

Il Ministero del Lavoro prevede di sottoporre a verifica, per l'anno 2015, un totale di almeno n. 132.500 aziende, secondo la ripartizione regionale e interregionale riportata del documento. Nel documento ministeriale il programma di ispezioni per il 2015.

## Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA

### Documento di programmazione della vigilanza per il 2015



La programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2015, oggetto del presente Documento, conferma l'esigenza di garantire una costante ed efficace presenza del personale ispettivo sul territorio nazionale e di orientare la relativa azione di controllo verso ambiti e fenomeni attentamente selezionati, con l'obiettivo di contrastare illeciti sostanziali, realizzando una effettiva tutela delle condizioni dei lavoratori.

Al fine di declinare le direttive operative per l'efficace svolgimento dell'azione ispettiva, necessarie ad assicurare la realizzazione di controlli realmente incisivi nel corso dell'anno, la Direzione generale per l'Attività Ispettiva ha pertanto provveduto, per il 2015, ad una pianificazione dell'attività di vigilanza strettamente correlata alle caratteristiche specifiche dei fenomeni di irregolarità che emergono nei diversi ambiti locali, anche sulla base di un'attenta analisi delle proposte formulate dagli stessi Uffici territoriali. L'approfondita conoscenza delle rispettive aree geografiche di riferimento, infatti, ha consentito agli Uffici di individuare i fenomeni illeciti di maggior rilevanza che alterano le corrette dinamiche del mercato del lavoro a livello locale e nei confronti dei quali risulta necessario, pertanto, indirizzare le verifiche ispettive.

L'obiettivo finale da conseguire è pertanto l'accertamento ed il contrasto ai fenomeni di irregolarità che destano maggior allarme economico sociale, poste in essere sia da singoli datori di lavoro che da vere e proprie "organizzazioni" in grado di infiltrarsi nelle diverse economie locali, alterandone sensibilmente l'equilibrio complessivo.

Nell'attuale contesto socio economico permane in primo luogo la prioritaria esigenza di arginare il frequente ricorso all'occupazione di lavoratori in nero, ulteriormente acuito dalla crisi economica nei settori merceologici tradizionalmente considerati più a rischio. Tali controlli mirati, da pianificare ed effettuare, a livello locale, anche attraverso l'opportuna programmazione dei c.d. "accessi brevi", presuppongono una preventiva azione di intelligence, volta ad evidenziare sul territorio la presenza e la reale dimensione delle attività illecite riconducibili alla c.d. area sommersa, nella consapevolezza che si tratta spesso di settori controllati dalla criminalità organizzata.

Premesso quanto sopra, si indicano, di seguito, i più rilevanti ambiti di azione individuati per l'anno 2015 relativamente all'intero territorio nazionale e si segnalano, altresì, alcuni diffusi fenomeni illeciti che saranno oggetto di intervento ispettivo a livello territoriale.

## **OBIETTIVI DELLA VIGILANZA ORDINARIA SUL TERRITORIO NAZIONALE**

La particolare situazione economica e sociale del Paese suggerisce un'attenta riflessione sulle modalità e sugli obiettivi della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. In tale contesto il personale ispettivo, ancor più che in passato, svolge, infatti, una delicata funzione di tutela dei lavoratori e di regolazione del mercato del lavoro.

Appare pertanto necessario focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti dell'attività di vigilanza, su specifici istituti e strumenti, al fine di realizzare un'effettiva tutela dei lavoratori, contrastando i fenomeni di irregolarità sostanziale piuttosto che le mere violazioni di natura formale.

Gli accertamenti ispettivi saranno dunque mirati al contrasto del lavoro sommerso e delle più significative forme di elusione della normativa vigente diffuse sul territorio anche per effetto della crisi economica, come di seguito meglio specificato.

Le iniziative di vigilanza, coerentemente con gli obiettivi e le linee guida di seguito esposte, saranno perseguite anche programmando lo svolgimento di specifiche campagne "straordinarie", che saranno organizzate nel corso dell'anno tenendo altresì conto, in ragione della loro rilevanza, dei fenomeni segnalati dal mondo del lavoro e dalle singole realtà territoriali di questo Ministero.

Fermo restando quanto sopra, la pianificazione delle campagne ispettive straordinarie oggetto di programmazione a livello nazionale sarà finalizzata al raggiungimento di un risultato annuale pari almeno a n. 4 vigilanze straordinarie.

### **LAVORO "NERO"**

In primo luogo, occorre garantire su tutto il territorio nazionale una costante azione ispettiva mirata al contrasto del lavoro "nero" – anche in considerazione delle inevitabili conseguenze pregiudizievoli in relazione ai profili di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori – nella consapevolezza che tale fenomeno è tuttora notevolmente diffuso nel nostro Paese, anche se in maniera non uniforme. Al riguardo si registrano, infatti, marcate differenze fra le regioni del Sud, dove l'occupazione di lavoratori in "nero" è notevolmente radicata e quelle del Centro e del Nord, dove il ricorso al lavoro sommerso ha una incidenza minore in rapporto al complesso delle irregolarità riscontrate.

In tale ambito, la pianificazione dei controlli dovrà essere effettuata tenendo conto dei dati concernenti l'incidenza del lavoro sommerso nel nostro sistema economico, acquisiti in base all'esperienza ispettiva maturata nel corso degli anni, che ha confermato come alcuni settori di attività risultino tradizionalmente più esposti al rischio. Particolarmente interessati al lavoro sommerso sono, infatti, l'edilizia, il commercio, la ristorazione e l'agricoltura, per ragioni sostanzialmente connesse all'elevata intensità del lavoro concentrata in determinati periodi temporali e l'elevato turnover del personale.

Si dovrà peraltro tenere conto del fatto che al lavoro sommerso sono strettamente legati altri fenomeni illeciti quali sfruttamento del lavoro minorile, forme di interposizione illecita nonché indebita percezione di prestazioni previdenziali ed assistenziali, senza trascurare la circostanza che i soggetti interessati spesso lavorano sostanzialmente in condizioni di totale assenza di tutele sociali, sanitarie e di sicurezza.

Oltre ai lavoratori minori, il lavoro "nero" coinvolge sempre più frequentemente ulteriori categorie di soggetti che risultano particolarmente svantaggiate e, pertanto, più vulnerabili. Tra questi rientrano innanzi tutto i giovani che, nella fase di ingresso al mondo del lavoro, si trovano in una

posizione di particolare debolezza contrattuale ed i lavoratori stranieri, in ragione sia del rilevante fenomeno dell'immigrazione, sia della circostanza per cui l'occupazione in "nero" rappresenta una più facile opportunità di occupazione, spesso però connessa a gravi episodi di sfruttamento. In via generale, al fine di contrastare efficacemente il lavoro sommerso, gli Uffici territoriali potranno programmare accessi c.d. "brevi", mirati esclusivamente ad individuare – nell'ambito delle aree geografiche e/o di specifici settori – l'occupazione di manodopera in "nero", attraverso una attenta attività di intelligence volta alla valutazione delle specificità del tessuto economico sociale a livello locale.

## **FENOMENI ELUSIVI DELLA NORMATIVA LAVORISTICO-PREVIDENZIALE**

Negli ultimi anni, l'aggravarsi della crisi economica ha determinato l'incremento di significative forme di inosservanza delle norme vigenti in materia lavoristica e previdenziale nonché di concorrenza sleale fra le imprese, che impongono azioni ispettive mirate a reprimere la diffusione dei fenomeni illeciti di seguito indicati, contribuendo a ristabilire condizioni di lavoro improntate a legalità e sicurezza.

CCNL sottoscritti da OO. SS. prive di rappresentatività

Sempre più frequentemente, nell'attuale contesto economico-sociale, si riscontra la diffusione di CCNL sottoscritti da parte di organizzazioni sindacali diverse da quelle comparativamente più rappresentative nelle diverse categorie. Si tratta di accordi che, riconoscendo trattamenti economici notevolmente inferiori, risultano particolarmente svantaggiosi per i prestatori di lavoro, incidendo negativamente sui profili retributivi e si rivelano in sostanza finalizzati a ridurre il costo del lavoro attraverso una sensibile contrazione del livello delle tutele e dei diritti dei lavoratori.

Al riguardo, fermo restando il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., il personale ispettivo, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 124/2004, avrà il compito di vigilare sulla corretta applicazione dei contratti ed accordi collettivi di lavoro.

### *Cooperative di lavoro*

Anche nel 2015 proseguirà la pianificazione di iniziative ispettive rivolte al settore delle cooperative, al fine di verificare la corretta applicazione della normativa di tutela dei rapporti di lavoro instaurati in tale ambito, con particolare riferimento ai fenomeni elusivi posti in essere dalle c.d. cooperative spurie, che sfuggono al monitoraggio e al controllo esercitato dalle centrali cooperative relativamente ai bilanci, sottraendosi al rispetto dell'attività indicata nello statuto e della vigente normativa lavoristico-previdenziale.

A tal fine, peraltro, si ritiene proficuo proseguire e consolidare l'attività degli Osservatori sulla cooperazione, anche alla luce dei risultati positivi registrati negli ultimi anni.

In tale contesto, infatti, si verificano frequentemente forme di impiego di manodopera irregolare o in "nero", nonché fenomeni interpositori, in particolare nell'ambito di cooperative costituite appositamente per l'esecuzione di uno specifico appalto.

Altrettanto diffusa in tali realtà economiche è inoltre la tendenza all'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali prive di reale rappresentatività che consentono una consistente riduzione del costo del lavoro. In tali ipotesi l'azione di vigilanza sarà, pertanto, orientata a garantire l'osservanza della disposizione di cui all'art. 7, comma 4, del D.L. n. 248/2007 (conv. da L. n. 31/2008), in base alla quale, in presenza di una pluralità di contratti collettivi, le società cooperative applicano ai soci lavoratori trattamenti economici complessivi "non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria".

## **Esternalizzazioni fittizie**

I ricorrenti fenomeni di dumping dovuti all'utilizzo di forme fittizie o irregolari di esternalizzazione – sempre più diffuso anche a causa della crisi economica tuttora in atto – costituiranno oggetto di attenzione nel corso dell'effettuazione dei controlli di competenza del personale ispettivo.

In particolare, tale personale si concentrerà sulle filiere degli appalti, anche pubblici, approfondendo, come di consueto, le caratteristiche dei rapporti tra committenti, appaltatori e subappaltatori e gli aspetti relativi alla responsabilità solidale, al fine di garantire la corretta applicazione della disciplina normativa e contrattuale nei confronti dei lavoratori interessati e di contrastare eventuali fenomeni di somministrazione irregolare, abusiva o fraudolenta. Saranno realizzate, altresì, iniziative di vigilanza volte ad individuare i comportamenti elusivi connessi al ricorso a forme di distacco non genuino, soprattutto con riferimento al frequente utilizzo abusivo dell'istituto del distacco transnazionale che rappresenta un formale espediente, ormai invalso soprattutto nel settore edile e dell'autotrasporto, per aggirare la normativa in materia di regolare costituzione dei rapporti di lavoro, determinando una significativa disparità di trattamento per la manodopera appartenente a diversi Paesi dell'Unione Europea, frequentemente inconsapevole dei propri diritti.

## **Corretta qualificazione dei rapporti di lavoro**

L'azione ispettiva sarà indirizzata a contrastare l'uso distorto, in funzione elusiva, dei contratti di lavoro atipici o flessibili (lavoro intermittente, vouchers, associazioni in partecipazione, collaborazioni coordinate e continuative a progetto, partite IVA, collaborazioni occasionali, contratti part-time, etc.), che spesso dissimulano rapporti di lavoro di natura subordinata, a tempo pieno ed indeterminato.

Seppure tale fenomeno, in prospettiva, appare destinato a diminuire in ragione delle recenti riforme volte ad abbattere il costo del lavoro a tempo indeterminato, non è da escludere che in specifici ambiti possano protrarsi comportamenti finalizzati in particolare ad eludere le ulteriori tutele legate a forme di occupazione con contratto di lavoro subordinato (malattia, maternità, licenziamenti illegittimi ecc.).

## **RICORSO A CONCILIAZIONI MONOCRATICHE E DIFFIDE ACCERTATIVE**

Nel corso dell'anno 2015, gli Uffici territoriali continueranno a fare ampio ricorso alla conciliazione monocratica di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004, quale strumento privilegiato di definizione delle richieste di intervento. Si tratta infatti di un istituto che si rivela assolutamente idoneo a garantire al lavoratore una tutela rapida e sostanziale sotto il profilo retributivo e previdenziale, consentendo in tempi brevi di definire una controversia di lavoro con conseguente deflazione del contenzioso, liberando risorse ispettive da destinare a specifiche azioni di vigilanza programmata. Nell'ambito dell'esigenza prioritaria di garantire la tutela sostanziale del lavoratore, risulta confermata, anche per il 2015, l'importanza del ruolo svolto dall'istituto della diffida accertativa, finalizzato alla soddisfazione delle pretese patrimoniali del lavoratore, senza costi a suo carico, attraverso la rapida emissione di un titolo esecutivo direttamente "spendibile" ad iniziativa dello stesso lavoratore nell'ambito di una procedura esecutiva.

La diffida accertativa costituirà, pertanto, per il personale ispettivo, un utile strumento per garantire il rispetto dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. L'ispettore, in tal senso, dovrà prestare la massima attenzione alla verifica di detti contratti con riferimento all'inquadramento dei lavoratori ed alla corretta applicazione dei minimi

retributivi. Tale istituto, ove ne sussistano i presupposti, potrà essere validamente utilizzato anche in occasione di accertamenti di lavoro sommerso, fornendo così una tutela “completa” del lavoratore, non solo sotto il profilo previdenziale ed assicurativo ma anche riguardo agli aspetti patrimoniali. Particolarmente pregnante è l’applicazione della diffida accertativa per i lavoratori che operano nelle cooperative, in relazione ai quali si applica l’articolo 7, comma 4, D.L. n. 248/2007 (conv. da L. n. 31/2008) che garantisce “i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”.

In ogni caso, ai fini dell’attivazione dello strumento in esame, appare opportuno tenere in debita considerazione eventuali situazioni di crisi aziendali e, in particolare, le ipotesi in cui sia stato raggiunto un accordo tra le parti volto a dilazionare e ritardare la corresponsione delle retribuzioni. Si rinvia, ai fini del corretto utilizzo della diffida accertativa, alle più recenti circolari ministeriali e più in particolare alla circolare n. 1/2013.

### **NUMERO ACCESSI ISPETTIVI PROGRAMMATI PER L’ANNO 2015**

Premesso quanto sopra, si prevede di sottoporre a verifica, per l’anno 2015, un totale di almeno n. 132.500 aziende, secondo la seguente ripartizione regionale e interregionale.

DIREZIONI REGIONALI	NUMERO AZIENDE DA ISPEZIONARE
ABRUZZO	5.300
BASILICATA	3.860
CALABRIA	7.200
CAMPANIA	12.000
EMILIA ROMAGNA	11.300
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.020
LAZIO	12.600
LIGURIA	4.740
LOMBARDIA	13.800
MARCHE	4.900
MOLISE	2.000
PIEMONTE	9.200
PUGLIA	13.880
SARDEGNA	6.600
TOSCANA	10.000
UMBRIA	3.850
VALLE D’AOSTA	350
VENETO	7.900
TOTALE	132.500