

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

La vigilanza sul lavoro negli altri Paesi europei

di Anna Rita Caruso

Working Paper ADAPT, 14 novembre 2013, n. 143

ISSN 2240-273X – Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena

La vigilanza sul lavoro negli altri paesi: cenni comparatistici

Il 4 aprile 2001 il Parlamento e il Consiglio dell'UE hanno adottato la Raccomandazione 2001/331/CE che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni sul lavoro negli Stati membri. In una successiva Comunicazione COM(2007)707 del 14 novembre 2007, la Commissione ha annunciato che avrebbe ulteriormente sviluppato e perfezionato le regole minime sancite dalla Raccomandazione del 2001. Nella Raccomandazione 2008/C85/01 del 31 marzo 2008, sul rafforzamento della cooperazione amministrativa nel contesto del distacco dei lavoratori, la Commissione suggerisce agli Stati membri di adottare le misure necessarie per porre in essere un sistema di scambio di informazioni e di incrementare gli sforzi per migliorare l'accesso alle informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione.

Il 21 gennaio 2010 l'ILO pubblica un Rapporto sull'ispezione del lavoro in Europa, dove evidenzia le diverse misure adottate nei Paesi dell'UE in tema di vigilanza sul lavoro, con particolare riferimento al lavoro nero e ai flussi di immigrazione. Si tratta di una serie di linee guida, preparate e approvate dagli esperti, con la speranza che queste possano agevolare l'attività degli Ispettorati in ciascun Paese dell'UE ed altresì sollecitare i responsabili politici della programmazione, al fine di sviluppare risposte congrue al fenomeno del sommerso. Il Rapporto definisce il lavoro nero come un fenomeno complesso e qualsiasi tentativo di contrastare questo modello richiede un approccio altrettanto sofisticato ed equilibrato tra prevenzione e repressione. Lo scopo del Rapporto è quello di considerare il ruolo che gli Ispettorati del lavoro hanno quale risposta politica strategica al lavoro sommerso, da sempre in simbiosi con l'immigrazione clandestina. Infatti in molti casi, i lavoratori immigrati clandestini vengono spesso reclutati nel mondo del lavoro nero, proprio perché più vulnerabili. Il Rapporto invita gli Ispettorati del lavoro a collaborare nel far rispettare la legge sull'immigrazione, in modo da contribuire a prevenire e regolarizzare il lavoro non dichiarato. In ogni caso, il Rapporto precisa che gli Ispettorati del lavoro non dispongono di risorse sufficienti per affrontare il fenomeno e il coordinamento con le altre P.A. competenti diventa sempre difficile. Si consideri inoltre che il lavoro sommerso è, per sua natura, non facilmente individuabile e quindi sussistono molteplici ostacoli pratici nella progettazione e realizzazione delle visite ispettive.

Il 7 giugno 2010 l'ILO pubblica un ulteriore Rapporto dal titolo, Costruire moderni ed efficaci sistemi di ispezione del lavoro, si tratta di una guida operativa che è frutto di una stretta collaborazione tra il programma di controllo dell'ILO e il Centro internazionale di formazione. Il documento sottolinea l'importanza dell'ispezione sul lavoro nella promozione del lavoro dignitoso che è sempre più riconosciuto come strumento fondamentale di governance. In questo modo l'ILO si propone di rafforzare i sistemi di vigilanza sul lavoro, nonché garantire il rispetto della normativa e delle relative politiche di controllo.

Il 4 aprile 2011, l'ILO è nuovamente intervenuta sul tema della vigilanza attraverso una Relazione sulla gestione del lavoro e l'organizzazione dell'Ispettorato, nella quale ha ribadito l'importanza di promuovere una corretta gestione degli Ispettorati del lavoro a livello europeo, dal momento che il sommerso è presente in diversi luoghi di produzione e coinvolge numerosi lavoratori con profili professionali molto vari.

Il 29 maggio 2011, l'ILO cura uno studio molto interessante, dal titolo: Ministeri del lavoro, recenti sviluppi e transazioni future, si tratta di una pubblicazione che analizza in chiave comparata i sistemi di vigilanza e le strutture del Dicastero del lavoro in vari

Paesi, al fine di migliorare il coordinamento tra le diverse politiche di vigilanza sul lavoro. La relazione illustra inoltre le conseguenze della recente crisi economica per i Ministeri del lavoro che sono stati in prima linea nell'affrontare il fenomeno della disoccupazione e le molteplici criticità legate al mercato del lavoro che è stato colpito in primis dalle misure di austerità.

Pochi mesi più tardi, l'8.08.2011, l' ILO pubblica una Guida ai sistemi dell'Ispettorato del lavoro, il documento è frutto del lavoro svolto dal servizio ispettivo del lavoro dell'ILO e rileva come i Sistemi di ispezione riflettano le realtà dei Paesi ove si trovano ad operare. La diversità della legislazione del lavoro rende difficile comprendere il funzionamento dei Sistemi di vigilanza, dal momento che ogni paese regola con proprie regole gli organi di vigilanza.

Nel corso del 2012, tutti gli Stati europei si sono concentrati sulle ispezioni in merito ai rischi psico sociali, si è trattato di un'iniziativa promossa dallo SLIC (Alto Comitato degli ispettori del lavoro) in diversi ambiti, fra cui quello sanitario, dei servizi e dei trasporti. La campagna di ispezione sui rischi psico sociali si è conclusa con una riunione finale tenutasi a Stoccolma nel marzo 2013 e con la redazione di una Guida per gli accertatori. Nel documento sono stati sintetizzati le fasi salienti dell'accertamento, in particolare in merito ai rischi psico sociali accertati negli ambienti di lavoro, sono state individuate alcune tipologie classiche di rischi (carico di lavoro, aspettative, lavoro notturno, turni) e si è cercato di capire come sia avvenuta la loro valutazione e quali azioni siano state intraprese per fronteggiarli. In concomitanza ai controlli, l'Agenzia europea per la Sicurezza sul lavoro, che ha sede a Bilbao, ha deciso che i rischi psico sociali saranno il primo obiettivo della sua azione negli anni 2014 e 2015.

Interessante è l'elaborazione di una ricerca condotta dall' ILO, Sistema ispettivo del lavoro: diritto e pratica dei sistemi nazionali ispettivi, pubblicata il 30.04.2013, nella quale si precisa che le sanzioni sono solo uno dei mezzi di azione a disposizione degli ispettori per far rispettare la normativa posta a tutela dei lavoratori. Tuttavia, in molti casi, le regole e le prassi nazionali in materia di sanzioni non sono chiare e non forniscono indicazioni sufficienti agli ispettori del lavoro. Si rileva come, nei diversi paesi esaminati, siano state introdotte sanzioni innovative, ivi compresa la revoca della possibilità per le imprese di partecipare a gare d'appalto pubbliche, la sospensione di azienda e la rimozione di taluni privilegi amministrativi. Una lezione da trarre da questo studio comparativo è che, per essere efficaci, le sanzioni non devono essere solo adeguate in termini di quantità e di visibilità, ma devono anche essere efficacemente applicate, prevenendo così gli abusi. Proprio per questo, il sistema di vigilanza sul lavoro, deve essere adeguatamente progettato, in modo da essere compatibile con le tradizioni giuridiche e le procedure amministrative dei paesi interessati.

Il 19. Giugno 2013, l'ILO pubblica uno studio sulla Storia e il ruolo dei Dicasteri del lavoro, il documento è prezioso in quanto fornisce informazioni sull'assistenza che l' ILO ha prestato nel valutare e migliorare la capacità istituzionale dei Ministeri del lavoro, in un'ottica comparata. Infatti, soprattutto negli ultimi anni, è aumentato il numero di richieste da parte dei Governi per ottenere consulenza dall' ILO, al fine di modernizzare le strutture ministeriali, migliorare i metodi di gestione e le capacità di ispezione.

Da ultimo, occorre rilevare che anche i paesi più arretrati, stanno progressivamente recependo le Convenzioni e norme poste a tutela dei lavoratori a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, al Governo del Sud Africa che in data 21 giugno 2013 ha depositato presso l' ILO lo strumento di ratifica di quattro convenzioni internazionali

sul lavoro, più precisamente, la Convenzione sull'ispezione del lavoro n. 81/1947, la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, la Convenzione nel settore della pesca n. 188/2007 ed infine la Convenzione sul lavoro domestico n. 189/2011. Particolare attenzione merita il recepimento da parte del Governo del Sud Africa della Convenzione sull'ispezione del lavoro, avvenuta dopo ben 66 anni!

Interessante è rilevare altresì come sia avvenuta l'assimilazione e la progressiva attuazione delle Raccomandazioni dell'ILO e delle linee guida presentate dallo Slic nei diversi Paesi.

Nel Regno Unito, ad esempio, ogni controllo deve essere motivato, per cui la programmazione delle ispezioni sul lavoro deve essere preceduta da un'attenta valutazione dei rischi. Particolare attenzione è dedicata alla trasparenza, in modo che cittadini ed imprese siano adeguatamente informati sui meccanismi di controllo. In questo paese, inoltre, si è sviluppata un'interessante giurisprudenza sulla responsabilità dei datori di lavoro in situazioni di stress lavorativo che fino ad ora si era basata su principi generali ovvero sul dovere di protezione da parte del datore di lavoro nei confronti delle situazioni di rischio dei lavoratori che si trovino alle sue dipendenze. Qualora l'ispettore del lavoro ritenga che i lavoratori possano essere esposti a rischi lavorativi per la loro salute, questi dovrà imporre all'impresa di adottare le misure necessarie per completare o correggere il processo di valutazione. Gli ispettori del lavoro dispongono inoltre di diverse check-list come aiuto o riferimento per effettuare i controlli presso le aziende.

L'Olanda ha invece allestito il fascicolo elettronico che tutti gli ispettori possono consultare per avere informazioni su una determinata impresa e un sito dove i cittadini possono acquisire informazioni sui controlli, fermo restando il principio di virtuosità, per cui più un'azienda è in regola, meno subisce ispezioni.

In Danimarca, il sistema ispettivo è basato sulla verifica delle condizioni lavorative in azienda, a tale scopo, l'Ispettorato del lavoro danese ha elaborato delle linee guida sull'ispezione nei principali settori produttivi in cui focalizzare l'attenzione, in particolare per quanto riguarda i rischi psico sociali.

In Germania, occorre ricordare che l'ispezione relativa alla salute e sicurezza è completamente decentrata nei Länder, ciascuno dei quali segue un proprio programma ispettivo in maniera autonoma, anche se il Comitato che riunisce le autorità dei singoli Länder (LASI) ha adottato alcune linee guida generali per orientare l'attività degli ispettori.

Quanto all'Austria, questa ha adottato un modello di vigilanza sul lavoro molto simile a quello tedesco e come tale specializzato in sicurezza e salute sui luoghi di lavoro. Anche in questo caso, si procede alla valutazione dei rischi effettuata dal datore di lavoro, senza scendere nella verifica diretta sul processo di valutazione elaborato dall'azienda, come invece avviene nei modelli nordici olandese e finlandese.

Con riferimento all'ispezione in Francia, il sistema di vigilanza adottato è molto simile a quello italiano, in particolare i metodi impiegati per orientare gli ispettori nella valutazione delle condizioni di lavoro, si basano su diverse check-list orientate a controllare in azienda l'esistenza di specifici fattori di criticità o anomalie che costituiranno prova documentale o testimoniale dell'irregolarità stessa.

Per quanto riguarda la Spagna, giova ricordare che l'organizzazione dell'ispezione sul lavoro è assai complessa in quanto è inquadrata in un principio generale di decentramento della sua gestione che è attribuita alle Comunità Autonome. Ciascuna Comunità quindi agisce per competenza territoriale e in piena autonomia, queste sono

però coordinate da un'Autorità Centrale e possono portare a termine le attività di vigilanza a fianco delle autorità del lavoro, in accordo con quanto disposto dall'art. 13.1 della legge n. 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS). Occorre inoltre precisare che la maggior parte delle iniziative ispettive sono realizzate a seguito di richiesta di intervento dei lavoratori coinvolti o dei loro rappresentanti e solo in pochissime occasioni hanno funzione preventiva, così come avviene più di frequente nei paesi sopra menzionati. In ogni caso, l'ispettore del lavoro deve avvalersi di prove circostanziate e di elementi convincenti per sostenere i propri interventi di fronte all'azienda.

In conclusione, a parere della scrivente, si può ritenere che la valutazione dei sistemi di vigilanza adottati negli altri Paesi e la relativa comparazione, possano contribuire all'identificazione dei problemi maggiori che nascono durante l'ispezione, nonché a monitorare punti di forza e criticità della relativa attività. La funzione dell'ispezione deve infatti puntare al miglioramento generale delle condizioni di lavoro vissute nelle aziende e a reprimere eventuali violazioni. Rendere più efficienti ed efficaci i controlli sul lavoro attraverso il loro potenziamento, consente di prevenire altresì la maggior parte degli infortuni, come risulta anche dalla maggior parte degli studi condotti dagli organismi tecnici per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Sul punto si aggiunga inoltre che lo stesso ILO, in un studio su Ispezione e rapporto di lavoro, pubblicato il 12 luglio 2013, ritiene che il rafforzamento della vigilanza in molti paesi, vada di pari passo con il rispetto dei diritti fissati nel quadro del rapporto di lavoro e che i due elementi siano imprescindibili. La relazione evidenzia infatti che, proprio questa connessione tra il rapporto di lavoro e il ruolo della ispezione, possa assurgere a strumento di governance per la protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori.

L'attività ispettiva in Francia

Dal punto di vista storico, nel 1841 viene creato un primo nucleo ispettivo per monitorare il lavoro dei bambini con meno di otto anni, mentre solo nel 1874 è istituito in Francia un corpo di ispettori del lavoro stabili e dipendenti dai Dipartimenti. Tuttavia, l'ispettorato del lavoro quale istituzione governativa, è nato solo nel 1892, quando viene regolamentata l'attività di vigilanza ed è prevista la possibilità per l'ispettore del lavoro di entrare liberamente durante il giorno o la notte, in qualsiasi attività commerciale ed irrogare eventuali sanzioni in caso di accertamento di illeciti. Dal 1906 l'ispettorato è annesso al Dicastero del lavoro e nel 1950 la Francia ha ratificato la "Convenzione ILO" sul sistema ispettivo del lavoro n. 81/1947.

In merito alla legislazione sul lavoro, in Francia la maggior parte della normativa giuslavoristica è raccolta all'interno del Code du travail, mentre le nuove norme vengono anch'esse annesse al Codice, qualora vi apportino modifiche. Il Codice del lavoro francese nella Parte VIII dedicata al sistema delle ispezioni del lavoro elenca le strutture e le funzioni ispettive, menzionando il Consiglio nazionale del lavoro, la DGT, i servizi decentrati e il personale di supporto alle ispezioni del lavoro (ispettori medici, medici e tecnici della prevenzione). Ulteriori regolamentazioni si trovano anche nel Code de la sécurité sociale, specie con riferimento ad aspetti salariali, previdenziali e di legislazione speciale. Da ultimo, occorre ricordare che anche gli interventi legislativi

più recenti, come la legge di riforma del lavoro francese (Loi de Sécurisation de l'emploi), approvata il 14 maggio 2013 e il *Contrat de génération* del 19 dicembre 2012, hanno mutato gli scenari normativi e regolamentari con i quali gli ispettori del lavoro dovranno inevitabilmente confrontarsi.

Quanto alla struttura dell'ispettorato, in Francia le sezioni ispettive sono un servizio esterno del Ministero del lavoro, con il compito di vigilare sull'applicazione del Codice del lavoro e dei regolamenti ad esso attinenti. Alle funzioni di controllo si aggiungono anche ulteriori funzioni di arbitraggio, conciliazione e consulenza. Prima della riforma del 2008, gli ispettori facevano capo a quattro diversi Ministeri a seconda della loro specializzazione: Ministero dell'agricoltura, trasporto, marina e lavoro, ma a partire dal 1.01.2009 i quattro ispettorati sono stati fusi in un unico organismo di vigilanza con funzioni di controllo generalizzate.

A livello locale, la sezione ispettiva è costituita da un nucleo di ispettori del lavoro e accertatori, entrambe le figure hanno il diritto di visitare i luoghi di lavoro ed accedere a documenti e registri aziendali, al fine di rilevare che le prestazioni lavorative siano svolte secondo le prescrizioni normative e non vi siano disparità.

In caso di constatazione di una situazione di pericolo durante l'accesso in ditta, il funzionario ispettivo può procedere a sospensione temporanea dell'attività aziendale, disponendo i provvedimenti necessari per annullare o limitare la situazione di rischio, allontanando altresì i lavoratori dalle situazioni di irregolarità.

In merito all'attività di controllo, esiste una precisa gerarchia e un'intensa attività di coordinamento fra gli organi preposti ad effettuare attività di vigilanza. A capo della struttura c'è il Ministero del lavoro che ha una funzione di indirizzo politico e detta le direttive, quindi l'IGAS (Ispettorato generale), la DGT (direzione centrale), le diverse DERECCTE distribuite sul territorio (Direzioni regionali) e le UT (Sezioni provinciali), con i relativi capi sezioni e ispettori direttamente operativi nei diversi dipartimenti.

Negli ultimi anni il Dicastero del lavoro ha dovuto affrontare una serie di riforme che hanno inciso sul sistema ispettivo: si pensi alla revisione delle politiche pubbliche (RGPP) che ha comportato la condivisione di alcune funzioni di supporto e l'istituzione del livello ispettivo regionale e provinciale, all'aumento del numero delle ispezioni effettuate a carico di ciascun funzionario, nonché all'accorpamento tra gli ispettorati in un unico organo ispettivo e da ultimo alla redistribuzione delle sezioni risultanti dalla fusione delle stesse.

L'Ispettorato generale degli Affari sociali francese (IGAS) coordina la DGT e controlla gli atti ispettivi prodotti, verificando a campione il lavoro svolto dagli ispettori provenienti da alcune delle 784 sezioni distribuite sul territorio nazionale (UT), al fine di migliorare l'efficienza della stessa attività di vigilanza.

L'IGAS mira a fare delle sezioni territoriali locali (UT) il luogo della programmazione strategica, sensibilizzando in tal senso gli ispettori e senza creare disparità di trattamento fra le diverse sezioni operanti.

L'IGAS raccomanda alla DGT di quantificare gli obiettivi ispettivi all'inizio di ogni anno e di organizzare la preparazione del piano d'azione regionale e territoriale, garantendo coerenza fra i livelli di vigilanza territoriali esistenti (Regioni, territori, sezioni), consentendo comunque alle sezioni di prendere iniziative per rispondere alle esigenze locali, in modo tale da integrare la programmazione centrale con quella periferica. Secondo l'IGAS per effettuare una buona programmazione territoriale dell'attività ispettiva, è necessario differenziare le imprese a seconda dei livelli di

rischio, intensificando la vigilanza proprio nei settori dove è più alto il tasso di infortuni, malattie professionali o assenza degli organi di rappresentanza sindacali.

Con riferimento alle riforme recentemente attuate, uno degli obiettivi prioritari dell'IGAS è quello di condurre una riorganizzazione completa delle sezioni territoriali, cercando di individuare i fattori chiave di successo dell'attività ispettiva e le condizioni per ottenere un livello soddisfacente in termini di prestazioni.

L'Ispettorato generale si propone di non creare isole, ma di far interagire tra loro sia le sezioni generali, che quelle specializzate nella vigilanza in settori particolari, valutando eventualmente cambiamenti organizzativi, al fine di armonizzare la produttività delle sezioni stesse. In tal senso, il sistema informatico di gestione dell'attività ispettiva è utilizzato proprio come strumento di monitoraggio da parte della Direzione generale.

Sul punto, occorre ricordare che l'IGAS promuove da sempre il miglioramento delle banche dati e della strumentazione informatica a disposizione degli ispettori del lavoro, al fine di migliorare sia l'attività operativa sul territorio, ma anche la funzione di programmazione centrale e periferica della vigilanza stessa.

In sintesi, le principali raccomandazioni dell'IGAS alla DGT puntano sul monitoraggio dell'attività ispettiva, la qualità degli atti, l'organizzazione del sistema informatico e possono così essere sintetizzate: 1) Precisare la nozione di programmazione e indicare le priorità degli interventi rispetto agli obiettivi nazionali; 2) Fissare degli obiettivi per gli ispettori, esprimendoli in numeri di controlli in azienda; 3) Procedere ad un bilancio dei compiti in carico a ciascun ispettore per determinare quelli che potrebbero essere delegati alle segreterie; 4) Fare delle sezioni dei luoghi di composizione delle controversie e porre in essere un'attività che risponda alla programmazione, ma anche alle diverse richieste di intervento; 5) Organizzare le modalità di preparazione del BOP (Budget operativo di programma) e del piano d'azione regionale al fine di garantire la presa in carico delle richieste, in ottemperanza con il piano regionale, territoriale e sezionale; 6) Domandare alle unità territoriali di presentare un piano d'azione per ciascuna sezione per la realizzazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi fissati dall'UT nel quadro di un piano d'azione regionale; 7) Intraprendere a livello nazionale una riflessione per determinare i criteri da utilizzare nelle sezioni per migliorare le ispezioni presso le aziende; 8) Sviluppare degli strumenti per la programmazione, identificando attraverso il sistema informatico la data dell'ultimo controllo effettuato presso ciascuna impresa; 9) Organizzare a titolo sperimentale un'azione per determinare a livello nazionale il tasso di violazione delle disposizioni per grandi settori. Ulteriori disposizioni attengono al monitoraggio delle sezioni e disciplinano il ruolo dell'ispettore capo, gli incontri formativi, la supervisione del verbale da parte del capo sezione, il completamento delle procedure informatiche, la costituzione di gruppi di studio e confronto, nonché l'uniformità nella redazione dei verbali.

Subordinata all'IGAS, si trova la Direzione generale dell'attività ispettiva francese (DGT), organo che coordina l'attività ispettiva delle 784 unità territoriali dislocate in provincia e raggruppate a livello regionale.

Non è però possibile misurare con precisione la portata degli orientamenti di cui è portavoce la DGT, dal momento che le priorità nazionali sono molto ampie e coprono diversi settori con interventi differenziati.

In ogni caso, in Francia l'approccio "strategico" alla programmazione ispettiva centrale o locale, tende alla realizzazione di interventi mirati e studiati in funzione del territorio, al fine di garantire una maggior presenza degli organi di vigilanza sia all'interno delle singole Regioni che dei Dipartimenti o Province.

La DGT sta cercando di uniformare l'attività ispettiva insistendo su alcuni punti, quali: 1. Sviluppo di un quadro nazionale di riferimento per l'utilizzo di strumenti giuridici uniformi, come ad esempio verbali e procedure uniche; 2. Istituzionalizzazione a livello locale di un maggior coordinamento tra i servizi di vigilanza e Procura; 3. Dibattito sulle sanzioni, al fine di creare una mentalità che induca i datori di lavoro a rispettare il diritto del lavoro anche attraverso incontri formativi organizzati fra ispettori e consulenti.

La DGT francese ha proceduto negli ultimi anni ad attuare un piano di ammodernamento della struttura di vigilanza, in particolare l'attività della DGT si è concentrata sui seguenti aspetti: 1. Creazione di legami fra i servizi ispettivi regionali e periferici attraverso il miglioramento del collegamento informatico; 2. Fusione dei diversi ispettorati del lavoro esistenti (agricoltura, trasporto, marina, ordinario); 3. Creazione di sezioni tematiche/specializzate accanto a sezioni tradizionali, al fine di poter sviluppare meglio determinate competenze ispettive; 4. Potenziamento dei servizi informatici utilizzati dagli ispettori del lavoro attraverso la digitalizzazione della pratica che consente non solo di velocizzare gli adempimenti burocratici, ma anche di poter effettuare statistiche mirate e sufficientemente precise; 5. Rafforzamento del dialogo tra ispettori del lavoro locali e gerarchie dipartimentali/provinciali e regionali, al fine di migliorare l'attività operativa.

La DGT diventa così un organo di programmazione e orientamento anche dell'attività regionale, svolgendo un ruolo di leadership nell'analisi dei rischi e nella definizione dei piani di azione centrali e locali, fermo restando il coinvolgimento diretto dei livelli distrettuali e regionali, in un'ottica di integrazione reciproca.

Obiettivo della DGT francese è dunque quello di sviluppare una banca dati informatica condivisa per tutte le sezioni ispettive territoriali (UT) che definisca il quadro degli interventi ispettivi realizzati sia in ambito provinciale che regionale, indipendentemente dal modello di organizzazione scelto a livello locale.

Sul punto occorre però ricordare che la necessità di innovare e migliorare il quadro organizzativo periferico, deve comunque fare i conti con gli esercizi di bilancio e le scarse risorse finanziarie messe a disposizione.

Ad oggi il Ministero del lavoro, con la creazione della Direzione generale (DGT) e l'istituzione del piano di sviluppo e di modernizzazione delle ispezioni, si è dotato dei mezzi per affrontare i cambiamenti legati sia alle nuove tecnologie che al nuovo modo di lavorare, individuando le attività più esposte al rischio e quindi quelle oggetto di maggior controllo. Nonostante questo, però, i cambiamenti non hanno ancora prodotto i risultati sperati, questo perché le strutture e soprattutto il modus operandi degli ispettori non si sono ancora sufficientemente adeguati, pur essendoci stato un decisivo miglioramento del controllo in questo senso.

Proprio per accelerare questa fase di ammodernamento del sistema di vigilanza e per agevolare l'integrazione del programmazione nazionale con quello locale, la DGT cerca di ridefinire e armonizzare il quadro operativo nel quale collaborano sia le direzioni regionali (DIRECTEE) che quelle territoriali (UT).

Subordinate alla DGT, si trovano le direzioni regionali ovvero le DIRECTEE, ciascun organo è infatti presieduto da un direttore regionale che funge da guida per il procedimento ispettivo. In particolare, il direttore regionale definisce gli orientamenti della vigilanza per il territorio di competenza, presiede le riunioni di servizio alle quali partecipano i direttori delle unità territoriali (UT), conduce un confronto professionale

con i direttori territoriali e fissa loro gli obiettivi secondo i parametri già fissati dalla DGT.

Sia in ambito regionale che dipartimentale, sono molto frequenti i gruppi di lavoro che coinvolgono gli ispettori e che affrontano i problemi comuni a tutte le sezioni, consentendo così un confronto delle priorità nazionali e delle esigenze individuate a livello locale, al fine di migliorare la programmazione stessa.

Dalle DIRECTEE dipendono anche le 784 sezioni ispettive francesi o UT che sono il cuore del controllo e nell'ambito delle quali viene di fatto esercitata la vigilanza, tuttavia il lavoro di una sezione può essere affrontato solo considerando la stessa in stretta sinergia con il lavoro delle altre situate nella stessa Regione.

Ogni anno l'attività di vigilanza viene effettuata dalle 784 sezioni secondo il programma stabilito dalla DGT centrale e si cerca di concentrare le operazioni di vigilanza in quelle attività che hanno un tasso più elevato di rischio, in collaborazione con le altre unità locali periferiche e il responsabile di sezione preposto.

Le sezioni territoriali (UT) ricorrono spesso all'utilizzo di differenti strumenti giuridici, ma la mancanza di regole certe e di buone prassi, rende difficile la tracciabilità dell'attività ispettiva effettuata da ciascun ispettore. Quest'ultimo mediamente effettua circa 200 interventi l'anno nell'ambito delle sezioni territoriali di competenza, nel numero rientrano anche comunicazioni, pareri e consulenze che vengono registrate impropriamente dal sistema informatico come interventi, anche se non si tratta di veri e propri accessi.

Il programma di modernizzazione (PMDIT) ha introdotto una gestione per obiettivi del lavoro ispettivo, implicando quindi maggior impegno da parte degli agenti nel raggiungere il numero di ispezioni stabilite.

La Circolare del Ministero del lavoro del 12.03.2010 ricorda che l'attività di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro deve rispettare un equilibrio tra le ispezioni a vista e quelle programmate, ma le UT possono anche personalizzare la programmazione dei propri piani d'azione, in funzione del fabbisogno territoriale.

Con una programmazione dettagliata della vigilanza, le sezioni territoriali sono poste in grado di conoscere lo stato delle aziende locali e di inserire detti dati nel programma informatico di gestione delle ispezioni.

A capo della Sezione territoriale, vi è il direttore della UT che esercita il potere gerarchico sugli agenti di controllo, valida i piani di azione o programmazione dell'attività ispettiva locale, analizza l'attività delle sezioni fissandone gli obiettivi, riunisce regolarmente gli ispettori per informarli sulle tematiche della politica del lavoro e favorisce altresì l'emersione di azioni trasversali comuni alle sezioni.

Il direttore delle UT impartisce le direttive al capo sezione dell'area vigilanza, il quale predispone l'ordine di servizio degli ispettori, fissa gli obiettivi di vigilanza, analizza l'attività dei singoli funzionari, supervisiona gli atti e i verbali redatti dagli agenti, riunisce il personale e sorveglia l'integrazione dei nuovi ispettori.

La connessione alle priorità nazionali dei programmi delle unità territoriali, non preclude un'analisi minuziosa dei bisogni del territorio, anzi obiettivi nazionali e locali devono integrarsi a vicenda per rendere più incisiva la pianificazione della vigilanza locale e il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Con riferimento all'attività operativa e al tempo dedicato alle ispezioni in azienda, questo è inferiore rispetto a quanto dovrebbe essere, perché gli ispettori sono spesso assorbiti da incombenze amministrative che comunque richiedono tempo e attente

valutazioni che implicano un aggiornamento continuo, senza contare il tempo impiegato per la redazione degli atti e per i colloqui con i consulenti del lavoro e i lavoratori. La questione del carico di lavoro per ogni ispettore all'interno della sezione è fondamentale, l'idea di agenti liberi da funzioni burocratiche e focalizzati solo sul versante ispettivo resta però un miraggio, anche se il numero di funzionari amministrativi sottratti alle ispezioni, è stato notevolmente ridotto negli ultimi anni. Procure e ispettori del lavoro possono inoltre far parte dei Comitati di reparto operativo antifrode (CODAF), il CODAF tuttavia non può giocare il ruolo di raccordo fra Procura e sezioni ispettive, per diverse ragioni, in primis in quanto esso è principalmente un organo di coordinamento tra Prefetto e Procuratore e non tra ispettore e Procuratore. In secondo luogo il CODAF è focalizzato esclusivamente sull'evasione fiscale e la lotta al lavoro sommerso e non quindi sulla politica criminale del lavoro nel suo complesso. Ciò significa che il CODAF è organo di collaborazione fra il Ministero della giustizia, attraverso le Procure e il Ministero dell'interno, mediante il Prefetto. Non esiste quindi un diretto collegamento fra CODAF e Ministero del lavoro, perché tale organo si concentra esclusivamente sulle irregolarità fiscali derivanti dal lavoro irregolare, ma non attua una politica di prevenzione e reale contrasto al lavoro sommerso.

La vigilanza in Austria e Germania

Con riferimento alla legislazione sul sommerso in Germania, si tratta del primo Paese al mondo nel quale è stata introdotta l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1894), qui infatti l'Istituto di assicurazione infortuni gestisce sia la prevenzione di infortuni e malattie professionali, sia le cure mediche e riabilitative con proprie strutture ospedaliere che erogano cure di prima urgenza e trattamenti specializzati per infortuni. La prevenzione infortunistica è considerata strategica, così come è determinante la sinergia tra i tre aspetti essenziali della tutela dei rischi professionali, ovvero: prevenzione, riabilitazione e indennizzo monetario.

Per quanto attiene la prevenzione, nel solo settore dell'industria, si conta che circa 4.300 funzionari, tra professionisti, tecnici, ispettori ed amministrativi, siano assegnati a compiti di mera prevenzione sul lavoro. Compito degli ispettori del lavoro e dei tecnici non è solo quello di effettuare controlli, ma anche di offrire consulenza alle imprese che la richiedono, formando anche i responsabili della sicurezza delle stesse aziende.

Gli istituti di assicurazione infortuni, oltre ad effettuare ispezioni nelle aziende, possono anche emettere delle norme prescrittive e coercitive per le imprese in materia di salute e sicurezza, ma se le aziende non si conformano a queste disposizioni, vengono sanzionate dagli ispettori degli istituti di assicurazione infortuni e oltre a pagare le sanzioni previste per i reati accertati, devono altresì sanare le irregolarità riscontrate.

La prima legge contro il lavoro sommerso, Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, è stata emanata il 30.03.1957 ed è stata più volte modificata nel corso del tempo, fino alla più recente correzione del 1.06.1998. Questa norma include una definizione di lavoro nero generica e stabilisce sanzioni in caso di ricorso al sommerso, sia a carico dei datori di lavoro, sia dei lavoratori, che quindi non restano indenni da sanzione.

La successiva legge di riforma del lavoro del 1996, ha puntato sulla protezione dei lavoratori, rafforzando soprattutto l'attività di prevenzione sui luoghi di lavoro

attraverso la legiferazione in materia, nonché regolamentando la partecipazione dei lavoratori in materia di salute e sicurezza e fissando gli orari di lavoro.

La nuova legge sul lavoro irregolare del 1 giugno 1998, ha apportato diversi cambiamenti, in particolare è stato aumentato il limite massimo delle sanzioni, nonché il numero delle autorità impegnate nel combattere il lavoro nero, definendo compiti e relative responsabilità, al fine di facilitare la scoperta del lavoro sommerso.

La successiva legge per la promozione del lavoro autonomo, *Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit*, è entrata in vigore il 1° gennaio 1999, questa norma offre agli ispettori del lavoro i criteri base per accertare qualora un individuo lavori come subordinato o come autonomo e sanzionare l'eventuale elusione contrattuale.

Al fine di raggiungere questo obiettivo e di perseguire i casi di sfruttamento delle categorie lavorative più deboli, sono stati apportati importanti cambiamenti nella legislazione del lavoro, si tratta di modifiche che riguardano le modalità di assunzione dei lavoratori, in particolare di quelli stranieri. Tra i principali interventi ricordiamo: la legge sull'assunzione dei lavoratori, *Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen or Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, la legge che disciplina il distacco dei lavoratori all'estero, *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, nonché la legge per combattere l'occupazione illegale dei lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno, *Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung*.

Queste misure assoggettano il distacco dei lavoratori, siano essi tedeschi o stranieri, a severe condizioni, *in primis* il dovere di fornire valide identificazioni per evitare di alimentare il lavoro sommerso (1998-1999).

Per quanto riguarda la quantificazione del lavoro irregolare, si stima che in Germania esso si aggiri intorno al 16% del PIL, ed abbraccia settori diversi, specie quello agricolo, manifatturiero ed edile; i soggetti maggiormente interessati sono: pensionati, studenti, immigrati irregolari, disoccupati, autonomi e occupati.

Le misure di controllo sono state intensificate, specialmente nei settori a maggior rischio, ovvero quello edile e domestico e le sanzioni sono state erogate sia dalla polizia doganale che dagli ispettori del lavoro preposti.

Con la riforma fiscale del 1999 si è cercato di contrastare il sommerso diminuendo il costo del lavoro e abbassando le aliquote di imposta sul reddito, in questo modo si è accertato un aumento del lavoro formale.

Le misure intraprese per combattere il lavoro irregolare, hanno tuttavia portato solo una piccola riduzione del sommerso, in quanto gli incentivi ad assumere lavoratori in nero sono fortemente aumentati durante gli anni Novanta, a causa dell'innalzamento delle imposte e degli oneri di previdenza sociale a carico del datore di lavoro.

Per contrastare il fenomeno, i controlli sono stati intensificati: a oggi, ci sono circa 2.800 ispettori del lavoro e circa 2.500 addetti della Polizia doganale che sono impiegati per scoprire il lavoro sommerso ed irregolare.

Ovviamente, la regolamentazione non ha prodotto ovunque benessere, tanto che la Germania orientale è stata assimilata per certi versi al Sud Italia, dal momento che entrambe hanno problemi più accentuati di disoccupazione, bassa industrializzazione e lavoro nero, rispetto alle aree di appartenenza e per questo sono state individuate dall'UE come zone ad obiettivo 1 nella ripartizione dei fondi strutturali europei (2000).

La Commissione Hartz nel 2002 ha introdotto nuove regole per i contratti di lavoro a basso salario, i c.d. mini-jobs, che sono stati esentati dal pagamento dei contributi di sicurezza sociale, mentre più in generale anche il costo del lavoro per i contratti di lavoro ordinari è stato ridotto, portando ad una diminuzione del lavoro nero.

Con la Riforma del lavoro Hartz, oltre a creare occupazione, sono state introdotte anche misure per ridurre l'entità del sommerso, specie nel settore domestico ed edile, attraverso il dialogo con tutte le parti sociali.

Nel 2003 è stato introdotto dalla Commissione Hartz il regime Ich-AG, Existenzgründungszuschuss, un nuovo sussidio pubblico destinato alle imprese start-up, con lo scopo di ridurre il tasso di disoccupazione in Germania, combattere il lavoro illegale e offrire ai disoccupati un modo per uscire dal lavoro informale.

Nel 2004, il Ministero federale delle finanze tedesco e le parti sociali del settore edile hanno unito le forze per combattere il lavoro nero nei cantieri edili, tramite la sottoscrizione di specifici accordi, come quello per i decoratori (2010) e quello del settore industriale tessile (2012), entrambi volti a contenere l'incidenza del sommerso attraverso lo scambio di informazioni, visite di controllo e monitoraggio dei minimi salariali.

Quanto alla struttura dell'organo di vigilanza sul lavoro in Germania, questo è anche conosciuto con il nome di Dipartimento di Stato per la sicurezza e la protezione ambientale o Ispettorato Nazionale del lavoro, ha sede a Berlino dal 1998 e coordina l'attività dei diversi Uffici di Stato per la tutela del lavoro e la sicurezza, dislocati sul territorio e inquadrati nelle strutture delle diverse regioni tedesche (Baden-Württemberg, Baviera, Berlino, Assia, Bassa Sassonia, Nord-Reno Westfalia, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein).

L'Ispettorato nazionale del lavoro dipende dal Ministero federale del lavoro e degli Affari sociali (BMAS) che è un Dicastero della Repubblica Federale di Germania e detta le direttive prioritarie all'Ispettorato stesso.

In Germania esiste un duplice sistema di protezione dei lavoratori, da un lato quello offerto dal servizio degli ispettorati del lavoro, detti anche uffici per la sicurezza sul lavoro, dall'altro quello presente presso le associazioni di categoria che esercitano funzioni nell'ambito della tutela della sicurezza e salute sul lavoro.

Negli ultimi decenni, ci sono stati ripetuti tentativi di unire queste doppie tutele (ispettorati ed associazioni) in un'unica sola autorità sovraordinata, ma i tentativi sono tutti falliti, perché si tratta comunque di assistenze riconducibili ad organi che hanno strutture e finanziamenti profondamente diversi e totalmente inconciliabili.

In Austria, dal punto di vista storico, i primi ispettori di fabbrica sono istituiti il 17.06.1883 ed operavano all'interno di 9 distretti di vigilanza dislocati sul territorio, ma già tra il 1885-1886, con l'intensificarsi dell'industrializzazione, il numero dei distretti di vigilanza addetti ai controlli, viene aumentato fino a 15.

La prima legge di tutela dei lavoratori nelle fabbriche è emanata il 17 gennaio 1885, si tratta di un regolamento che disciplina gli orari di lavoro, pause, riposi, durata massima giornaliera, limitazioni per donne e bambini.

Nel 1905 è emanato un altro regolamento per tutelare la salute degli operai, ma solo nel 1917 è istituito il Ministero del Welfare che però nel 1918 viene sostituito dall'Agenzia di Stato per la previdenza sociale.

A partire dal 1921, l'Ispettorato del lavoro viene istituzionalizzato come corpo dipendente dal Ministero del lavoro e conseguentemente, vengono rafforzati i diritti di accesso e i poteri operativi dei funzionari preposti. Queste facoltà esercitabili da parte degli ispettori possono essere così sintetizzate: obbligo di assistere il lavoratore in tutti gli aspetti relativi alla sicurezza sul lavoro e fornire relativa consulenza, diritto di accesso nei locali aziendali o cantieri in qualsiasi momento del giorno e delle notte, con o senza preavviso, facoltà di intervistare il personale sul posto di lavoro o richiedere

informazioni scritte, al fine di rilevare condizioni e modalità di lavoro nello stabilimento, nonché possibilità di scattare fotografie o effettuare misurazioni.

Nel 1945 l'Ispettorato è sciolto e i relativi poteri trasferiti agli ispettorati commerciali, il personale viene dimezzato a causa di licenziamenti, rimozioni, cessazioni di rami di servizio e conta meno di 100 dipendenti. Il 3 marzo 1947 viene redatta la nuova legge sulle ispezioni nel lavoro, il *Labour Inspection Act*, mentre nel 1948 è riattivato l'Ispettorato del lavoro dopo la parentesi bellica e nel 1949 l'Austria recepisce le Convenzioni internazionali in materia di lavoro, impegnandosi ad emanare la legislazione di dettaglio.

Successivamente, viene attuato il regolamento CEE n. 3820/85 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni nel settore dei trasporti su strada, ciò comporta l'obbligo da parte degli ispettori del lavoro di effettuare anche la rilevazione dei tempi di guida, periodi di riposi giornalieri, settimanali e pause di guida.

La norma federale più importante sulle ispezioni del lavoro, legge n. 27/1993, *Arbig*, definisce portata e compiti dell'Ispettorato, in particolare precisa le funzioni attribuite ai funzionari preposti, le modalità dell'accertamento durante le ispezioni in azienda, nonché la verifica degli illeciti e i ricorsi esperibili.

Il 25 maggio 1994, viene redatta la legge federale sulla sicurezza e la salute sul lavoro, questa norma garantisce ad ogni dipendente la sicurezza sul posto di lavoro, impone l'identificazione e valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro, con conseguente messa in opera di idonee forme di prevenzione e prevede altresì la nomina degli addetti alla sicurezza, nonché la formazione dei lavoratori in relazione alle attività da svolgere.

Più recentemente, tra il 2000-2006, al fine di aumentare i tassi di attività legali nel settore domestico, il Governo ha cercato di migliorare il sistema di protezione sociale dei lavoratori interessati, semplificando le procedure per richiedere l'assunzione e il pagamento dei relativi contributi per colf e badanti e introducendo il c.d. sistema dei buoni per le attività di lavoro domestico, il cui valore nominale oscilla fra i 5 e 10 euro.

Inoltre, per contrastare il lavoro nero in edilizia, tra il 2007-2008 è stata introdotta una nuova legge volta a regolamentare la registrazione del lavoratore e la responsabilità fra azienda committente e appaltatrice.

Infatti dal 1 gennaio 2008, i datori di lavoro sono obbligati a registrare i propri dipendenti presso le pertinenti istituzioni di previdenza sociale prima dell'inizio dell'attività lavorativa e in caso di trasgressione, è previsto un aumento del massimale delle multe da 3.630 euro a 5.000 euro per ogni caso di lavoratore in nero accertato.

Il 1° settembre 2009 è inoltre entrato in vigore il *Customer Liability Act*, *AuftraggeberInnen-Haftungsgesetz*, la norma stabilisce che le imprese di costruzione committenti sono responsabili con le aziende subappaltatrici per l'adempimento degli obblighi contributivi e previdenziali nei confronti degli stessi lavoratori subappaltati.

Il 1° maggio 2011, al fine di evitare fenomeni di dumping sociale e salariale, viene introdotta una legge che introduce sanzioni più severe in caso di sleale concorrenza, attuata ricorrendo alla decurtazione del costo del lavoro, si tratta tuttavia di pene ancora troppo basse nel caso in cui il datore rifiuti di adeguarsi alla norma.

Sul punto nel 2011 viene emanato anche il *Fraud Prevention Act*, trattasi di un atto che mira proprio a rimuovere il vantaggio competitivo apportato dalla concorrenziale sleale di alcuni operatori rispetto ad altri.

Rientra nel dumping salariale anche il caso della classificazione volontariamente errata di dipendenti in possesso di qualifica, ma non inquadrati contrattualmente come tali per evitare il pagamento della qualifica.

Nel giugno 2011, l’Austria e la Germania hanno firmato un contratto finalizzato a migliorare la cooperazione tra le autorità austriache e tedesche per accertare fenomeni di dumping salariale e sociale comuni ai territori.

Quanto all’organizzazione dell’Ispettorato del lavoro austriaco, l’Arbeitsinspektion, questo è parte del Dicastero federale del lavoro e si divide in 19 sezioni provinciali o distretti di sorveglianza che fanno capo ad una sezione centrale situata nella città di Vienna, mentre gli ispettori coinvolti nelle procedure di controllo sono circa 550 per 210 mila aziende, un rapporto ancora troppo sproporzionato rispetto alle reali esigenze.

Il Direttore dell’Ispettorato centrale del lavoro si occupa di coordinare le 19 sezioni territoriali, le materie di competenza della sezione centrale riguardano: vigilanza ordinaria e tecnica, logistica, affari legali, medicina del lavoro, igiene industriale, contrattualistica e diritto del lavoro ed agrario, politica sociale del lavoro.

L’ispettorato del lavoro austriaco è quindi oggi la più grande organizzazione istituita per legge per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, per combattere il lavoro nero e contribuire così alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, nonché al rispetto della normativa giuslavoristica e contrattuale.

Le ispezioni in Gran Bretagna

Gli esperti britannici ritengono che l’economia del mercato del lavoro irregolare sia compresa fra l’8% e il 15% del PIL, i settori principalmente interessati dal lavoro sommerso sono: agricoltura, servizi domestici, edilizia, turismo, ristorazione, moda e abbigliamento. Il sommerso è svolto soprattutto dagli occupati, inclusi i lavoratori autonomi e dai lavoratori stagionali, occasionali, disoccupati, da coloro che richiedono trattamenti di integrazione del reddito e dagli immigrati senza regolare permesso di soggiorno.

Per il governo e le autorità fiscali, la lotta al sommerso ha un’elevata priorità, bassa invece per i sindacati. Inoltre, nelle politiche inglesi di lotta al lavoro irregolare, è data maggiore attenzione al sommerso svolto dai disoccupati, alla domanda di manodopera in nero da parte dei datori e alle sanzioni erogate dagli ispettori.

Dal punto di vista storico, già nel 1802, nel *Moral Act*, si prevede la figura dei medici visitors che diventano operativi nel 1902, quando iniziano ad effettuare controlli sulla salute degli operai nelle fabbriche del Regno.

Nel frattempo, nel 1833 con la legge Althorp, viene istituito un vero e proprio servizio di ispezione sul lavoro, entrato in vigore nel 1834 e deputato alla vigilanza generale delle condizioni e modalità di lavoro.

La norma più importante in tema di salute e sicurezza sul lavoro, è la legge del 1974, *Health and Safety at work etc. Act*, c.d. *HSW Act* che ha istituito i due organi Health and Safety Commission (HSC) e Health and Safety Executive (HSE), di cui si tratterà più avanti. Qualche anno più tardi, nel 1978, anche il Nord dell’Irlanda inizia a legiferare in tema di salute e sicurezza sul lavoro, sull’esempio dell’Inghilterra.

Fin dal 1985, il Governo ha adottato una serie di misure per incrementare la flessibilità nel mercato del lavoro, concedendo ampia libertà di assunzione e di licenziamento dei lavoratori da parte dei datori di lavoro.

Attualmente, il Paese è secondo solo agli Stati Uniti nel detenere le misure meno restrittive nell’ambito della legislazione di protezione sul lavoro, secondo il modello

anglosassone che intende aumentare i livelli occupazionali attraverso lo sviluppo della competitività delle imprese operanti direttamente sul territorio.

Il *Single European Act* emanato nel 1986 in materia di salute e sicurezza, ha rappresentato un modello per la legislazione dell'UE ed ha portato all'attuazione della cd Direttiva quadro, Framework del 1989 e alle successive direttive che riguardavano problematiche relative al rumore, vibrazioni e uso dei videoterminali.

Dal 1997 in Gran Bretagna sono state introdotte una serie di riforme per migliorare l'accessibilità a forme di lavoro maggiormente flessibili, aumentando al contempo i diritti dei lavoratori impegnati in lavoro atipici.

Il Governo per migliorare le tutele dei lavoratori precari, ha emanato un nuovo "patto", denominato *New Deal*, per l'attivazione di politiche attive per l'occupazione, dove i disoccupati o *jobseekers* sono titolari di una serie di diritti e di responsabilità attraverso un percorso che li aiuti a ricollocarsi nel mercato del lavoro.

Il *New Deal* quale sistema di welfare basato su misure studiate per specifici target di gruppi, ha migliorato la stabilità macroeconomica del paese, costruendo un mercato del lavoro più flessibile con standard minimi per l'occupazione, attraverso un insieme di politiche fiscali per rendere il lavoro conveniente rispetto al sussidio. Il *New Deal* si è avvalso di politiche formative finalizzate alla creazione di una forza lavoro più produttiva, cercando di prevenire la disoccupazione e l'inattività della popolazione in età lavorativa, come peraltro già previsto dal Regolamento inglese sulla salute e sicurezza del 1998, applicato nel 1999 anche in Irlanda.

Nel 2000 il Governo britannico ha introdotto un pacchetto di misure che hanno avuto impatto sul mercato del lavoro, al fine di migliorare il tasso di occupazione e intervenire sulle seguenti problematiche: tasse non riscosse, mancanza di protezione sociale per i lavoratori in nero e nuova attenzione sull'economia informale.

Le misure inserite nel pacchetto che si pongono tra gli obiettivi la riduzione del sommerso, hanno previsto l'istituzione di un salario minimo nazionale, *National Minimum Wage*, la creazione di crediti di imposte sul reddito come il *Childcare Tax Credit* e il *Working Families Tax Credit* (WFTC), l'introduzione della tessera di registrazione per i subappaltatori, l'obbligo per tutti i Dipartimenti di condividere i dati relative all'attività di vigilanza, l'istituzione di linee telefoniche di supporto per uscire dal sommerso, nonché la diffusione di campagne informative contro i rischi del sommerso e la registrazione anticipata delle attività economiche.

È stato istituito dal 2002 un gruppo di confronto sul lavoro illegale che comprende autorità nazionali, parti sociali e delegati dei soggetti di riferimento sul tema, compresi i rappresentanti dei vari lavoratori immigrati.

Il forum favorisce la circolazione di buone prassi e la prevenzione del sommerso, in particolare l'importante ruolo delle parti sociali viene riconosciuto anche nelle proposte di modifica della legge sull'immigrazione e nelle iniziative sindacali realizzate per prevenire il lavoro nero nel settore delle costruzioni e dei trasporti.

Nel 2003 il Governo ha lanciato un piano per incoraggiare le imprese a registrarsi, offrendo loro un incentivo *tantum*, favorendo così l'emersione di aziende completamente sconosciute al Fisco inglese.

Nel 2005 è stato sviluppato il Progetto pilota Hartlepool, volto ad offrire ai lavoratori in nero di questa cittadina nel Nord Est dell'Inghilterra, la possibilità di reintegrarsi nell'economia formale, anche se il livello di adesione all'offerta è stato minimo a causa dei bassi livelli di fiducia e stima nelle autorità pubbliche.

Analogamente nel 2006, viene attuato un provvedimento volto a migliorare l'adempimento degli oneri fiscali e contributivi nel settore delle costruzioni, anche se la misura non ha affrontato la questione delle false dichiarazioni di status di lavoratore autonomo da parte degli operai edili, di fatto lavoratori subordinati.

Nel 2006 viene semplificato il quadro burocratico per le imprese favorendo l'imprenditorialità, la flessibilità e gli investimenti, in questo senso la riforma dei servizi per l'impiego è stata indirizzata ad una maggiore efficienza, infatti tra i compiti dei servizi è prevista anche l'informazione sui temi legati al lavoro sommerso.

Nello stesso anno, la legge sull'immigrazione e l'asilo per gli immigrati, emanata nel 2006, contiene nuove misure per prevenire il lavoro illegale e irregolare realizzato dalla manodopera extracomunitaria immigrata.

L'HSE, organo deputato all'attuazione delle direttive sulla sicurezza, nell'agosto del 2006 ha lanciato una serie di raccomandazioni sulla gestione dei rischi sui luoghi di lavoro, al fine di aiutare i lavoratori a concentrarsi sui rischi reali e a prevenirli, come previsto dal Regolamento del 2006 sulla salute e sicurezza.

Tra le principali indicazioni, l'HSE, raccomanda l'innovazione dei dispositivi per la protezione individuale, nonché la promozione di campagne di sensibilizzazione e prevenzione nei confronti dei possibili rischi, come statuito dalla riforma legislativa sulla salute e sicurezza del 2008, c.d. *Health and Safety Executive*.

Nel 2007 l'Inghilterra ha adottato lo *Statutory Code of practice for regulators*, secondo il quale ogni ispezione deve essere giustificata in base alla valutazione dei rischi dell'attività posta in essere, devono inoltre essere limitate al minimo le ispezioni a vista e chi rispetta le regole deve essere incentivato a farlo. Nel caso di duplicazione dei controlli, gli ispettori del lavoro devono condividere i dati rilevati, in modo da ridurre al minimo gli oneri per l'impresa, in un'ottica di massima trasparenza sia per cittadini che le aziende.

Nel 2010 lo HSE ha visto il suo budget ridotto del 35% che, combinato con il 28% dei tagli applicati ai finanziamenti locali, ha avuto un impatto negativo sull'efficienza del sistema dei controlli nel Regno Unito.

Nei primi mesi del 2011, a fronte della molteplicità di organi ed agenzie coinvolte nel compito della vigilanza sul lavoro, HSC, HSE, DWP, EAS, GLA, HMRC, ORR, LAS, CCA, VOSA, MCA, DEFRA, JoFITs, il Governo, nell'ambito della sua politica generale di revisione del diritto del lavoro, ha iniziato a valutare i vantaggi economici in caso di unificazione dell'attività ispettiva in un unico organo di controllo.

Per quanto riguarda l'organizzazione della vigilanza, posto che la Convenzione ILO n. 81/1947, prevede l'obbligatorietà dell'esistenza di un organo pubblico di riferimento per la vigilanza sul lavoro, che in molti paesi è rappresentato dal Ministero del lavoro, nel Regno Unito la funzione di controllo è invece delegata ad una molteplicità di organi, enti, agenzie e dipartimenti, ciascuno con prerogative e campi di azione specifici.

Infatti nel Regno Unito vi sono 12 amministrazioni Regionali: Galles, Scozia, Irlanda del Nord con grado di autonomia elevato anche per quanto riguarda l'attività di vigilanza e altre 9 regioni che sono invece deputate a erogare i servizi senza autonomia e dipendono quindi dalle 12 precedenti: North West, South West, London, East of England, West Midlands, North East, Yorkshire & Humberside, South East, East Midlands.

Lo HSE ha sede a Liverpool e ha 33 uffici in Gran Bretagna, mentre l'ORR ha sede a Londra e comprende 18 uffici dislocati su tutto il territorio, cui si aggiungono circa 400 uffici gestiti dalle autorità locali (LAS).

Il sistema di reclutamento degli ispettori è molto interessante perché questi, pur avendo un diploma di laurea, nei primi 4 anni di lavoro conseguono un Diploma di Specializzazione, in collaborazione con l'Università di Warwick, che è incentrato sullo studio di 4 moduli: valutazione giuridica e investigazione, competenze in materia di sicurezza, salute e igiene del lavoro, conoscenza del business e relazioni tra persone e skills.

Dell'attività di controllo si occupano soprattutto le autorità che si occupano di gestire l'immigrazione, sono infatti previste sanzioni amministrative e penali per gli stranieri occupati illegalmente dai datori di lavoro e specifiche norme contro le discriminazioni razziali vengono affiancate a quelle di contrasto al lavoro nero.

Mentre in Paesi come Francia e Spagna gli ispettori del lavoro hanno compiti generici, in Italia, Regno Unito e Germania esistono anche ispettori del lavoro con competenze circoscritte e delegate ad un settore specifico. Infatti in Gran Bretagna da una parte esistono funzionari di vigilanza che dipendono dal Dicastero del lavoro, mentre dall'altra esistono le agenzie assicurative per gli infortuni a carattere privato che sono indipendenti.

Nel Regno Unito viene istituita nel 1974 ad opera dell'*HSW Act*, atto emanato sulla scia del *Robens Report* del Settantadue, l'istituto della HSC, organo entrato in servizio il 1° ottobre 1974 e che si occupa di controllare la corretta applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e che nel tempo ha predisposto una serie di prescrizioni tali da ridurre il rischio di possibile danno alla salute.

Lo HSC è costituito da 13 Comitati, Industry Advisory Committees (IACs) di cui fanno parte anche quelli per l'agricoltura, le costruzioni, i servizi alla salute e 4 subject advisory committees che riguardano le sostanze tossiche. I membri di questi Comitati sono scelti previa consultazione delle parti sociali, ovvero dalla Confederation of British Industry (CBI) e dal Trades Union Congress (TUC), mentre il capo di questi IACs proviene dall'HSE ed è in genere un ispettore senior con una certa esperienza nell'ambito della vigilanza.

L'*HSW Act*, ovvero la legge sulla salute e sicurezza del 2006, ha istituito anche lo HSE, che assiste lo HSC nelle sue funzioni, può avanzare disegni di legge, nonché fornire consulenze e pareri su questioni di relative alla sicurezza.

Sia lo HSC che lo HSE hanno strutture flessibili, in particolare lo HSC ha un collegio costituito da: un presidente, tre rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e altri tre che vengono nominati a seguito delle consultazioni con le parti interessate e le autorità locali. Il dovere dello HSC è quello di pianificare le azioni per garantire salute e sicurezza sul lavoro e riferire periodicamente al Segretario di Stato.

Quanto alla struttura dello HSE, questo è promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha sede a Liverpool e nel Merseyside ed è composto da tre membri: il Direttore, nominato dalla Commissione (HSC) con l'approvazione del Segretario di Stato e due assistenti, nominati previa consultazione con il Direttore.

A livello internazionale, lo HSE conduce collaborazione con l'ILO sulle questioni relative alla sicurezza e salute sul lavoro (SSL), come ad esempio alcune proposte di convenzioni e raccomandazioni, fornendo un feedback sulla posizione del Regno Unito in merito alle convenzioni già esistenti ed altri strumenti operativi.

Un alto funzionario dello HSE rappresenta il Regno Unito anche per le questioni afferenti alla salute e sicurezza nello IALI, Associazione Internazionale per le ispezioni sul lavoro che è l'associazione professionale internazionale di riferimento per tutti gli organi che si occupano di vigilanza sul lavoro.

A livello europeo, lo HSE è responsabile della negoziazione e del recepimento della legislazione europea in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Durante la fase di negoziazione, lo HSE si impegna con la Commissione europea e gli Stati membri in seno al Consiglio e al Parlamento europeo, per rappresentare al meglio le posizioni del Regno Unito sul tema della salute e sicurezza (SSL). Lo HSE rappresenta altresì il Regno Unito nei vari comitati europei, come il Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro o il Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC). Lo HSE lavora inoltre con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) per facilitare la condivisione delle migliori pratiche in materia di SSL e per promuovere le campagne europee.

In sostanza i due organi HSE e HSC si compensano reciprocamente, la Commissione funge da cuscinetto fra il Ministero del lavoro e lo HSE, ha come obiettivo la programmazione e i suoi poteri sono soggetti all'approvazione ministeriale, mentre l'esecutivo o HSE (4 mila soggetti) ha un ruolo meramente esecutivo.

Gli ispettori dello HSE, collaborano con l'Autorità di sicurezza per le ferrovie in Gran Bretagna, Office of Rail Regulation (ORR) e le Autorità locali, local authorities (LAS), questi enti hanno poteri simili in materia di applicazione delle normative sulla salute e sicurezza rispetto al settore di vigilanza loro assegnato.

Nel Regno Unito vi sono inoltre diverse agenzie che hanno poteri esecutivi su temi di lavoro, tra questi vi sono: l'Ispettorato per il controllo delle agenzie per l'impiego, Employment Agency Standards Inspectorate (EAS), l'Autorità di Licenza per i lavori agricoli, Gangmasters Licensing Authority (GLA), l'Autorità per la raccolta delle imposte e l'indicazione del salario minimo nazionale, HM Revenue and Customs (HMRC), nonché il Dipartimento per il controllo sugli alimenti, Department for Food and Rural Affairs (DEFRA) e il Team per l'industria della moda, Joint Fashion Industry Teams (JoFITs).

L'Ispettorato delle agenzie per l'impiego (EAS), effettua ispezioni di routine nelle agenzie per il lavoro per elevare gli standard del settore e garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori temporanei che sono di fatto più vulnerabili. Quando un lavoratore temporaneo è coinvolto in un grave incidente, lo HSE notificherà il fatto all'Ispettorato delle agenzie per l'impiego, in modo da assicurare un'indagine coordinata fra HSE e lo EAS.

L'Autorità di licenza per i lavori agricoli (GLA), effettua verifiche nei confronti di coloro che forniscono o utilizzano lavoratori, adibendoli ai seguenti settori: agricoltura, silvicoltura, orticoltura, nonché raccolta e trasformazione dei prodotti alimentari. Il GLA controlla che ci sia un continuo rispetto delle condizioni previste dalla licenza, ivi comprese le condizioni dei lavoratori e adotta misure coercitive nei confronti di coloro che operano illegalmente o che per altri motivi non sono ritenuti idonei a possedere regolare licenza.

Dal 1° ottobre 2006 per i cd caporali, operare senza licenza è diventato un reato e come tale è perseguibile.

L'Autorità per la raccolta delle imposte (HMRC), raccoglie e gestisce le imposte dirette e indirette e rafforza anche il salario minimo nazionale. Dal 2009 se l'HMRC trova datori che hanno sottopagato il lavoratore, emetterà una sorta di avviso-prescrizione per il datore per il pagamento degli arretrati e la relativa sanzione.

L'HMRC risponde alle denunce presentate contro i datori sospettati di non aver pagato la retribuzione standard, questo per assicurarsi che tutti i datori rispettino gli obblighi relativi alla legge sul salario minimo.

Lo HMRC è anche impegnata nel lavoro interdipartimentale con diverse organizzazioni pubbliche del Regno Unito, tra cui l'Home Office britannico, il Dipartimento per il lavoro (DWP), la Gangmasters Licensing Authority (GLA) e la Serious Organised Crime Agency (SOCA).

Il Dipartimento per il controllo sugli alimenti, Department for Food and Rural Affairs (DEFRA), si occupa invece di effettuare ispezioni sui luoghi di lavoro ove vengono prodotti alimenti e surrogati.

Nel campo dell'abbigliamento è stato istituito nel 2000 il Team per l'industria della moda, Joint Fashion Industry Teams (JoFITs) che si occupa di contrastare il sommerso nel settore del costume. Questo team ha riunito i funzionari del Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni (DWP), il Dipartimento delle entrate di Sua Maestà (HMRC) e il Jobcentre Plus, Agenzia del governo per combattere il lavoro nero nel settore moda.

Singolare è la moltiplicazione di strutture in merito al controllo degli orari di lavoro, infatti i limiti e le valutazioni di salute sono applicate sia dallo HSE (con riferimento a stabilimenti, cantieri, miniere, fattorie, zone fieristiche, cave, impianti chimici, impianti nucleari, scuole e ospedali), sia dagli enti locali o LAS (in caso di vendita al dettaglio, uffici, alberghi e ristorazione, sport, tempo libero e servizi di consumo), sia dall'Autorità di aviazione civile, Civil Aviation Authority o CAA (per il settore aereo in generale), sia dall'Agenzia per la sicurezza della circolazione, Vehicle and Operator Services Agency o VOSA (per il trasporto su strada), sia dall'Agenzia marittima e di Guardia Costiera, Maritime and Coastguard Agency o MCA (per i marittimi) e sia dall'ORR (per il trasporto ferroviario).

In conclusione, può affermarsi che la strutturazione dei due organi preposti alla tutela della salute e sicurezza, HSC e HSE, insieme a tutte le altre agenzie e autorità preposte (DWP, EAS, GLA, HMRC, ORR, LAS, CCA, VOSA, MCA, DEFRA, JoFITs) è tale da garantire un adeguato livello di protezione nei confronti di tutti i lavoratori, ma i più importanti obiettivi perseguiti oggi sembrano essere rivolti soprattutto al mantenimento di un apprezzabile grado di fiducia da parte del pubblico e alla necessità di far fronte ai repentini cambiamenti del mondo del lavoro e a quelli relativi alle organizzazioni delle parti sociali.

Anna Rita Caruso

Ispettore del lavoro

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo