

ATTIVITÀ DI VIGILANZA IN MATERIA DI LAVORO
E DI LEGISLAZIONE SOCIALE
ANNO 2011

VIGILANZA COMPLESSIVA MINISTERO DEL LAVORO, INPS, INAIL, ENPALS

L'esame dei dati riferiti all'attività di controllo in materia di lavoro e di previdenza, messi a confronto con alcuni macrofenomeni relativi all'andamento del mercato del lavoro, evidenzia alcune interessanti tendenze riferite al quadro occupazionale complessivo e mette in luce, altresì, i principali fenomeni patologici del sistema lavoristico-previdenziale del nostro Paese.

Un primo aspetto di carattere generale è rappresentato dall'incidenza del controllo ispettivo sul numero di imprese con dipendenti, operanti nel mercato. Il **totale delle 244.170** aziende ispezionate da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'INPS, dall'INAIL e dall'ENPALS rappresenta un campione appena superiore al 10% dei circa 2 milioni di aziende esistenti censite presso gli Istituti previdenziali.

Per quanto attiene, invece, al parametro della irregolarità, le **149.708 aziende irregolari** rappresentano circa il 61% di quelle sottoposte a verifica, e ciò evidenzia il fatto che l'azione ispettiva è comunque suscettibile di miglioramenti, mediante una più puntuale attività di "intelligence" per orientare ancor meglio le verifiche verso obiettivi più mirati.

Nel corso degli accessi, sono stati individuati n. **278.268 lavoratori irregolari**: questo dato testimonia una buona incisività dell'azione di controllo, considerato anche che il numero delle verifiche è leggermente diminuito rispetto all'anno precedente (circa il 7%).

Con riferimento ai lavoratori in nero complessivamente individuati, si rappresenta che gli stessi ammontano a 105.279 unità cui vanno aggiunti circa 13.000 lavoratori individuati dalla Guardia di Finanza, per un totale di **117.955 lavoratori in nero**.

Il dato in questione subisce una evidente diminuzione rispetto ai 151.000 lavoratori dello scorso anno e tale fenomeno è fondamentalmente riconducibile, da un lato, alla restrizione del campo di applicazione della normativa sanzionatoria (al solo lavoro subordinato) e dall'altro alla contrazione occupazionale che inevitabilmente incide anche sul sommerso ed anche, come vedremo in seguito, al notevolissimo incremento che hanno avuto le forme contrattuali di lavoro flessibile, con particolare riferimento ad alcune Regioni del Nord.

Per quanto attiene al recupero contributivo, lo stesso rimane sostanzialmente stabile, anche se con una leggera flessione del 13%, e si attesta attorno a € **1.225.165.438**, anche se tale dato è riferito alle somme "accertate" e non a quelle "riscosse".

VIGILANZA MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Per quanto concerne più in particolare l'azione di verifica svolta dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, la cui attività rappresenta circa il 61% del totale dei controlli effettuati, appare opportuno svolgere alcune considerazioni più analitiche in ordine agli interventi effettuati e ai risultati ottenuti nel corso dell'anno 2011.

Una prima osservazione che emerge dall'esame dei dati relativi ai risultati ottenuti nel corso dell'anno 2011 attiene all'aspetto qualitativo delle verifiche che continuano a privilegiare l'attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità sostanziali abbandonando ogni logica ispirata a controlli di carattere puramente formale e burocratico.

L'evidente sproporzione tra numero di risorse ispettive impiegate (3.300 unità + 423 militari dell'Arma dei Carabinieri) e aziende sottoposte a verifica (oltre 2 milioni di aziende con dipendenti a cui vanno aggiunti gli autonomi) comporta necessariamente l'impossibilità di controllo a tappeto" ed implica la necessità di individuare *ex ante* gli obiettivi da perseguire, secondo una logica volta a colpire i fenomeni di irregolarità che maggiormente impattano sul piano economico – sociale, anche attraverso il supporto di "indicatori di rischio" individuati nell'ambito delle diverse realtà aziendali.

L'analisi dei riscontri ispettivi permette, in ogni caso, di delineare l'andamento delle principali irregolarità che si ravvisano nella gestione dei rapporti di lavoro, anche in virtù di un raffronto di carattere temporale con i dati degli anni precedenti.

Da un primo esame di carattere meramente quantitativo, emerge che il **numero dei controlli** è stato pari a **n. 148.553**; questo risultato risponde al raggiungimento degli obiettivi programmati per l'anno 2011 (n. 144.252). Al riguardo, si registra peraltro **un incremento pari al + 3%** rispetto a quanto previsto nel Documento di programmazione, con cui vengono annualmente fornite le direttive per la vigilanza e fissati gli obiettivi dell'attività ispettiva.

Si segnala, in particolare, il notevole incremento di ispezioni effettuate rispetto a quelle inizialmente programmate nelle seguenti Regioni: Campania (+ 12%), Liguria (+ 10%), Toscana (+ 10%), Puglia (+ 6%), Marche (+ 6%), Abruzzo (+ 5,6%) mentre si ravvisa una flessione in Sardegna (- 9%) ed in Veneto (- 7%).

Per quanto attiene, invece, al confronto con il dato complessivo del 2010, si sottolinea che il numero di ispezioni è rimasto sostanzialmente invariato (da 148.694 aziende ispezionate nel 2010 a 148.553 nel 2011, con uno scostamento minimo pari a - 0,09%).

Con riferimento al profilo della presenza sul territorio, si evidenzia un notevole incremento delle ispezioni effettuate nel 2011 rispetto al 2010 nelle seguenti Regioni: Umbria (+ 33%), Abruzzo (+ 26%), Valle D'Aosta (+ 14%), Emilia Romagna (+ 13%), Lombardia (+11%), mentre il dato rimane sostanzialmente invariato per Calabria, Lazio, Sardegna e Toscana.

Appare interessante sottolineare come il quadro delle patologie riscontrate mostri un elevato tasso di irregolarità, in quanto ben **un'azienda su due è stata trovata in una situazione di irregolarità** (le ispezioni in cui sono stati contestati illeciti sono pari a **n. 73.789** che rappresentano, infatti, il 50% degli accessi effettuati).

Venendo ai profili relativi ai lavoratori identificati, sono state verificate complessivamente **n. 429.712 posizioni lavorative** e tale dato mostra come l'azione ispettiva si sia incentrata prevalentemente su aziende di dimensioni medio – piccole, al fine di privilegiare il contrasto del lavoro totalmente sommerso.

Per quanto attiene ai lavoratori irregolari, questi ultimi ammontano a **164.473 unità** con una percentuale di incremento rispetto all'anno precedente, pari al 4,38% rispetto all'anno precedente e rappresentano circa il 38% delle posizioni lavorative complessivamente esaminate.

La tipologia di controlli ha, inevitabilmente, influito sulle tradizionali modalità di effettuazione della vigilanza ma anche sulle infrazioni rilevate in quanto oltre la metà delle verifiche sono state finalizzate non tanto alla completa regolarità dell'azienda, ma al riscontro della presenza o meno di lavoratori in nero attuata mediante accessi "brevi".

Nel corso di tali verifiche, in primo luogo, sono stati adottati **8.564 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale**, la quasi totalità legata al riscontro di manodopera sommersa in misura superiore al 20% di quella presente sul luogo di lavoro e con solo 36 casi di sospensione per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza.

Relativamente alla distribuzione settoriale di tale fenomeno, **3.094** sono i provvedimenti adottati nel settore dei pubblici esercizi, **2.396** nel settore dell'edilizia e **1.196** nel settore commercio, il che conferma che il settore del terziario è quello maggiormente a rischio di lavoro sommerso sia per il tipo di attività svolta che per le modalità di effettuazione della prestazione lavorativa.

È interessante notare come l'istituto sia particolarmente incisivo ed efficace per reprimere il fenomeno in esame, in quanto la regolarizzazione della manodopera "in nero" e la conseguente revoca del provvedimento interdittivo si è attestata mediamente ad una percentuale dell'87% (con un minimo dell'80% nel settore edile ed un 94% nei pubblici esercizi).

Sempre in tema di sommerso totale, sono state irrogate nel corso del 2011 **n. 52.426 maxisanzioni** per l'impiego di lavoratori in nero, con una flessione del - 8% rispetto al 2010, flessione che dipende sostanzialmente dai seguenti fattori.

Anzitutto va evidenziato che, a partire dal mese di novembre 2010, sono entrate in vigore le nuove disposizioni introdotte dal c.d. Collegato lavoro (art. 4, L. n. 183/2010) che hanno sensibilmente ridotto il campo di applicazione della disciplina sanzionatoria.

Va infatti evidenziato che, prima di tali modifiche, il lavoro in nero era punibile sia se riferito ai rapporti di natura subordinata che autonoma mentre, a partire dal 24 novembre 2010, risulta sanzionabile nelle sole ipotesi di lavoro subordinato.

Va poi considerata la contrazione dell'occupazione che ha influito, inevitabilmente, anche sul sommerso.

Infine, ha inciso anche la diffusione di contratti flessibili - in particolare intermittente e accessorio che in alcune aree territoriali (ad es. Veneto, Friuli, Lombardia, Piemonte) ed in alcuni settori specifici (settore turistico e pubblici esercizi) ha comportato una consistente riduzione di fenomeni di lavoro nero "tout court".

Più in dettaglio, infatti, si è assistito ad un notevolissimo incremento sia del "contratto di lavoro intermittente" - a tempo determinato e a tempo indeterminato - che del "lavoro occasionale accessorio". A livello complessivo, il **lavoro intermittente** è passato dai **211.352 contratti attivati nel 2009** ai **522.445 del 2010** (+ 247%), mentre in tema di **lavoro occasionale accessorio**, il monitoraggio sull'utilizzo dei *vouchers* evidenzia un "trend" dai **2.568.294** del 2009 agli **11.767.165 vouchers** venduti nel corso dell'**anno 2011** (+458%).

Si può pertanto affermare che in alcune Regioni (Nord Est e Nord Ovest in particolare) si è, di fatto, registrato uno "spostamento" del fenomeno del lavoro irregolare dal "totalmente nero" a fattispecie elusive e simulatorie dei rapporti di lavoro subordinato a tempo pieno indeterminato, mediante l'uso delle indicate tipologie flessibili.

A tal proposito, va segnalato anche un profilo metodologico legato alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva che ha reso più complesso lo svolgimento degli accessi in quanto è evidente che, mentre la verifica di un rapporto di lavoro totalmente sommerso è oggetto di riscontro immediato e non necessita di particolare istruttoria, cosa diversa è l'operazione di "riqualificazione" delle fattispecie contrattuali che richiedono inevitabilmente il supporto di un articolato apparato probatorio per poter resistere ad eventuali contenziosi amministrativi e giudiziari.

Nel complesso, comunque, i risultati dell'azione ispettiva confermano la validità della programmazione "qualitativa", in quanto il numero delle violazioni sostanziali accertate è notevolmente incrementato rispetto all'anno precedente, con particolare riferimento agli **appalti illeciti, ai fenomeni interpositori e alla somministrazione illecita**.

Invero, le **violazioni riscontrate** nel corso del 2011, in tale ambito, sono **n. 18.311** con un aumento del + **15%** rispetto al 2010 (n. 15.907). Tale significativo incremento è frutto di una costante tendenza al decentramento produttivo da parte delle aziende che cercano di esternalizzare parte delle loro attività anche in violazione degli strumenti giuridici previsti dalla normativa vigente, nonché dallo svolgimento di attività di mediazione/intermediazione al di fuori della regolamentazione prevista dal D.Lgs. n. 276/2003. Tali violazioni si riscontrano in particolare nei settori della logistica, del trasporto e dei servizi alla persona nei quali risulta frequente anche il ricorso a forme di cooperazione "spuria" o comunque non genuina.

Sostanzialmente stabile, invece, risultano essere le violazioni in materia di **orario di lavoro** che da 26.951 del 2010 diventano **27.340** nel 2011 (+ **11%**).

Per quanto riguarda il **fenomeno prevenzionistico** in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, si rileva un calo del numero delle violazioni pari al - 16% che è sostanzialmente riconducibile a due fattori: da un lato alla ricaduta della nota crisi economica nel settore edile anche in termini di riduzione dell'apertura dei cantieri; dall'altro lato alla diminuzione delle risorse ispettive con profilo tecnico, la cui assunzione è stata negli anni effettuata in percentuale molto inferiore rispetto agli ispettori del lavoro "amministrativi", in ragione delle limitate competenze in tale ambito. Tale situazione comporta un'assoluta urgenza di prevedere almeno percorsi di "riqualificazione" delle risorse amministrative già in servizio presso il Ministero o l'attivazione di procedure concorsuali.

Importanti risultati sono stati raggiunti anche sul piano della tutela di carattere privatistico in quanto l'attività ispettiva sta acquisendo sempre maggiore rilevanza in ambiti non legati esclusivamente a poteri autoritativi di carattere sanzionatorio, essendo progressivamente in crescita i dati riferiti alle conciliazioni monocratiche e alle diffide accertative.

Nello specifico, si sottolinea che, su **n. 10.568 conciliazioni monocratiche** avviate, nel corso del 2011, (con esclusivo riferimento a quelle in cui vi è stata la comparizione delle parti), ben **n. 8334** (circa il 79%) hanno trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo, registrandosi un incremento percentuale di circa il 5% rispetto all'anno precedente (n. 7897 conciliazioni con esito positivo nel corso del 2010).

In relazione alle **diffide accertative** si rappresenta che, a fronte di **n. 15.375** diffide adottate nell'anno 2010, sono state emanate nel corso dell'anno 2011 **n. 19.068** diffide corrispondenti ad un incremento pari al 24% rispetto all'anno precedente.

Al riguardo, si sottolinea che tali istituti rappresentano sempre più degli strumenti alternativi alla tradizionale risposta sul piano meramente sanzionatorio, al fine di poter fornire soluzioni più snelle ed efficaci, sia in tema di conflitti in materia di lavoro, senza necessariamente giungere ad un contenzioso in sede giudiziaria, nonché sul piano della soddisfazione delle pretese patrimoniali dei lavoratori.

Relativamente alla "redditività" dell'azione ispettiva, si segnala il notevole incremento degli **importi introitati (non accertati, ma riscossi)** che ammontano ad **€ 144.576.474,00** a cui si possono aggiungere **€ 33.000.000** - importo calcolato su una stima pari a circa il 20% rispetto ai contributi ed ai premi evasi ed accertati (20% di € 165.479.636,00) - per **un totale di circa € 180.000.000**.

Il termine "redditività" non è usato in modo casuale, in quanto evidenzia che la funzione ispettiva è sostanzialmente "autofinanziata" se si considera che il costo medio del personale ispettivo comprensivo di retribuzione, contribuzione ed oneri aggiuntivi (missioni, assicurazione ecc.) ammonta a circa € 105.000.000.

^^^

Si rappresenta, da ultimo, che nell'ottica della valorizzazione dell'attività espletata dagli organi di vigilanza, nell'ambito del territorio di riferimento, è stato dato particolare risalto, nel corso del

2011, alla realizzazione di iniziative - ai sensi del disposto di cui all'art. 8, D.Lgs. n. 124/2004 - finalizzate all'informazione e all'aggiornamento sulle problematiche di maggiore impatto in materia lavoristica, di legislazione sociale e di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tali iniziative (circa **n. 800 incontri**) hanno visto come destinatari i principali operatori del mercato del lavoro quali le Organizzazioni datoriali e sindacali, gli Ordini professionali nonché le realtà economico-sociali locali.