestione aziendale", con particolare riferimento alla individuazione dei soggetti preposti alla gestione della sicurezza (committente, datore di lavoro, coordinatore per la sicurezza) anche in relazione al sistema di appalti e subappalti, ovvero rientrano nella mancata adozione dei requisiti minimi di sicurezza in relazione alle attrezzature di lavoro e/o sistemazione dei luoghi di lavoro.

Delle violazioni riscontrate si riporta il grafico seguente, relativo ai dati percentuali ascrivibile allo specifico rischio ad esse correlato:

