www.adapt.it, 10 aprile 2012

L'attivita' di vigilanza sul lavoro: esiti e programmazione

di Nicola D'Erario

Il consuntivo dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale per il 2011, ci permette, comparando i fenomeni macroeconomici del mercato del lavoro e il quadro occupazionale generale, di individuare quali sono le peculiarità del sistema ispettivo e come le stesse operano nel contesto lavoristico-previdenziale italiano. Dai dati forniti dal Ministero del Lavoro, INPS, INAIL e ENPALS, sull'attività di controllo (appena il 10% del totale delle imprese esistenti) emerge come, in oltre la metà delle imprese sottoposte a verifica, si riscontrano situazioni di irregolarità aventi ad oggetto il lavoro sommerso, il mancato versamento contributivo e le disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; fattispecie che si differenziano per settore economico e contesto regionale di riferimento ma influenzate, statisticamente, dalle modalità attraverso cui vengono pianificate le attività ispettive e soprattutto dalle recenti disposizioni legislative introdotte con l'art. 4 della legge n. 183 del 2010 (c.d. Collegato Lavoro). Partendo dai dati dell'attività ispettiva del 2011 e da quanto essi esprimono, la pianificazione per il 2012, affronta gli stessi fenomeni di irregolarità ma con una nuova logica definita di "ribaltamento". Una sorta di sussidiarietà verticale che abbandona l'ispirazione centralistica dell'Amministrazione e invita le strutture territoriali ad approfondire la conoscenza dei rispettivi contesti locali per migliorare l'individuazione dei fenomeni da contrastare.

L'attività ispettiva nel 2011

Punto di partenza per analizzare l'attività ispettiva, non può che essere il campione di riferimento appena superiore al 10% e pari a meno di 250.000 imprese sul totale delle 2 milioni esistenti. Eppure nel 61% degli accessi ispettivi sono state accertate irregolarità. Ciò dimostra come le verifiche mirate a contrastare le irregolarità in maniera prevenzionistica siano sicuramente utili rispetto ai controlli di carattere puramente formale e burocratico su cui era ispirato il vecchio sistema. Infatti, l'impossibilità di effettuare controlli a tappeto, data la sproporzione tra risorse ispettive e aziende da verificare, implica la necessità di individuare ex ante gli obiettivi da perseguire colpendo i fenomeni di irregolarità che maggiormente influiscono sul sistema economico-sociale. Passando ai dati relativi alle verifiche effettuate, dal lato del recupero dei versamenti contributivi la tendenza resta praticamente costante rispetto agli anni passati mentre riguardo ai lavoratori irregolari e all'applicazione delle c.d. maxisanzioni per quelli totalmente sommersi, che interessano prevalentemente il settore dei pubblici esercizi, dell'edilizia e del commercio, si evidenzia un calo imputabile a diverse variabili. In primo luogo, va evidenziato che con le nuove disposizioni introdotte dal c.d. Collegato Lavoro, il lavoro sommerso, risulta sanzionabile nelle sole ipotesi di lavoro subordinato e non più anche per le tipologie di lavoro autonomo; in secondo luogo, l'incidenza della contrazione occupazionale e la diffusione di forme contrattuali flessibili ed in particolare del lavoro intermittente e accessorio - diffusissimi soprattutto in Veneto, Friuli, Lombardia e Piemonte nei settore del turismo e pubblici esercizi – che ha avuto incrementi percentuali nel primo caso del 247% e nel secondo addirittura del 458%. Da ultimo va segnalato un vero e proprio limite delle attività ispettive, legato ad un profilo metodologico della procedimentalizzazione che, nelle operazioni di riqualificazione, richiede un articolato apparato

probatorio per poter definire irregolari le fattispecie contrattuali flessibili, a differenza della emersione di lavoro palesemente sommerso.
Altro è il caso degli appalti illeciti e dei fenomeni di interposizione e somministrazione irregolare, dove il numero delle violazioni accertate è incrementato del 15% rispetto all'anno precedente. Questa crescita è dovuta alla costante tendenza di decentramento produttivo da parte delle aziende operanti prevalentemente nei settori della logistica, del trasporto e dei servizi alla persona dove spesso si esternalizza parte delle attività con l'utilizzo di strumenti giuridici non conformi alla normativa vigente, oppure facendo uso di interposizione o mediazione fraudolenta di manodopera.
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%, sostanzialmente riconducibile a due fattori: da un lato alla ricaduta della nota crisi economica nel settore edile e dall'altro lato alla diminuzione delle risorse ispettive con profilo tecnico.
Un aspetto nuovo e interessante in materia di vigilanza è costituito dal risultato raggiunto sul piano della tutela di carattere privatistica in ambiti non legati esclusivamente a poteri autoritativi di carattere sanzionatorio. Infatti, sono progressivamente in crescita i dati riferiti alle conciliazioni monocratiche e alle diffide accertative che rappresentano soluzioni più snelle ed efficaci, in materia di controversie di lavoro e sul piano della soddisfazione delle pretese patrimoniali dei lavoratori.

Programmazione per il 2012

Dall'attività di programmazione per l'anno 2012 si evince la volontà di perpetrare un'azione accertativa fortemente selettiva e qualitativa, volta a realizzare un'effettiva tutela delle condizioni dei lavorato contrastando fenomeni di irregolarità sostanziale, senza rappresentarne un ostacolo alla continuità del sistema produttivo. Al fine di realizzare controlli incisivi per individuare i "fenomeni sensibili" viene riconosciuta, nella cosiddetta logica del "ribaltamento", una importanza fondamentale alla mappatura a livello regionale e provinciale delle diverse problematiche esistenti. Ma passando agli effettivi orientamenti delle autorità di vigilanza, possiamo dire che il documento programmatico punta innanzitutto su un focus mirato all'emersione del lavoro nero, con particolare riguardo ai clandestini extracomunitari nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia delle aree meridionali. Inoltre saranno oggetto di accertamenti ispettivi le modalità di decentramento ed esternalizzazione dei processi produttivi quali: appalti, subappalti, e distacchi nazionali e internazionali. Così come dimostrato dai dati delle indagini effettuate nel 2011, una fetta molto ampia del fenomeno elusivo è rappresentata dall'utilizzo improprio di forme contrattuali atipiche o flessibili (es. contratti di lavoro intermittente, vouchers, contratti part-time, collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, associazioni in partecipazione, etc.), false partite IVA e collaborazioni occasionali per le quali saranno approntate delle verifiche mirate come deterrente agli effetti di dumping sociale. Altri aspetti oggetto dell'attività di vigilanza nel 2012 riguardano l'occupazione irregolare dei minori nelle lavorazioni pericolose, faticose ed insalubri, la verifica dell'esistenza di eventuali fenomeni discriminatori fondati sul genere e la tutela dei disabili. Con riferimento ai settori economici maggiore attenzione sarà rivolta ai fenomeni della cooperazione, ai fini di verificare la forma cooperativistica genuina e alle false prestazioni in agricoltura. A queste previsioni, l'attività ispettiva dell'INAIL, seguendo il modello di Business intelligence, prevede ulteriori verifiche strutturate per il settore dell'edilizia, pubblici esercizi e per quelle imprese definite "apri e chiudi", cioè che cessano l'attività lasciando debiti nei confronti dell'Istituto e che riaprono, in un arco temporale molto breve, cambiando solamente i pregressi riferimenti giuridici, costituendo quindi una seconda entità solo apparentemente distinta dalla precedente. Sul fronte del lavoro sommerso e irregolare la vigilanza dell'INAIL riguarderà prevalentemente il commercio ambulante, le aree portuali, gli stabilimenti balneari ed il settore dei trasporti e logistica. Sempre al fine di migliorare la qualità e l'efficacia dell'azione ispettiva, nonché per recuperare premi evasi, verranno elaborate liste di censimento di aziende e soggetti sconosciuti all'Istituto che riguarderanno: imprenditori cinesi, asili nido privati, piccola pesca, soci di società e collaboratori familiari di imprese artigiane.

Risultanze statistiche aggregate fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Risultati attività ispettiva ANNO 2011					
DATI NAZIONALI					
Ente	**Aziende ispezionate**	**Aziende irregolari**	**N. lavoratori irregolari**	**N. lavoratori totalmente in nero**	**Recupero contributi e premi evasi**
Ministero del Lavoro*	148.553	73.789	164.473	52.426	€ 165.479.636,00
INPS	73.722	57.224	56.660	45.036	€ 981.438.778,00
INAIL	21.201	18.145	48.716	7.509	€ 56.548.902,00
ENPALS	694	550	8.419	308	€ 21.698.122,62
Riepilogo Generale	**244.170**	**149.708**	**278.268**	**105.279**	**€ 1.225.165.438,62**

61% % aziende irregolari su aziende ispezionate

38% % lavoratori in nero su lavoratori irregolari

* i dati non comprendono i risultati della Regione Siciliana

Guardia di Finanza = 12.676

TOTALE LAVORATORI IN NERO: **117.955**

Nicola D'Erario
Dottorando del corso Sviluppo organizzativo, lavoro e innovazione dei processi produttivi
Adapt - Politecnico di Bari