

L'utilizzo dei nuovi strumenti informativi e tecnologici nell'ispezione svolta nei cantieri edili

a cura dell'ing. Maurizio Magri – Funzionario della Direzione Regionale del Lavoro di Torino

Ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004, le considerazioni espresse sono frutto esclusivo dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

1. PREMESSA

Il presente lavoro, senza ambizioni di completezza, ha lo scopo di approfondire l'utilizzo più efficace ed efficiente da parte degli ispettori delle moderne tecnologie informatiche e delle banche dati, sia quelle recentemente implementate e introdotte nel Sistema Informativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sia quelle di prossima attivazione, nonché di chiarire meglio la valenza del rilievo fotografico durante gli accertamenti amministrativi e penali nell'ispezione nei cantieri edili, sia in materia di salute e sicurezza del lavoro sia in materia di lavoro e legislazione sociale.

L'ispettore, al di là delle specifiche professionalità "ordinarie" o "tecniche", non può più, a parere dello scrivente, lavorare "per compartimenti stagni", ma deve possedere una cultura comune che gli sia d'ausilio in tutte le operazioni che potrebbero coinvolgerlo come funzionario ispettivo nei settori in cui la legge gli attribuisce funzioni di vigilanza; per questa ragione nel seguito si farà riferimento semplicemente alla sola figura dell'ispettore.

A conferma di ciò il Documento di Programmazione dell'Attività di Vigilanza per l'anno 2010 recita testualmente "la vigilanza nei cantieri edili dovrà essere condotta in modo completo, sia sotto gli aspetti tecnici che amministrativi, con particolare attenzione alla catena degli appalti e subappalti, ove esistenti", prendendo atto che molti aspetti delle discipline di cui al D.Lgs. 81/08 e al D.Lgs. 124/04 si intrecciano fra di loro e che un approccio unitario dona all'ispezione una qualità di intervento superiore.

Di seguito quindi si analizzeranno tutti i nuovi strumenti a disposizione dell'ispettore e quelli che saranno, nelle intenzioni della Direzione Generale dell'Attività Ispettiva, di prossima messa a regime, iniziando con l'utilizzo del rilievo fotografico negli accertamenti di carattere amministrativo e penale.

2. IL RILIEVO FOTOGRAFICO NELL'ISPEZIONE

La fotografia digitale ha in questi ultimi anni subito uno spettacolare sviluppo, consentendo di reperire in commercio strumenti dalle alte prestazioni (capacità di zoom e risoluzione dei sensori) a prezzi contenuti.

Vista tale disponibilità di mezzi, soprattutto nel campo della salute e sicurezza del lavoro, il rilievo fotografico delle cose e dei luoghi oggetto di verifica assume per l'ispettore un validissimo supporto alla sua azione di accertamento e di indagine.

Nel campo degli illeciti amministrativi (introdotti in misura più consistente anche nel D.Lgs. 81/08, ad esempio per violazioni all'Allegato V e VI) non dovrebbe sussistere più remora alcuna all'utilizzo del rilievo fotografico in caso di necessità e utilità, in quanto l'art. 13 della L. 689/81 recita testualmente che "gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica".

Il rilievo fotografico si svolge quindi senza particolari regole; come consiglio si suggerisce comunque l'accortezza di usare sempre la funzione, presente ormai in quasi tutti i modelli di macchine fotografiche, di far imprimere automaticamente la data e l'ora sulle foto scattate.

Un diverso discorso è da sviluppare nel campo dell'accertamento degli illeciti penali.

Come è noto, la vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro o in materia di lavoro e legislazione sociale ha inizio come polizia amministrativa (sentenza Corte Costituzionale n. 10 del 29 gennaio 1971) per poi sfociare eventualmente in attività di Polizia Giudiziaria (D.Lgs. 271/1989 - Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale - art. 220); pertanto qualora si presentino indizi di reato l'ispettore opererà con le regole e le garanzie previste dal Codice di Procedura Penale.

L'art. 354 comma 2 c.p.p. recita che "se vi è pericolo che le cose, le tracce e i luoghi indicati si alterino o si disperdano o comunque si modifichino e il pubblico ministero non può intervenire tempestivamente, gli ufficiali di polizia giudiziaria compiono i necessari accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose", situazioni che in un cantiere edile in continuo mutamento sono, come è facile constatare, la normale regola, per cui è necessario provvedere al rilievo.

I rilievi fotografici, come chiarito anche in dottrina (si veda L. D'Ambrosio e P.L. Vigna "Polizia Giudiziaria e nuovo processo penale"), fanno parte degli accertamenti urgenti sui luoghi e sulle cose, hanno carattere di osservazione e descrizione oggettiva della realtà, non sono ripetibili e non comportano una valutazione ed elaborazione critica della realtà (non sono perizie).

Pertanto possono essere effettuati direttamente dagli ufficiali di polizia giudiziaria nel corso dell'attività ispettiva e documentati, con apposito verbale in cui si dà atto che sono stati eseguiti personalmente mediante uso di apparecchio fotografico digitale e stampante, in conformità all'art. 357, comma 2, lettera e) del codice di procedura penale, con la garanzia che "il difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini ha facoltà di assistere, senza diritto di essere preventivamente avvisato" (art. 356 c.p.p.).

Per difensore si intende il difensore di fiducia e non di quello di ufficio, che l'U.P.G. non ha obbligo di designare, e inoltre semplicemente "la polizia giudiziaria avverte la persona sottoposta alle indagini, se presente, che ha facoltà di farsi assistere dal difensore di fiducia" (D.Lgs. 271/1989 - art. 114); tale avvertimento può essere fatto a voce, senza particolari formalità (Cass. Penale 23/10/1992 n. 11908).

A norma dell'art. 366 del c.p.p. applicabile anche al rilievo fotografico, "i verbali degli atti compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria ai quali il difensore ha diritto di assistere, sono depositati nella segreteria del pubblico ministero entro il terzo giorno successivo al compimento dell'atto", ed è certamente questa la criticità maggiore, che si può rimuovere peraltro con una migliore organizzazione dell'area amministrativa a supporto dei Servizi Ispettivi.

In ogni caso, l'utilizzabilità del rilievo fotografico, acquisito a fascicolo dal P.M., è comunque determinata nell'eventuale successivo giudizio di merito, qualora non vadano a buon esito le procedure di estinzione del reato di cui al D.Lgs. 758/94.

Si ritiene tuttavia che l'utilità di eseguire un rilievo fotografico in aiuto all'accertamento ispettivo è superiore anche a una successiva valutazione di non ammissibilità come prova nel processo penale.

3. IL REGISTRO DELLE IMPRESE

Tutte le imprese italiane sono tenute all'iscrizione al Registro delle Imprese, gestito dalle camere di commercio italiane (una per ogni provincia), interconnesse informaticamente fra di loro, che costituisce la fonte primaria di certificazione dei loro dati costitutivi. Nato in modalità informatica il Registro delle Imprese garantisce la tempestività dell'informazione giuridico-economica sulle imprese di tutto il territorio nazionale.

L'accesso all'interrogazione del Registro Imprese, in modalità web all'indirizzo <http://registroimprese/Home.aspx>, è stato, con nota della Direzione Generale dell'Innovazione Tecnologica del 8 ottobre 2009 al termine di una sperimentazione iniziata a settembre 2009, esteso a tutti gli ispettori e consente di ottenere visure camerali, sia in modalità ordinaria che storica, con funzionalità di ricerca per impresa o per persona, in denominazione o codice fiscale o numero di Registro Economico Amministrativo, secondo la provincia d'interesse.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Direzione Generale per l'Innovazione tecnologica e comunicazione

Registro Imprese

Home Servizi Disponibili Ricerca

Navigazione

- Impresa
- Persone

Ricerca per impresa

Ricerca per: Denominazione Codice Fiscale NRea

Denominazione: *

Provincia:

[Ricerca Avanzata](#)

* indica i campi obbligatori

Dal Registro delle Imprese è possibile ottenere informazioni dettagliate sulle imprese (natura giuridica, data di costituzione e capitale sociale, codice fiscale, attività svolta, organi sociali, poteri di rappresentanza associati agli organi sociali, numero addetti, ecc.) e conoscere le variazioni più importanti relative alla vita delle singole aziende (cessazione, liquidazione, fallimento, variazioni delle cariche, trasferimenti).

Accanto al Registro delle Imprese, e in modo ad esso complementare, viene tenuto il Repertorio Economico Amministrativo: si tratta della raccolta di notizie economiche ed amministrative, come unità locali, attività economica effettivamente svolta nella sede legale, classificazioni Istat, ecc.

Particolare rilevanza è l'individuazione tramite la consultazione delle visure così ottenute dei poteri dei responsabili aziendali e delle relative deleghe in materia sia di salute e sicurezza del lavoro sia in materia di lavoro e legislazione sociale, al fine di poter individuare correttamente i contravventori o i trasgressori alla norme.

4. LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

La posta elettronica o e-mail (acronimo di Electronic Mail) è un mezzo di comunicazione in forma scritta via Internet. Il principale vantaggio dell'e-mail è l'immediatezza.

La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. "Certificare" l'invio e la ricezione - i due momenti fondamentali nella trasmissione dei documenti informatici - significa fornire al mittente, dal proprio gestore di posta, una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna con precisa indicazione temporale.

Nel caso in cui il mittente smarrisca le ricevute, la traccia informatica delle operazioni svolte, conservata per legge per un periodo di 30 mesi, consente la riproduzione, con lo stesso valore giuridico, delle ricevute stesse.

Il D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68 disciplina le modalità di utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC) non solo nei rapporti con la PA, ma anche tra privati cittadini; inoltre il Codice dell'Amministrazione Digitale emanato con D.Lgs. 82/2005 prevede all'art 48 che "la trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata mediante la posta elettronica certificata, equivale, nei casi consentiti dalla legge, alla notificazione per mezzo della posta".

In attuazione del D.P.C.M. 6 maggio 2009, la Direzione Generale per l'Innovazione Tecnologica, con note del 20 gennaio 2010 e del 22 aprile 2010, ha comunicato di aver attivato, rispettivamente per gli uffici centrali e per quelli periferici, le caselle di PEC (esempio DRL Piemonte Drl.piemonte@mailcert.lavoro.gov.it), così che ogni ufficio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è ad oggi dotato di tale strumento.

Pertanto l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata, preferibilmente da riportare in tutti i verbali e provvedimenti degli ispettori, è utile, da parte di cittadini, imprese, professionisti che siano dotati di PEC, per la trasmissione, avente valore equivalente alla posta, di, a titolo esemplificativo:

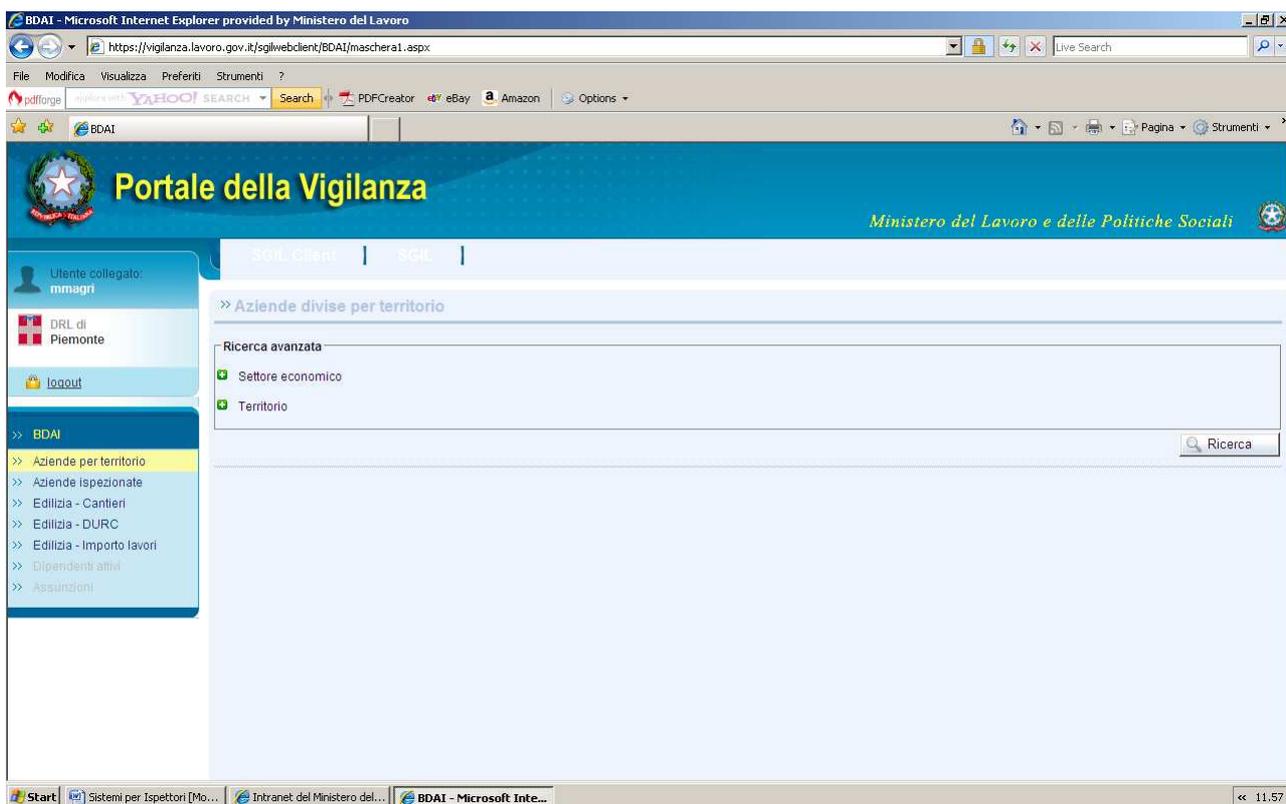
- a) nel campo della salute e sicurezza del lavoro: trasmissioni notifiche preliminari art. 99 D.Lgs, 81/08, trasmissione di tutta la documentazione informatica ai sensi art. 54 D.Lgs. 81/08, ecc;
- b) nel campo del lavoro e della legislazione sociale: trasmissione documentazione richiesta art. 4 L.628/61, trasmissione altri atti e documenti in materia di lavoro, ecc.

L'ufficio di protocollo o l'Unità Operativa addetta alla ricezione delle mail certificate all'indirizzo di PEC dell'ufficio, non dovrà far altro che inoltrare alla casella di posta elettronica personale, assegnata a ciascun ispettore, la documentazione così trasmessa.

5. LA BANCA DATI DELLE AZIENDE ISPEZIONATE

E' in corso l'implementazione, con data prevista di attivazione al 1 gennaio 2011, la Banca Dati delle Aziende Ispezionate - BDAI, altro utilissimo strumento di lavoro ad uso degli ispettori, in particolare nel campo dei cantieri edili.

La BDAI, incardinata nei Sistemi Gestionali Ispettori del Lavoro SGIL, denominato Portale della Vigilanza, è accessibile a tutti gli ispettori all'indirizzo web <https://vigilanza.lavoro.gov.it/>, e permetterà di effettuare ricerche per settore economico e per territorio, e in particolare per l'edilizia anche per dislocazione geografica dei cantieri,



Queste ricerche, specialmente in edilizia, ove le Direzioni del Lavoro sono organo di vigilanza al pari delle ASL, serviranno a conoscere, al fine della corretta applicazione dell'art., 14 del D.Lgs. 81/08, il progresso delle violazioni imputate alle aziende ispezionate in materia di salute e sicurezza del lavoro, in modo che, ove ricorrano le condizioni di gravità e di reiterazione come delineata dalla norma, l'ispettore possa emettere il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

La BDAI permetterà di evitare una difficile e quantomeno faticosa ricerca presso tutte le altre DPL delle informazioni relative alla ditta oggetto di ispezione, e pur mancando ancora il tassello di interscambio con le ASL, consentirà una più agevole e efficace applicazione della normativa prevenzionistica.

6. LE COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE

Come noto, le comunicazioni obbligatorie (CO) sono quelle comunicazioni che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono trasmettere in caso di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro.

Il nuovo Sistema Telematico di trasmissione ha sostituito le vecchie modalità di comunicazione che le aziende inoltravano ai Centri per l'impiego (CPI), all'INPS, all'INAIL e al Ministero del lavoro; non è più necessario inviare differenti comunicazioni cartacee, ma basta compilare un unico modello informatico.

Senza entrare nel merito delle funzionalità de Sistema CO per le imprese e gli intermediari, si ricorda solamente che la normativa prevede l'assunzione diretta dei lavoratori, per le diverse tipologie di rapporto di lavoro, con invio il giorno precedente all'assunzione della CO corrispondente, e pertanto le CO sono lo strumento principe per le azioni di contrasto al lavoro sommerso in "nero", come per altro ribadito nella Direttiva sull'Attività Ispettiva del 18 settembre 2008.

Le stesse CO, in quanto aventi una "data certa" contenenti avviamenti, variazioni e cessazioni dei lavoratori, possono inoltre essere utilizzate anche per collocare temporalmente tutti gli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro; si citano ad esempio per la materia della salute e sicurezza del lavoro la sussistenza degli obblighi di informazione, formazione, sorveglianza sanitaria, fornitura DPI, ecc.

Con nota del 6 agosto 2008 la Direzione Generale per l'Innovazione Tecnologica ha comunicato le funzionalità definitive del "profilo Ispettore" nella consultazione delle Comunicazioni Obbligatorie pervenute dal sistema CO e la Direzione per l'Attività Ispettiva con nota del 21 maggio 2009 ha raccomandato l'uso continuativo da parte degli ispettori di tale strumento di lavoro.

Le ricerche, collegandosi al portale web <http://www.co.lavoro.gov.it/> da parte di tutti gli ispettori abilitati, sono effettuabili principalmente in due diversi modi.



Il primo modo (“Lavoratore in forza”) avviene inserendo il codice fiscale del lavoratore o il suo nome e cognome, avendo come risultato la relativa comunicazione CO di inizio, variazione, fine del rapporto di lavoro.

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www.co.lavoro.gov.it/co/OrganicoLavoratori.aspx>. The page header includes the LPS logo and the text "Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali". A navigation menu contains "Comunicazioni", "Utenti", "Gestione", and "Altro". The user is identified as "mauriziomagri" with the role "ispettorato delegato". The main content area features a form titled "Lavoratore:" with the following fields: "CF:" (text input), "Nome:" (text input), "Cognome:" (text input), and "In forza al:" (date input with a calendar icon, showing "24/09/2010"). Below the form are two buttons: "svuota campi" and "estrai".

Il secondo modo (“Organico aziende”) avviene inserendo il codice fiscale dell’azienda o la sua denominazione, avendo come risultato l’elenco di tutte le comunicazioni CO di inizio, variazione, fine dei rapporti di lavoro.

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www.co.lavoro.gov.it/co/OrganicoIspettori.aspx>. The page header and navigation menu are identical to the previous screenshot. The user is identified as "mauriziomagri" with the role "ispettorato delegato". The main content area features a form titled "Azienda:" with the following fields: "CF:" (text input), "Denominazione:" (text input), "Inizio con" (radio button selected, "Contenuta in"), "Organico in forza al:" (date input with a calendar icon), and "Riepilogo" (radio button selected, "Dettaglio"). Below the form are two buttons: "svuota campi" and "estrai".

Successivamente tramite la funzione “Gestione XML” si può ricercare in dettaglio una singola comunicazione obbligatoria presente nel database.

Ricerca non filtrata:

+ Ricerca Avanzata

Codice comunicazione: Il codice deve essere completo

Data inizio [®] (data ricezione):

Data fine [®] (data ricezione):

Nota: le date di inizio e fine, obbligatorie e modificabili, si riferiscono al periodo di ricezione delle CO e non alla data di inizio e fine rapporto di lavoro

Modulo:

Azione:

Comunicazione:

Ruolo:

CF Azienda:

Denominazione:

CF Lavoratore:

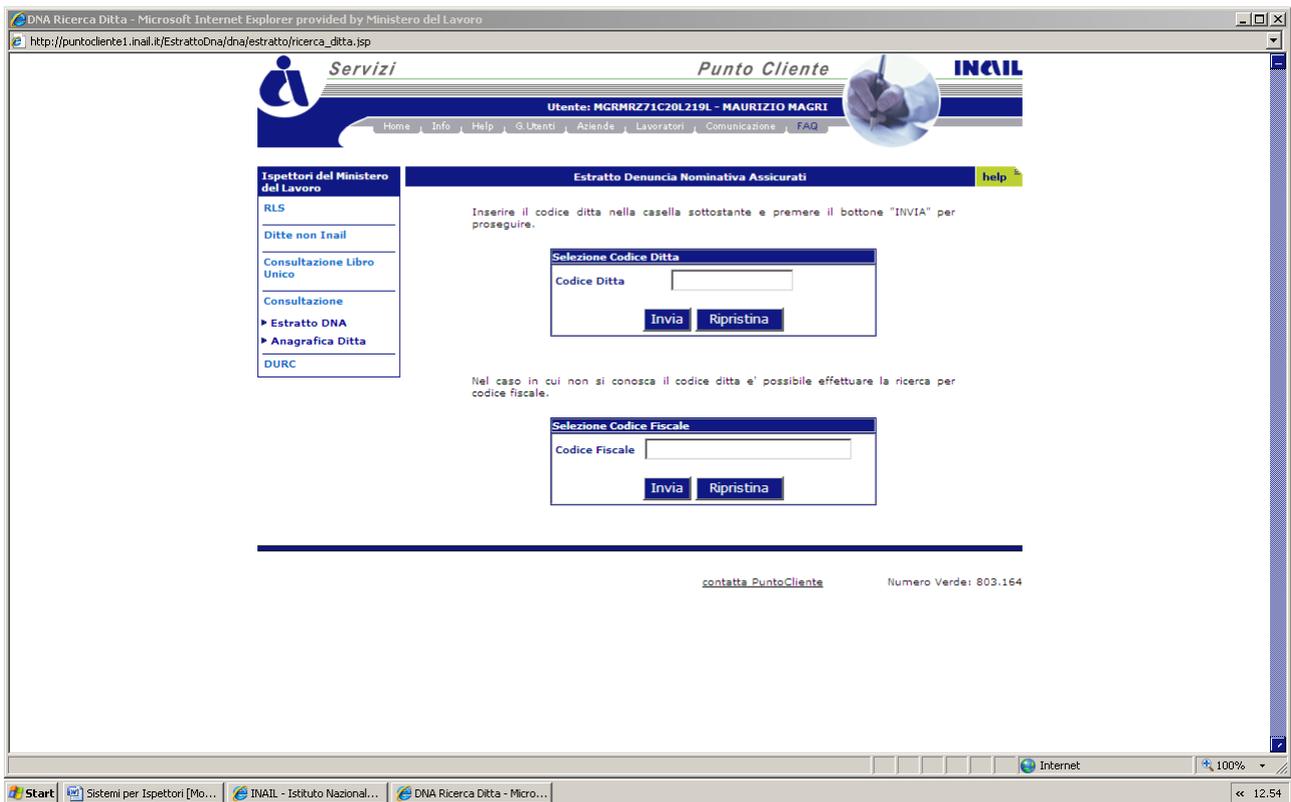
La ricerca con la denominazione potrebbe richiedere un maggior tempo di elaborazione

7. IL PUNTO CLIENTE INAIL

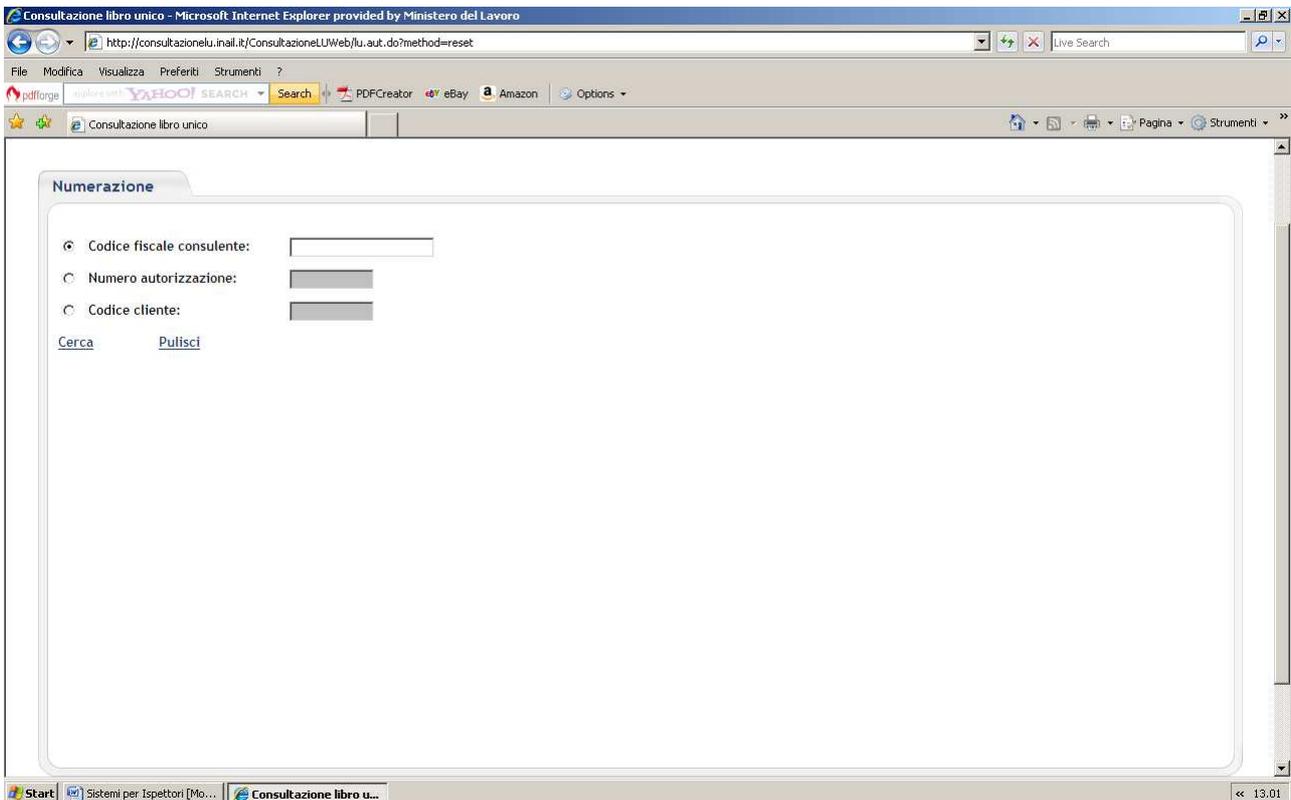
Non meno importante risulta la consultazione della banca dati INAIL, raggiungibile per gli ispettori dal PUNTO CLIENTE, situato sul sito dell'INAIL www.inail.it.

Sono tre le funzioni a disposizione degli ispettori: la consultazione delle DNA (denunce nominative assicurati) anche quelle non ricomprese negli obblighi delle CO (soci, collaboratori, coadiuvanti artigiani e non, ai sensi dell'art. 23, comma 8, del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, come modificato dall'articolo 39, comma 8, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), la consultazione delle P.A.T. (Posizioni Assicurative Territoriali) in capo alle aziende ispezionate con l'ammontare delle retribuzioni imponibili ai fini assicurativi e la ricerca dei consulenti del lavoro e dei professionisti delegati alla tenuta del L.U.L. (Libro Unico del Lavoro).

La ricerca delle D.N.A. o delle P.A.T. avviene in due modalità differenti: per codice ditta o per codice fiscale della ditta stessa. Nel primo caso di ricerca si ottiene l'elenco di tutte le denunce nominative (ivi comprese quelle inviate dal sistema CO, che assorbono l'obbligo di cui all'art. 14 comma 2 del D.Lgs. 38/00), nel secondo caso di ricerca l'elenco di tutte le P.A.T. intestate all'impresa ispezionata, con il dettaglio delle retribuzioni annuali imponibili e il codice di tariffa premi applicata.



La consultazione invece dell'apposita sezione Libro Unico permette, oltre che di trovare le autorizzazioni al layout di stampa del L.U.L. per le ditte software, di ricercare le autorizzazioni alla numerazione e stampa laser del L.U.L. per codice fiscale del consulente/ professionista o per codice cliente, potendo controllare infine l'eventuale delega alla tenuta (note del 7 gennaio 2009 del Ministero del Lavoro e dall'Inail).

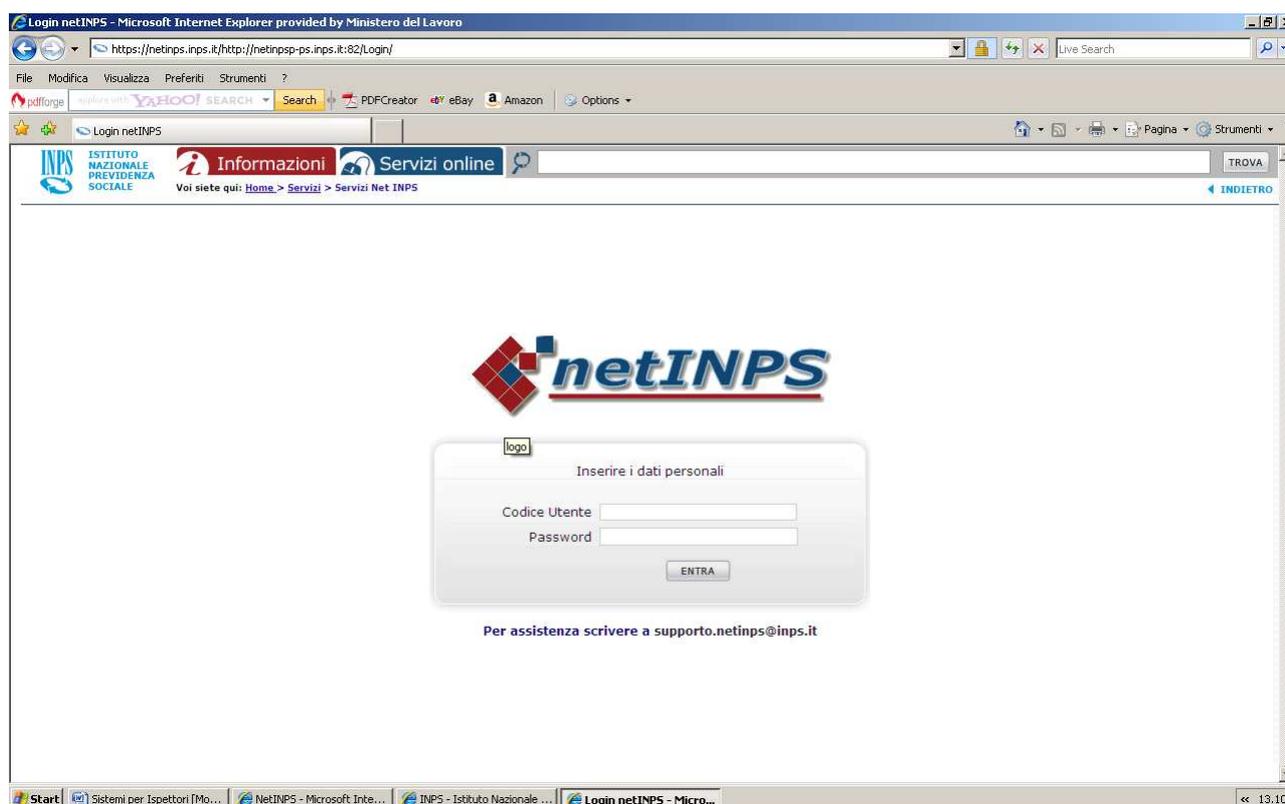


7. LE BANCHE DATI INPS

Con nota 19 agosto 2010 la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva ha comunicato l'inizio della profilazione degli utenti ispettori per l'accesso degli stessi alle banche dati dell'INPS.

E' questa una notizia da molto tempo attesa, in quanto il patrimonio informativo dell'INPS è davvero notevole ed incidente su tutti gli aspetti contributivi del rapporto di lavoro.

E' in fase conclusiva l'invio delle credenziali di accesso al sistema al sito <https://netinps.inps.it/>, che rappresenta il portale web di riferimento.



La funzione sicuramente più importante risulta quella relativa alla consultazione del Fascicolo Elettronico dell'Azienda, che può avvenire impostando i criteri di ricerca per Matricola INPS, Codice fiscale Ditta o Denominazione dell'azienda.

Una volta individuata l'azienda sottoposta ad ispezione, le principali informazioni ricavabili sono:

- nei dati anagrafici sintetici: l'inizio attività con dipendenti e lo stato ditta, l'autorizzazione o meno all'accentramento contributivo, l'inquadramento contributivo (ex. L. 88/89) e i codici di autorizzazione (secondo il sistema DM);
- nei dati di dettaglio: le Aziende Collegate, Soggetti collegati, Dipendenze, Ragioni Sociali pregresse, Posizioni Lavoratori Autonomi;
- Nei dati complementari: DM10 trasmessi, Pagamenti F24, Crediti/Inadempienze, Domanda CIG, Note rettifica, E-MENS trasmessi, Confronto DM10-O1/M, Committente al 10%, Estratto Conto DM10, debiti, iscrizioni e contenziosi.

Infine è presente, storicamente mese per mese, la posizione relativa alla Regolarità Contributiva, dettagliata , nel caso ricorra, per tipologia di irregolarità, ad esempio DM10 Non Trasmesso , F24 Non Presente , Cartella non riscossa, ecc.

Con tutte queste informazioni a disposizione, sarà finalmente più rapida , agevole e precisa l'attività dell'ispettore nel controllo delle singole posizioni contributive del lavoratore e in quella complessiva della ditta..

9. CONCLUSIONI

Dalla breve disamina effettuata e pur restando ancora molto da fare nel campo della dotazione di mezzi e strumenti per l'ispettore, si può concludere che l'uso consapevole di quanto illustrato nei precedenti paragrafi, migliora e amplia di molto lo svolgimento dell'attività ispettiva in capo agli ispettori..

Si intravedono in lontananza ulteriori due grandi pilastri che completeranno il percorso avviato nella modernizzazione e informatizzazione dell'ispezione del lavoro:

- a) nel campo della salute e sicurezza sul lavoro: l'attuazione del SINP (Sistema Informativo Nazionale della Prevenzione) previsto dall'art. 8 del D.Lgs. 81/08;
- b) nel campo del lavoro e della legislazione sociale: l'attuazione del Protocollo d'intesa per lo scambio dei dati dell'attività ispettiva, firmato tra Ministero del Lavoro, INPS, INAIL, e Agenzia delle Entrate il 4 agosto 2010.

I tempi non si prevedono tuttavia brevi.