

Roma, 1 aprile 2021

Circolare n. 125/2021

Oggetto: Lavoro – Documento dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro su Programmazione della vigilanza per il 2021.

Come di consueto l’Ispettorato Nazionale del Lavoro ha programmato l’attività di vigilanza per il 2021 prevedendo una serie di interventi volti a colpire le violazioni in materia di lavoro, previdenza e sicurezza tenuto anche conto del contesto emergenziale in atto.

In particolare, con riferimento alla generalità dei settori economici, gli illeciti sui quali si focalizzeranno i controlli saranno come sempre il *lavoro nero*, il caporalato, le cooperative spurie, la somministrazione, gli appalti e il distacco transnazionale. Particolare attenzione sarà rivolta anche alle violazioni relative agli ammortizzatori sociali previsti dai vari provvedimenti d’urgenza nonché a quelle relative alle nuove forme di lavoro (tra cui il *lavoro agile* e le attività legate alla *gig economy*) e all’osservanza dei *Protocolli di sicurezza anti-covid*.

Tra i settori maggiormente attenzionati rientrerà come gli anni scorsi quello della logistica e dei trasporti con particolare riferimento alle aziende che svolgono un’attività non coerente con quella denunciata all’INAIL.

Fabio Marrocco
Codirettore

*Per riferimenti confronta circ.re conf.le n. [96/2019](#)
Allegato uno
Lc/lc*

© CONFETRA – La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.



Documento di programmazione della vigilanza per il 2021

In continuità con quello aggiornato nel giugno dello scorso anno, il presente documento programmatico muove ancora dal necessario presupposto di una ricercata coerenza con la sfavorevole congiuntura che l'emergenza sanitaria da Covid-19 sta procurando anche sul fronte socio-economico e sui tradizionali assetti del mondo e del mercato del lavoro.

L'analisi dello scenario di riferimento restituisce infatti prospettive dai contorni ancora incerti e, allo stato, non chiaramente decifrabili ma, per certo, estremamente insidiose ed altamente sfidanti, tanto più in ragione della crescente (e non ovviabile nel breve-medio termine) pochezza delle risorse su cui il sistema ispettivo può fare affidamento.

Oltre che a continuare a garantire la sua essenziale matrice di controllo e di presidio del territorio, l'operato del personale ispettivo dovrà perciò avere la capacità di modulare priorità e modalità d'intervento in aderenza all'evolvere del quadro di situazione ed in chiave di ottimizzazione delle attenuate potenzialità dello strumento, privilegiando azioni mirate che possano risultare qualitativamente più remunerative sotto il profilo sia della rilevanza delle fenomenologie emergenti che dell'ampiezza del bacino d'utenza "tutelato".

Sin quando richiesto, sarà ciò non di meno d'uopo che gli Uffici territoriali dell'Ispettorato proseguano nel fattivo ed apprezzato concorso sin qui prestato ai dispositivi coordinati dai Prefetti per l'esecuzione ed il monitoraggio delle misure prescritte dai vigenti protocolli per il contenimento della diffusione del contagio nei luoghi di lavoro, in un'ottica di economizzazione degli sforzi che, nella discriminazione degli obiettivi, tenda comunque a coniugare le verifiche "anti COVID" con quelle di tipica competenza istituzionale ed a privilegiare le sinergie funzionali con la componente endogena dei Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro.

Pur nel delineato quadro di perdurante incertezza, appare peraltro ragionevole attendersi che, per un verso, la condizione di crisi generalizzata possa indurre tanto le aziende quanto i lavoratori ad incrementare ulteriormente il ricorso al lavoro sommerso per soddisfare l'urgente esigenza di conservare occupazione e reddito, così come che, per altro verso, il mutamento dei comportamenti e delle abitudini sociali indotto dalle misure di "distanziamento" imposte dall'epidemia abbia a dilatare le opportunità di crescita delle realtà aziendali operanti nella c.d. "gig economy".

Ferma perciò restando la primaria cura da rivolgere all'effettiva tutela dei diritti sostanziali dei lavoratori e delle condizioni di lavoro, a garanzia della corretta instaurazione e del regolare svolgimento dei rapporti di lavoro, gli indirizzi programmatici qui declinati mirano a conseguire tale finalità anche con lo svolgimento della funzione di informazione e promozione della "cultura della legalità", che potrà essere rivolta a un significativo numero di rappresentanti dei principali attori del mercato del lavoro anche grazie al supporto degli strumenti telematici disponibili online, coniugata all'effettuazione di azioni di vigilanza mirate in via prioritaria al contrasto dei fenomeni illeciti di particolare disvalore sociale, quali l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo, il ricorso al lavoro nero, le diverse forme di interposizione illecita e l'indebita fruizione degli ammortizzatori sociali.

Il documento potrà andare soggetto ad adeguamenti in ragione dell'evolvere dell'emergenza in atto.

IL DIRETTORE DELL'ISPETTORATO
Leonardo ALESTRA

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE DELLA VIGILANZA PER IL 2021

Scenari e prospettive del mondo del lavoro, azione locale e visione globale.

La crisi epidemiologica da COVID-19 ancora in corso ha mutato in maniera sostanziale il contesto socio-economico-produttivo del Paese.

Da un lato infatti, malgrado le misure di sostegno adottate, sono stati registrati significativi indici negativi destinati, con buona evidenza, ad impattare sul sistema produttivo; dall'altro si è assistito ad un'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica che ha inciso profondamente sull'organizzazione del lavoro, incentivando il ricorso al lavoro da remoto ed amplificando il fenomeno della c.d. *GIG economy* e il connesso ricorso al lavoro svolto tramite piattaforme digitali.

Sebbene presentino aspetti di indubbio vantaggio – quali una migliore possibilità di conciliazione dei tempi vita-lavoro, nel caso dello *smart working* o, per la *GIG economy*, la creazione di nuove opportunità lavorative – le modifiche intervenute negli assetti organizzativi possono d'altro canto esporre al rischio di implicazioni negative in termini di tutela e protezione sociale.

Tali nuove forme di organizzazione del lavoro si accompagnano inoltre ad una tendenziale dissociazione tra luogo di lavoro e locali dell'azienda, con inevitabili conseguenze sulla necessità di un profondo ripensamento del concetto stesso di accesso ispettivo e delle tradizionali modalità di controllo sulla regolarità dei rapporti di lavoro e sul rispetto delle norme di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Considerato che il fenomeno in esame ha avuto in tutto il mondo una forte accelerazione a seguito del sopraggiungere della pandemia da COVID-19 e che, pertanto, in uno con le misure di contenimento della diffusione del contagio e con la definizione di idonei strumenti di prevenzione e di gestione di possibili future analoghe situazioni, esso risulta al centro del dibattito di larga parte dei competenti consessi europei ed internazionali, sarà necessario porre adeguata attenzione alle iniziative sovranazionali di approfondimento delle tematiche in discussione ed impegnarsi nella attuazione delle campagne europee e internazionali in materia, siano esse informative o ispettive.

Più in generale, occorrerà rispondere in modo adeguato alle sollecitazioni provenienti dai competenti organismi comunitari (in primo luogo l'European Labour Authority e il Senior Labour Inspectors Committee) e internazionali (ILO, G20 etc.), facendo tesoro delle esperienze maturate in altri contesti e condividendo le buone prassi sviluppate in Italia, per contrastare in modo efficace fenomeni che, sempre più di frequente, si connotano per la loro natura transnazionale.

Si pensi, ad esempio:

- alle “Linee guida” del 30 marzo e del 16 luglio 2020 della Commissione e alle Conclusioni adottate dal Consiglio dell'UE il 9 ottobre 2020 per migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori stagionali e dei lavoratori mobili (in continua crescita negli ultimi anni) e alla esplicita richiesta rivolta agli Stati membri di assicurare un'adeguata azione ispettiva in materia e strumenti efficaci per l'identificazione dei soggetti responsabili in presenza di catene di appalti;
- all'#EU4FairWork4campaign della Commissione europea mirata a diffondere una maggiore consapevolezza dei diritti e dei doveri di lavoratori e datori di lavoro per promuovere forme di lavoro equo e dignitoso;
- alla Risoluzione del Parlamento Europeo del 21 gennaio 2021 sul diritto alla disconnessione;
- alla meno recente risoluzione del Parlamento europeo sulle ispezioni del lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro che, già nel 2014, poneva un convinto accento sul ruolo fondamentale svolto dagli ispettori del lavoro per la tutela dei diritti dei lavoratori e la garanzia della loro

sicurezza e, in generale, per la promozione dello sviluppo economico e sociale, sottolineando l'essenziale complementarità tra il momento informativo-prevenzionale e quello più propriamente ispettivo e repressivo e la necessità di un costante coinvolgimento delle parti sociali.

Lo scenario che si prospetta impone, pertanto, la prosecuzione del percorso di adeguamento della funzione dell'INL, finalizzato ad una ripresa economica e sociale da sostenere nella legalità, nell'ottica di una "alleanza" con il mondo del lavoro in cui la funzione di tutela sostanziale dei rapporti e delle condizioni di lavoro rappresenti la finalità prioritaria dell'agire dell'Agenzia in tutte le sue espressioni.

In un mondo sempre più interconnesso, "agire localmente, pensando globalmente" costituisce l'approccio adeguato allo sviluppo della missione di tutela da svilupparsi nelle realtà lavorative territoriali, in quanto consente un'analisi dei fenomeni di irregolarità che faccia tesoro delle esperienze e del confronto, quanto meno in ambito europeo, onde anticiparne evoluzioni e diffusioni.

In linea con il quadro normativo e con le politiche internazionali e comunitarie per il contrasto allo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso, nel solco dell'obiettivo numero 8 stabilito nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, l'INL si impegna a fornire servizi e tutela, ponendo al centro della propria azione le richieste dei lavoratori e delle parti sociali, assicurando la priorità d'intervento per il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, proteggendo il diritto al lavoro equo e dignitoso e promuovendo un ambiente lavorativo sano e sicuro per tutti i lavoratori.

Ne discende la necessità di ridefinire le priorità della programmazione a garanzia della tutela sostanziale dei lavoratori, individuando metodologie d'intervento che agiscano sui fenomeni di irregolarità nella loro dimensione non solo locale e che sviluppino sui territori sinergie di varia natura, per i profili di rispettiva competenza, con altri soggetti istituzionali.

La dimensione sovranazionale dell'emergenza sanitaria e le conseguenti misure comuni e coordinate adottate a livello europeo e mondiale hanno reso evidente l'importanza della partecipazione alla definizione delle strategie ed alla messa in atto delle scelte e delle iniziative in materia di lavoro e vigilanza adottate dagli organismi dell'Unione europea e dalle Organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte (OIL, G20, etc.).

In quest'ottica, nel 2021, l'INL rinnoverà l'impegno nelle sedi internazionali di competenza per fornire il suo contributo nella definizione e nella attuazione dei piani strategici e delle azioni comuni di contrasto al lavoro irregolare e di promozione del lavoro dignitoso e sicuro.

In sintesi:

- la valorizzazione della funzione sociale di tutela sostanziale del lavoro;
- la nuova "alleanza" con le Parti Sociali;
- l'"allineamento" alle indicazioni strategiche ed alle campagne condivise a livello europeo e internazionale;
- la ridefinizione delle priorità della programmazione e delle metodologie d'intervento a contrasto dei macrofenomeni di irregolarità;
- le sinergie con gli altri attori istituzionali;
- il superamento di logiche prevalentemente numeriche di definizione degli obiettivi, senza per questo trascurare l'esigenza di assicurare il necessario presidio del territorio,

rappresentano necessari elementi di evoluzione verso una nuova visione dell'INL che impone, in concreto, anche una ridefinizione delle linee d'intervento dell'attività di vigilanza come di seguito illustrato.

Attività di prevenzione e promozione della sicurezza e della legalità

Dovrà assumere particolare rilievo il ruolo dell'INL nell'attività di informazione "qualificata" rivolta a lavoratori e aziende, quale componente fondamentale della strategia di "alleanza" e di accompagnamento nella legalità alla ripresa economica del sistema produttivo.

A tal fine andrà valorizzata, in quanto strettamente connessa ad una funzione generale di prevenzione, l'attività di informazione, prevenzione e promozione della legalità di cui agli articoli 7, lett. c) e 8 del d.lgs. n. 124/2004, in un'ottica di risposta alla esigenza di "chiarezza della regolazione" che non esime gli operatori economici dal rispetto della normativa vigente e dalle conseguenze discendenti dalle relative inosservanze, ma che implementa la prevenzione e anticipa la fase di "servizio" rispetto a quella di verifica delle eventuali condotte irregolari.

L'attività istituzionale dell'INL si realizza, in tal modo, con la prioritaria volontà di privilegiare una chiave di lettura delle proprie competenze finalizzata a sostenere la ripresa economica del Paese, affiancandosi alla parte sana del sistema produttivo con l'intento di supportarla.

In quest'ottica, nel recente passato, sono state realizzate iniziative – come quella del questionario *on line* "La tua opinione è importante per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro" – volte ad "avvicinare" il mondo del lavoro e, in particolare, quello delle micro e piccole imprese, generalmente più esposte alle difficoltà congiunturali e meno "attrezzate" a confrontarsi con il complesso sistema normativo italiano.

Gli esiti di tali iniziative hanno confermato la necessità e l'urgenza di rafforzare tale ruolo dell'Ispettorato e la sua collaborazione con le parti sociali e tutti i suoi *stakeholders*.

Al fine di alimentare un costante rapporto con i vari *stakeholders* sarà valorizzata e potenziata la comunicazione istituzionale, quale veicolo di diffusione della conoscenza sul territorio delle attività istituzionali.

Sarà assicurato un confronto aperto e costruttivo con le organizzazioni sindacali, le associazioni datoriali e gli ordini professionali sui temi di maggiore interesse e attualità, realizzato anche mediante l'utilizzo di piattaforme per videoconferenze, che consentirà di svolgere la fondamentale funzione dell'INL di informare e sensibilizzare gli operatori del mercato del lavoro e tutti i soggetti direttamente o indirettamente interessati alla corretta applicazione della normativa, tenendo conto, altresì, delle particolari esigenze dei diversi contesti locali.

Siffatte iniziative si rivolgeranno anche all'ambito scolastico – sempre in coerenza con il sistema della didattica a distanza – al fine di contribuire allo sviluppo della "cultura della legalità" e della consapevolezza dei diritti e delle tutele riconosciute ai lavoratori.

In ragione dei profili di competenza, i contenuti di tale attività potranno essere condivisi e sviluppati anche con altre istituzioni e, in particolare, con INPS, INAIL e con i Dipartimenti di Prevenzione delle ASL.

In tale ottica, sarà possibile veicolare, per il tramite degli IIL, le richieste di chiarimenti più frequenti, con possibilità di far confluire le risposte (FAQ) più significative in un apposito *link* del sito istituzionale.

L'attività di promozione e prevenzione potrà riguardare anche gli enti pubblici e *no profit*, con particolare riguardo ai temi del volontariato.

Attività di tutela sostanziale dei rapporti e delle condizioni di lavoro

Resta nello spirito dell'INL il fornire servizi e tutele, avendo sempre al centro dell'azione ispettiva le richieste dei lavoratori e delle Parti Sociali e garantendo nel contempo priorità d'intervento su macrofenomeni di irregolarità attraverso la vigilanza d'iniziativa locale.

Tale attività sarà orientata al contrasto degli illeciti di maggior disvalore sociale ed economico e alla effettiva tutela dei lavoratori, assicurando una presenza sul territorio in termini di quanto più possibile capillare conoscenza del tessuto produttivo.

Il presidio del territorio dovrà avvalersi di costanti relazioni con le altre istituzioni e con le Parti Sociali, ai fini dell'implementazione di una modalità di analisi e intervento operativo orientata all'integrazione in sistemi multi-agenzia capaci di intercettare le situazioni di irregolarità.

Un costante flusso informativo fra centro e territorio consentirà la condivisione, l'elaborazione e il coordinamento di vasta area delle segnalazioni.

Nei settori disciplinati da protocolli nazionali dedicati alle misure anti-contagio, all'obiettivo della vigilanza si affiancherà, altresì, quello della verifica delle misure prevenzionistiche determinate dall'emergenza sanitaria.

Richieste di intervento, conciliazioni monocratiche e tutela dei lavoratori

Al fine di garantire un'adeguata "capacità di ascolto e di risposta" nei confronti del pubblico – atta sia a decodificarne le esigenze in modo efficace, sia a fornire un tempestivo ed esaustivo riscontro alle richieste che pervengono alle sedi territoriali – andranno potenziate le attività di "sportello all'utenza," la cui erogazione sarà rafforzata, eventualmente anche *on line*, con idonei accorgimenti strumentali ed organizzativi.

Nell'esercizio della funzione di tutela dei rapporti e delle condizioni di lavoro, prioritaria rilevanza assumono inoltre le richieste d'intervento formulate da soggetti qualificati, già individuati con nota DGAI 25/SEGR/2306 del 16/02/2007, che richiedono una trattazione tempestiva affinché possa risultare efficace. Si dovrà peraltro porre attenzione nel focalizzare la programmazione delle attività ispettive conseguenti a richieste di intervento su obiettivi concreti e sostanziali di prevenzione e repressione delle violazioni, specie in talune realtà territoriali caratterizzate da una consistente densità di insediamenti produttivi, al fine di evitare che il carico delle richieste in questione finisca per costituire un freno all'effettuazione di azioni di vigilanza mirate in via prioritaria al contrasto dei fenomeni illeciti particolarmente rilevanti.

A tal fine, l'attivazione delle conciliazioni monocratiche preventive (ex art. 11, comma 1, d.lgs. n. 124/2004) effettuata anche attraverso strumenti di comunicazione da remoto, costituirà modalità privilegiata di definizione delle richieste d'intervento, anche laddove queste dovessero riguardare una pluralità di lavoratori.

Attraverso la corretta applicazione della normativa in materia, il ruolo attivo del conciliatore sarà determinante nel definire la soddisfazione dei diritti in sede conciliativa e nel limitare l'accertamento ispettivo soltanto ad ipotesi residuali e non altrimenti gestibili.

Nell'ottica della nuova missione, le richieste d'intervento relative a realtà produttive caratterizzate da una ridotta consistenza numerica e da irregolarità circoscritte del personale impiegato potranno inoltre essere trattate "d'ufficio" e limitate alle sole irregolarità segnalate.

In una logica di tempestiva ed efficace tutela dei diritti dei lavoratori, andrà nel contempo intensificato il ricorso alla diffida accertativa e alla disposizione, anche alla luce delle recenti modifiche normative che hanno rafforzato questi strumenti (artt. 12 e 14 del d.lgs. n. 124/2004, come modificati dall'art. 12 bis del d.l. n. 76/2020 conv. dalla L. n. 120/2020).

La diffida accertativa, in particolare, potrà essere adottata anche "d'ufficio", previa acquisizione della documentazione necessaria e a seguito della mancata dimostrazione della soddisfazione del credito accertato.

Tutela lavoratori vulnerabili

Nello svolgimento dell'azione di contrasto agli illeciti sostanziali di maggior disvalore sociale ed economico, a richiesta degli interessati o d'iniziativa, particolare attenzione verrà dedicata anche alla tutela della genitorialità e delle categorie più vulnerabili di lavoratori quali minori, donne, extracomunitari e precari. Per assicurare una tutela effettiva di tali lavoratori, il personale ispettivo svolgerà pertanto accertamenti anche in relazione alla corretta applicazione della disciplina in materia di parità di trattamento e di divieto di discriminazioni.

A tal fine, andrà altresì valorizzata la collaborazione con la Rete delle Consigliere di parità nelle modalità descritte nel protocollo d'intesa sottoscritto in data 6 giugno 2018.

Orientamento della vigilanza d'iniziativa

Come già evidenziato, la vigilanza d'iniziativa dovrà essere prioritariamente:

- orientata al contrasto di illeciti sostanziali di maggior disvalore sociale ed economico;
- indirizzata alla tutela del maggior numero possibile di lavoratori, anche ai fini della corretta imputazione e qualificazione dei rapporti di lavoro;
- rivolta ai macrofenomeni e ai settori merceologici individuati nel presente documento di programmazione.

In ragione delle diffuse esigenze di rimodulazione dell'organizzazione del lavoro dettate, in larga parte dal sistema produttivo, dall'evoluzione delle dinamiche di mercato e dalle innovazioni tecnologiche, nonché dalle adottate misure di prevenzione del contagio, andrà valorizzato lo strumento della disposizione.

In merito a tale istituto – il cui ambito di applicazione è stato, come detto, notevolmente ampliato dall'art. 12 bis del d.l. n. 76/2020, con la finalità di semplificarne l'utilizzo e di rafforzare la tutela sostanziale dei lavoratori – se ne sottolinea il particolare rilievo in ausilio alle finalità istituzionali di tutela dei diritti e di promozione della legalità dei rapporti di lavoro.

Salute e sicurezza dei lavoratori

Nel quadro della strategia comune europea, fondamentale è la promozione della cultura e delle azioni di prevenzione, con particolare riguardo alle nuove forme di lavoro (es. lavoro "agile") ed ai rischi emergenti (rischi connessi al forte incremento dell'uso delle tecnologie informatiche e all'impiego dell'intelligenza artificiale; rischi relativi alle attività della cosiddetta *green economy*; rischi psicosociali, ecc.), da perseguire privilegiando quanto più possibile un approccio che presupponga la collaborazione delle categorie rappresentative del mondo del lavoro.

I rischi in questione si confermano come prioritari in ottica di prevenzione, in considerazione non solo del cambiamento e dell'innovazione costante del mondo nel lavoro, ma anche in ragione degli effetti che su tali processi può avere l'emergenza sanitaria che stiamo vivendo.

Per tale motivo, si ritiene opportuno implementare il profilo prevenzionistico, con particolare attenzione alle conseguenze dei processi evolutivi rapidamente succedutisi nell'ultimo anno su determinate fattispecie lavorative e categorie di lavoratori che risultano maggiormente esposti/e (basti pensare all'invasivo mutamento imposto dalla pandemia alle prestazioni lavorative dei lavoratori c.d. "fragili").

Con riferimento alla prevenzione dei rischi psicosociali ed alle categorie di lavoratori maggiormente esposti, si riconosce utilità al monitoraggio e all'approfondimento dei profili attinenti all'obbligo della relativa

valutazione, con particolare riguardo ai processi di identificazione e di implementazione delle diverse tipologie di interventi correttivi e delle azioni di miglioramento.

Nell'ambito della campagna europea 2020-2022 "Gestione dei disturbi muscolo-scheletrici sul lavoro", specifica attenzione sarà da porre alle misure preventive al fine di ridurre al massimo la casistica e la relativa gravità.

In relazione a tutte le realtà produttive complesse, si dovrà porre particolare cura all'organizzazione del lavoro, specie nella gestione del rischio, e andranno svolti gli approfondimenti necessari sul funzionamento effettivo del sistema di SSL dell'azienda.

Dovranno ulteriormente svilupparsi la collaborazione e le iniziative congiunte, anche formative, con le ASL, al fine di implementare i settori interessati dall'approccio olistico della vigilanza e di sviluppare strategie e piani per la vigilanza coordinata in settori e posti di lavoro caratterizzati da un alto grado di rotazione dei lavoratori o da contratti di lavoro temporanei con esposizione a condizioni di lavoro pericolose.

La cooperazione con le parti sociali, sviluppata non solo attraverso i diversi comitati istituzionali, può rappresentare un elemento di ulteriore sensibilizzazione di tutti gli "attori" verso i temi propri della salute e sicurezza sul lavoro, a livello sia strategico che operativo.

Anche alla luce delle nuove disposizioni normative, andranno implementati gli accertamenti in materia di radiazioni ionizzanti negli ambiti maggiormente significativi con riferimento ai profili della tutela dei lavoratori, quali le strutture sanitarie complesse e i settori industriali in cui l'impiego di sorgenti di radiazione sia qualitativamente e/o quantitativamente rilevante.

La vigilanza nel settore ferroviario sarà programmata sulla base delle indicazioni stabilite in sede di coordinamento e pianificazione a livello regionale, selezionate in considerazione delle priorità degli interventi, anche congiunti, per ciascuna realtà provinciale.

Edilizia

Le costruzioni rappresentano, storicamente, un settore strategico per l'Italia – purtroppo caratterizzato anche da una notevole incidenza degli eventi infortunistici, dalle conseguenze spesso gravi, se non letali – sul quale dovranno continuare a concentrarsi i controlli dell'INL in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, negli ambiti di competenza assegnatigli dall'art. 13 del d.lgs. 81/2008.

Le recenti misure di incentivi fiscali per interventi di recupero edilizio – noti come "bonus ristrutturazioni" – porteranno ad una intensificazione dell'attività nel settore ed implicheranno pertanto un necessario incremento dei controlli finalizzati a verificare il rispetto degli adempimenti in materia di tutela della salute e della sicurezza.

Dovranno essere implementate le sinergie operative con le ASL nell'ambito degli organismi di coordinamento e andranno altresì condivise misure e procedure tese alla definizione di modalità operative volte ad evitare duplicazioni d'intervento e ad assicurare uniformità operativa e reciprocità delle segnalazioni.

Per la vigilanza nei cantieri edili si farà ancora riferimento alle indicazioni fornite nel corso del 2020 e si dovranno effettuare approfonditi controlli sia sotto il profilo amministrativo, sia per gli aspetti concernenti la salute e sicurezza, tenuto conto delle misure definite nel protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le Parti Sociali.

In sede di ispezione andranno monitorati gli aspetti relativi all'età e al genere dei lavoratori nonché la presenza di nuove tecnologie e sostanze, di nuovi processi lavorativi o nuove forme di lavoro che

comportino rischi e sfide di nuovo tipo per la salute e la sicurezza dei lavoratori (c.d. “rischi emergenti”: vds. <https://osha.europa.eu/it/emerging-risks>).

La mancata adozione di misure di prevenzione per la salute e sicurezza nel lavoro constatata in sede di accertamento, oltre alle conseguenze penali e segnatamente in caso di infortunio occorso a un dipendente, comporterà la valutazione della responsabilità amministrativa dell'azienda tenuto conto che, in base all'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001, un ente è responsabile dei reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio ed essendo indubbio che un vantaggio per l'ente possa essere ravvisato nel risparmio di costi o di tempo che avrebbero dovuto essere sostenuti per adeguarsi alla normativa prevenzionistica.

In materia di responsabilità amministrativa, con riguardo all'art. 25 *septies* del richiamato d.lgs. n. 231/2001, costituisce infatti principio ormai consolidato che l'interesse o il vantaggio vadano individuati, nella prospettiva patrimoniale dell'ente, come risparmio di risorse economiche conseguente alla mancata predisposizione delle misure di sicurezza ovvero come incremento economico conseguente all'aumento della produttività non ostacolata dal pedissequo rispetto della normativa prevenzionistica.

Il contrasto ai fenomeni di *dumping* contrattuale e di irregolarità nel settore potrà essere rafforzato dalle sinergie in corso di definizione con le parti sociali.

Verifiche COVID

Dorà essere proseguita la vigilanza sulla attuazione delle misure di contenimento del contagio da COVID-19, sotto la prevalente forma di concorso al sistema delle verifiche dell'osservanza dei c.d. “protocolli di sicurezza anti-contagio” facente capo al coordinamento dei Prefetti.

Di pari passo, sarà cura del personale ispettivo di provvedere autonomamente a tali verifiche nell'ambito dell'attività di vigilanza nel settore edile.

La medesima finalità di rendere effettiva l'applicazione della normativa citata ed efficace la tutela dei lavoratori, oltre che con l'effettuazione dei controlli, sarà perseguita anche promuovendo, mediante i suddetti interventi di carattere informativo “qualificati”, buone prassi utili a contribuire al contenimento del contagio da Covid-19.

Al fine di assicurare la corretta adozione delle misure di prevenzione dal contagio, verranno attivate specifiche vigilanze dedicate a quei settori merceologici in cui le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa – si pensi ai “*call centers*” – sono caratterizzate da una elevata concentrazione di lavoratori nei luoghi di lavoro.

Anche in materia assicurativa, nell'ambito dei consueti accertamenti per la definizione degli infortuni gravi e mortali nonché delle malattie professionali, si porrà particolare riguardo agli infortuni da SARS-CoV-2 per consentire una più rapida erogazione delle prestazioni di legge ed assicurare, altresì, un sollecito sostegno economico ai familiari degli infortunati.

Sommerso e caporalato

Il rischio di espansione dell'economia sommersa ed illegale, indotta dall'emergenza epidemiologica ancora in atto, impone l'adozione di programmazioni di contesto operativo che prevedano un'intensificazione degli accertamenti in concomitanza con le fasi di incremento delle attività produttive.

Particolare attenzione sarà inoltre dedicata al contrasto del lavoro fittizio e dell'eventuale occupazione in nero di lavoratori stranieri interessati dalle recenti procedure di emersione.

Si dovrà altresì proseguire nella realizzazione di iniziative di tutela e integrazione dei lavoratori migranti, in continuità con quelle già intraprese nel 2020 dall'apposito Gruppo di lavoro coordinato dall'INL nell'ambito

del Tavolo operativo finalizzato al contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del c.d. Piano triennale di contrasto al caporalato, tenendo conto dell'esperienza maturata e dei rilevanti risultati conseguiti in occasione delle verifiche effettuate dalle *task-forces* straordinarie organizzate in attuazione dei due progetti finanziati con fondi comunitari e nazionali ("SU.PR.EME." e "A.L.T. Caporalato!"), nelle quali il personale ispettivo è stato affiancato da mediatori culturali dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

La collaborazione con OIM verrà strutturata in modo stabile e continuativo e sarà finalizzata anche a potenziare le procedure di emersione di casi di sfruttamento lavorativo a tutela dei diritti fondamentali delle vittime.

Andrà anche incentivata l'attività di promozione e valorizzazione delle sinergie tra Ispettorati territoriali del lavoro, Autorità di pubblica sicurezza, Procure della Repubblica, Forze di Polizia, Parti Sociali e Associazioni del territorio, congiuntamente impegnati su più fronti (prevenzione, assistenza, protezione, repressione) per rafforzare la tutela delle vittime, favorirne la collaborazione e accrescerne la fiducia nelle Istituzioni, migliorando altresì la tenuta in sede giudiziale dell'impianto accusatorio nei confronti degli autori di tali gravi forme di illecito.

Sarà infine da implementare la vigilanza nel settore agricolo anche in riferimento ai profili previdenziali ed assicurativi.

Illecite esternalizzazioni e interposizioni – elusione della normativa in materia di codatorialità e distacco

Alla luce dell'esperienza ispettiva, i meccanismi di decentramento produttivo e la connessa dissociazione tra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione hanno ingenerato patologie tipiche pregiudizievoli delle tutele dei lavoratori.

L'elusione della normativa giuslavoristica si manifesta in molti settori merceologici, principalmente con l'utilizzo degli strumenti della somministrazione, degli appalti e dei distacchi, dei contratti di rete e altro, in una dimensione multi localizzata, quando non internazionale (si pensi al distacco transnazionale o alla costituzione di agenzie di somministrazione in Stati esteri) e con stratificazioni di numerose realtà societarie tese a rendere difficoltosa la ricostruzione delle fattispecie e l'imputazione delle irregolarità, oltre che a favorire rilevanti evasioni di risorse dovute all'erario e al sistema previdenziale.

Anche sotto il profilo strettamente previdenziale e assicurativo, l'azione ispettiva sarà pertanto mirata al contrasto dei fenomeni di *dumping* sociale e contrattuale e si concretizzerà in verifiche sulla genuinità delle fattispecie di decentramento produttivo, attraverso un'approfondita analisi dei fenomeni che caratterizzano le esternalizzazioni, tra i quali le filiere di appalti e subappalti di opere e di servizi, la somministrazione di lavoro, la cooperazione spuria, i contratti di rete e i distacchi posti in essere dalle imprese italiane o di altri Paesi membri dell'Unione Europea.

Si richiamano, sul tema, le novità normative intervenute con segnato riferimento alla parità di trattamento retributivo e previdenziale dei lavoratori del settore dell'aerotrasporto e del trasporto stradale.

Il personale ispettivo avrà inoltre cura di valorizzare gli aspetti connessi alla responsabilità solidale dei committenti e i c.d. "reati presupposto" riscontrabili in sede di accertamento, in linea con quanto previsto dal d.lgs. n. 231/2001 e s.m.i.

Le verifiche si rivolgeranno in particolare ad aziende e cooperative di media e grande dimensione.

Gli interventi ispettivi in tema di distacchi transnazionali – che prevedono la collaborazione e il contributo delle autorità di controllo di altri Paesi membri dell'U.E. attraverso l'utilizzo della piattaforma IMI (Internal Market Information System) – saranno come di consueto orientati a verificare l'osservanza delle

disposizioni contenute nel d.lgs. n. 136/2016 di recepimento della normativa europea in materia, come modificato dal d.lgs. n. 122/2020, recante: “Attuazione alla Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018, recante modifica della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi”, con particolare riferimento ai distacchi non genuini da inquadrare in fenomeni di interposizioni illecite.

L’azione ispettiva tenderà altresì ad intercettare le forme di *dumping* connesse all’utilizzo di tale istituto, laddove esso risulti mirato esclusivamente all’abbattimento del costo del lavoro, con conseguente disparità di trattamento retributivo e normativo tra lavoratori provenienti da diversi Paesi, ma impiegati nello svolgimento della medesima prestazione lavorativa.

Ai fini di una efficace programmazione della vigilanza, si conferma l’importanza del contributo offerto dal sistema di monitoraggio e di analisi dei dati raccolti attraverso la procedura di comunicazione preventiva di distacco prevista dal citato d.lgs. n. 136/2016.

Le fattispecie di natura transnazionale particolarmente complesse andranno segnalate alla Direzione Centrale Tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro, che valuterà l’opportunità di richiedere il supporto dei servizi dell’Autorità Europea del Lavoro che, a determinate condizioni, consente l’organizzazione di ispezioni coordinate e congiunte con le autorità ispettive di altri Stati membri con il finanziamento delle attività transfrontaliere oltre che di servizi di traduzione di documenti e di interpretariato.

Settori prioritari d’intervento

I su indicati macrofenomeni di irregolarità andranno verificati in via prioritaria nei seguenti settori, oltre che nei riguardi delle connesse attività complementari e di ausilio:

- agricoltura;
- edilizia;
- logistica, trasporti e grande distribuzione;
- servizi alle imprese;
- *gig economy*;
- settori economici che hanno operato in continuità, tra i quali alcuni settori del terziario, servizi di assistenza alle famiglie, attività riservata di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, aziende che hanno riconvertito la propria produzione.

Con la circolare INL n. 7 del 30 ottobre 2020 – ad oggetto “Art. 2 e art. 47 bis e ss. d.lgs. n. 81/2015 – Collaborazioni organizzate dal committente e tutele del lavoro tramite piattaforme” – sono già state fornite istruzioni operative per il corretto svolgimento delle attività ispettive nel settore della *gig economy*, che tengono conto delle intervenute novità normative e della più recente giurisprudenza in materia di etero-organizzazione.

Ulteriori profili di tutela saranno focalizzati sul rispetto delle norme in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro, sull’accertamento di eventuali condizioni di sfruttamento e di possibili discriminazioni connesse al funzionamento dell’algoritmo utilizzato dalla piattaforma digitale.

In relazione ai profili strettamente:

- a. previdenziali, rivestiranno carattere di priorità di intervento i seguenti ambiti:
 - settore manifatturiero, della logistica e del trasporto aereo;
 - aziende di delivery e lavoro etero-organizzato in genere, anche tramite piattaforme digitali.
 - grandi aziende di produzione e servizi;

- pubbliche amministrazioni;
 - cooperative di produzione e lavoro;
- b. assicurativi, gli accertamenti saranno rivolti nei confronti delle aziende che svolgono un'attività non coerente con quella denunciata all'INAIL, al fine di regolarizzare le posizioni assicurative e di ripristinare condizioni di equa concorrenza nel mercato del lavoro. I settori di prioritario intervento saranno quelli:
- della logistica e trasporti, con particolare riferimento alle aziende che dispongono di mezzi di trasporto pesanti;
 - della grande distribuzione, con particolare riguardo alle aziende che dichiarano imponibili elevati e che utilizzano attrezzature motorizzate di movimentazione merci, previa verifica negli archivi dell'Agenzia delle entrate;
 - metalmeccanico, con verifica sulle linee produttive di aziende che hanno denunciato produzione di minuteria metallica;
 - delle pulizie e sanificazione, nei confronti di aziende che, alla luce della emergenza in corso, hanno ampliato l'attività con la sanificazione e la disinfezione degli ambienti;
 - dell'amianto, nei confronti di aziende che ne effettuano la rimozione;
 - della produzione prodotti da forno, verso aziende del settore Industria la cui voce di rischio nella nuova Tariffa 2019 corrisponde solo parzialmente alle lavorazioni ricomprese nella pregressa voce di Tariffa 2000.

Lavoro fittizio e recupero prestazioni

Nell'ambito di azioni di contrasto ai fenomeni di simulazione dei rapporti di lavoro, volti a fruire indebitamente di prestazioni di sostegno al reddito o altri benefici, la vigilanza previdenziale si incentrerà, in particolare, sul lavoro fittizio domestico e agricolo.

Regolarizzazione delle situazioni di disallineamento nella classificazione

L'attività ispettiva sarà orientata in modo specifico alla verifica del rischio assicurato con l'individuazione di aree che presumibilmente presentano ampi margini di irregolarità sulla corrispondenza del rischio denunciato con l'attività effettivamente svolta, al fine di monitorare e garantire l'esatta ed uniforme applicazione delle Tariffe dei premi sul territorio nazionale e regolarizzare le situazioni di disallineamento nella classificazione, anche in considerazione delle rilevanti novità introdotte dalle Nuove Tariffe dei premi in vigore dal 1° gennaio 2019.

Irregolarità e frodi relative alle misure di integrazione salariale e di sostegno al reddito

Per fronteggiare le perdite subite dagli operatori economici per effetto delle restrizioni alla circolazione rese necessarie per il contenimento della pandemia, sono state introdotte importanti misure di sostegno economico dedicate ai lavoratori e alle imprese, con l'impiego di ingenti risorse pubbliche che impongono l'attivazione di adeguati controlli sul loro corretto utilizzo.

Nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza, il personale ispettivo procederà pertanto ai controlli di competenza in merito a eventuali comportamenti elusivi o fraudolenti in materia e, in caso di accertata occupazione irregolare di lavoratori, a verificare l'eventuale fruizione di reddito di cittadinanza, di emergenza o di altre misure di sostegno al reddito.

In particolare, nel corso del I° semestre 2021, la vigilanza previdenziale sarà orientata prioritariamente all'ambito delle prestazioni a sostegno del reddito, previste dalla legislazione d'urgenza e gestite dall'INPS, nei riguardi di:

- aziende che hanno fatto richiesta di trattamenti di Cassa Integrazione Ordinaria, Fondo di Integrazione Salariale e Cassa Integrazione in deroga;
- aziende che hanno presentato domande di iscrizione, ripresa dell'attività, modifiche dell'inquadramento con effetto retroattivo in periodi immediatamente precedenti le richieste di trattamento delle varie forme di Cassa Integrazione;
- aziende operanti in deroga alle misure restrittive previste dalla normativa emanata in relazione all'emergenza epidemiologica da Covid 19;
- domande di indennità di sostegno al reddito presentate da lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, da lavoratori agricoli, da lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'assicurazione generale obbligatoria (artigiani, commercianti, IAP, coltivatori diretti, coloni e mezzadri);
- trasformazione e riqualificazione di rapporti di lavoro in periodi immediatamente precedenti le richieste di trattamenti delle varie forme di Cassa Integrazione;
- aziende operanti in settori produttivi connessi con la gestione delle misure anti-contagio, quali aziende di sanificazione ambienti, lavanderie industriali, produzione di apparecchiature medicali e dispositivi sanitari.