

A Comparative Study on Labour Inspection Strategies for Combating
Undeclared Work in Europe - ILO/EC

Inspection du travail et travail non déclaré en Italie

Prof. Gianni ARRIGO

Table des matières

1.	La lutte au travail au noir	1
2.	Les sources légales pour l'inspection du travail en matière de travail non déclaré	4
3.	Le rôle de l'inspection du travail	6
3.1.	La conciliation monocratique préventive et contextuelle	6
3.2.	La diffida accertiva pour les credits patrimoniales du travailleur.....	8
3.3.	Considérations et chiffres en matière de travail illégale.....	8
3.3.1.	Sous le profil de la quantité	8
3.3.2.	Sous le profil de la qualité.....	10
3.3.3.	L'évasion des montants de la sécurité sociale et les sanctions.....	12
3.3.4.	Suspension de l'activité de l'entreprise.....	12
3.3.5.	Activité de contrôle extraordinaire.....	14
3.3.6.	Santé et sécurité au travail.....	15
3.3.7.	Conciliations monocratiques et "diffide accertative"	16
3.3.8.	Activité de prévention et de promotion	16
4.	Collaboration avec autres institutions/autorités	17
5.	Rôle des partenaires sociaux	20
6.	Collaboration transfrontalier	21
7.	Sanctions («négatives et positives»)	21
7.1.	Préambule	21
7.2.	Les sanctions administratives en cas de recours à des travailleurs irréguliers et les amendes pour travail au noir ou pour des travailleurs non déclarés («Maxisanzione» pour le travail au noir)	22
7.2.1.	L'imposition d'une amende est généralement liée aux violations des obligations d'inscription et de communication. Elle s'impose dès lors qu'il s'agit de travail illégal	22
7.3.	L'organe compétent pour imposer des sanctions administratives. Le transfert de compétence de l'«Agenzia delle entrate» à la Direction Provinciale du Travail. Problèmes de transition.....	24
7.4.	Les sanctions civiles, les omissions et l'évasion fiscale	25
7.4.1.	Le travail au noir, le travail illégal et le défaut de cotisation	26
7.4.2.	La réduction et l'expansion des sanctions civiles.....	27
7.4.3.	La prescription des cotisations	28
7.5.	Les sanctions «positives». La lutte au travail dissimulé et illégal par le recours à d'autres moyens qui ne soient pas des sanctions	29
7.5.1.	Préambule.....	29
7.5.2.	Les contrats de réalignement.....	29
7.5.3.	Les procédures d'apparition et de régularisation des travailleurs au noir	31
7.5.4.	La régularisation de la main d'œuvre étrangère employée au noir.....	31
7.5.5.	Les sanctions répressives et le travail non déclaré	33

8. Base des données informatiques	35
9. Conclusions	36
9.1. Lutte au travail non déclaré et activités de contrôle.....	36
9.2. Renforcer les outils informatiques	37

1. La lutte au travail au noir

Sans entrer dans le détail des différentes définitions données par les textes juridiques et par la jurisprudence (travail souterrain, travail illégal, travail au noir, travail gris, travaille complètement souterrain ou totalement au noir, travail non déclaré etc.), par «travail non déclaré» il s'agit du travail qui, dès la constitution et durant l'exercice de la relation de travail, est caché à l'autorité publique. Pourrait être valable la définition de *travail non déclaré* adoptée par les institutions européennes et internationales, cependant il faut noter qu'en Italie si le travail au noir est toujours un travail non déclaré, le travail non déclaré n'est pas toujours au noir. En effet, le travail non déclaré comprend également le travail déclaré *d'une manière inappropriée* par rapport à la substance même de la relation (par exemple, le travail subordonné déclaré comme autonome; l'embauche de main d'œuvre déclarée comme «appalto» de main-d'œuvre ou comme détachée).

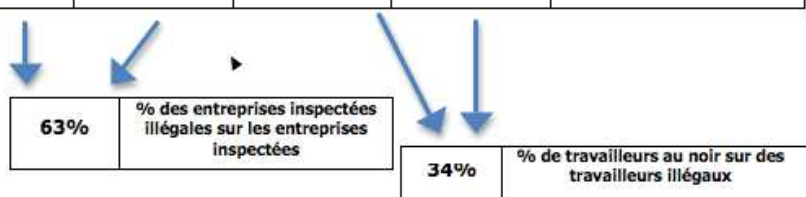
En plus, en Italie l'expression «travail souterrain» est souvent utilisée comme synonyme, se rapprochant donc à la notion de «activité rémunérée licite mais non déclarée aux pouvoirs publics», notion approuvée par la Commission européenne avec la Communication de 1998. Mais, même dans ce cas, les concepts ne sont pas totalement superposables, parce que le travail souterrain peut être *totalement* ou seulement *partiellement au noir* (dans le premier cas, on parle aussi d'*entreprise souterraine*).

En outre, il n'est pas utile pour nos fins, recourir au concept de travail au noir pour les prestations de travail qui, bien que clandestines, rentrent dans l'exercice d'une activité criminelle (l'usure, la contrebande de drogues, etc.). Toutes définitions de travail illégal sont l'expression d'un écart par rapport à un modèle réglementé, alors que les activités criminelles ne sont pas réglementées mais *interdites*. Dans ces cas, la relation de travail n'a pas une valeur autonome, car il s'agit d'activités illégales. Mais le travail au noir est illégal, car effectuée en violation des interdictions pénalement punissables.

Au cours de l'évolution du régime pénal du travail au noir, il a parfois de façon erronée, était représenté principalement par le travail du citoyen extracommunautaire irrégulier. C'est donc aussi pour cette raison, qu'il est utile de distinguer le travail au noir des immigrés clandestins, du travail au noir des résidents, quel que soit leur nationalité. Dans le premier cas, la clandestinité du travail s'exprime toujours par une violation pénalement sanctionnée, des règles régissant la rencontre entre la demande et l'offre de travail subordonné. Il s'agit d'une conséquence des interdictions, posées par les lois, de donner du travail à ceux qui n'ont pas un permis de séjour leur permettant de travailler.

Le phénomène du travail non déclaré est devenu de plus en plus relevant, suite aussi à la crise économique des ces dernières années. Ici à titre d'exemple les données des résultats de l'activité de contrôle effectuée par le personnel de l'inspection générale des Directions régionales et territoriales du travail, et de l'INPS et INAIL, au cours de l'année 2012.

RESULTATS DE L'ACTIVITE DE CONTROLE DE L'ANNEE 2012					
DONNEES NATIONALES					
Organe de contrôle	Entreprises inspectées	Entreprises irrégulières	N. travailleurs irréguliers	N. travailleurs totalement au noir	Récupération des cotisations et primes non payées
Ministère du travail et des politiques sociales	1390.937	75.087	1630.305	47.877	€ 450.079.448,00
INPS	80.960	59.823	78.207	44.261	€ 1.124.159.151,00
INAIL	22.950	19.910	53.734	80.055	€ 57464.693,00
TOTAL	243.847	154.820	295.246	100.193	€ 1.631.703.292,00



Les données ci-dessus, indiquent que le total des **entreprises inspectées soit 243 847**, représente 15% des 1,6 millions d'entreprises environ, ayant des employés travaillant au sein du territoire national, inscrites à l'INPS pour l'année de référence.

Cette considération est à la base même de la stratégie d'intervention, visant non pas à faire accroître le nombre d'intervention, mais plutôt à concentrer les contrôles vers des objectifs particulièrement importants –déterminés sur la base d'une programmation spécifique qui prend en compte les particularités des différentes zones géographiques - en relation avec les phénomènes irréguliers de majeures importance économique et sociale: travail au noir, mauvaise qualification de la relation de travail, recours irrégulier aux enfants, l'exploitation des immigrés clandestins, phénomènes d'évasion de cotisation, sécurité au travail.

Il en découle, un nombre substantiel inchangé d'entreprises inspectées (avec une baisse de -0,13% par rapport à 2011, avec 244 170 entreprises), auxquelles est associée une sélection plus ciblée des interventions, ce qui entraîne une augmentation des irrégularités liées à la lutte effective contre les violations substantielles, comme indiqué ci-dessous.

En particulier, les **entreprises illégales** s'élèvent à **154 820**, 63% du nombre total d'entreprises inspectées, par rapport à 149 708 entreprises illégales constatées durant l'année 2011. Il y a donc une **augmentation de + 3%**.

Dans le cadre des enquêtes menées en 2012, le montant des cotisations et des primes non payées, le montant à recouvrer s'élève à € 1 631 703 292,00 soit une augmentation de **+ 33% par rapport à 2011** (€ 1 225 165 438,00). Toutefois, la différence entre les montants à devoir verser et ceux effectivement payés reste encore important et correspond, en moyenne, à environ 20% des montants déterminés.

Quant aux positions de travail objet d'une activité d'inspection, le nombre de travailleurs irréguliers est de **295 246** (avec une augmentation de **+ 6%** par rapport à 278.268 travailleurs irréguliers en 2011), tandis que le nombre de **travailleurs totalement au noir** est de **100 193** (en baisse de - 5% par rapport à celui de l'année précédente qui

était de 105.279). Les travailleurs au noir représentent encore 34% des travailleurs irréguliers.

La baisse régulière du nombre de travailleurs au noir, par rapport aux années précédentes, est non seulement une conséquence directe de la baisse de l'emploi en raison de la crise économique qui a des conséquences inévitables également en matière de travail souterrain, mais est due aussi à la croissante utilisation –en particulier dans les régions du Centre-Nord– des types de contrats flexibles comme alternative possible au contrat de travail à durée indéterminée.

Suite à cette diffusion importante des formes flexibles de travail, a été détectée, lors des contrôles de l'inspection, un phénomène fréquent de recours incorrect des contrats en question, utilisation visant à réduire le coût du travail, tout en augmentant le nombre de violations en matière de qualification des relations de travail.

Plus précisément, en 2012, il y a eu une augmentation des **contrats de travail intermittent** à durée déterminée et indéterminée. En effet, le travail par intermittence est passé de **522 445** contrats en 2011, à **605 551** contrats dans la **seule période de janvier/septembre 2012**, avec donc une augmentation de **+16%**.

En tenant compte de zones géographiques particulières, les Régions avec le majeur nombre de recours à ce type de contrats flexibles sont les suivants:

- Emilia Romagne	n. 88.016
- Lombardie	n. 81.831
- Vénétie	n. 63.577
- Toscane	n. 55138

En tenant compte des spécificités du tissu socio-économique des zones géographiques du Centre-Nord et du Sud, et surtout compte tenu de l'évolution des phénomènes d'irrégularités de travail souterrain se traduisant de plus en plus par l'abus de recours aux contrats flexibles, il est jugé nécessaire pour l'année 2013, pour l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des contrôles effectués par les bureaux territoriaux –par rapport au «Progetto qualità» – de procéder à un nouveau contrôle du travail au noir en attribuant une «Maxisanzione» majeure pour les régions du Centre-Nord par rapport à celles du Sud.

En matière de suivi des contrats de travail résultat du «Système d'informations et communications obligatoires», il convient de noter que dans la période allant du 1 Janvier au 30 Septembre 2012 ont été mis en place **7 930 568** contrats, dont:

- **4 983 964** contrats à durée déterminée;
- **1 369 593** contrats à durée indéterminée;
- **732 476** autres (intermittent, etc.)
- **623 507** contrats de collaboration (co.co.co et co.co.pro);
- **219 230** contrats d'apprentissage.

En ce qui concerne les secteurs intéressés par la mise en place des contrats:

- **5 671 456** Tertiaire (par exemple, commerce, hôtels et restaurants, transports, PA, santé et autres services);
- **1 133 099** Secteur agricole;
- **1 126 013** Secteur de l'industrie (y compris construction).

Ces mises en place ont intéressé:

- **3 990 158** hommes, principalement employés dans les secteurs suivants: prestation de services (2 378 875); de l'industrie (893 390), de l'agriculture (717 893);
- **3 940 410** femmes, employées principalement dans les secteurs suivants: services (3 292 581) agriculture (415 206), l'industrie (232 623).

2. Les sources légales pour l'inspection du travail en matière de travail non déclaré

Jusqu'aux années quatre-vingt-dix, la régulation de la relation de travail était associée à un ensemble de règles incriminantes. Presque tous les aspects du travail illégal, considérés comme des écarts au modèle juridique, étaient reliés à des sanctions pénales. Cela a donné naissance à un ensemble de règles peu efficace.

Dans un premier temps, la Loi d'habilitation du 6 décembre 1993, n. 499 a redéfini l'intervention des lois pénales, que l'on retrouve:

- a. dans le D.Lgs. du 24 mars 1994, n. 211, en matière de sécurité sociale et de protection sociale;
- b. dans le D.Lgs. du 9 septembre 1994, n. 566, en matière de travail des mineurs, des mères et des travailleurs à domicile;
- c. dans le D.Lgs. n.19, décembre 1994, n. 758, plus largement dédié aux «Modifications du régime de sanctions en matière de travail».

Les directives concernant le régime pénal de la recherche d'emploi restent inchangées.

Dans un second temps, avec un pouvoir spécial accordé au gouvernement par la Loi n. 30/2003, ce secteur a été réorganisé par le décret législatif n. 276/2003, qui a prévu une dépenalisation dans le but de réduire considérablement l'incidence du droit pénal.

L'expansion actuelle de la loi pénale est en grande partie occupée par les règles de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs (*voir*. Décret législatif n. 81/2008 et le décret-loi n. 106/2009, ce qui a généré un microsysteme: le droit pénal de «prévoyance»).

Les règles en matière de protection du travail des enfants, des mères qui travaillent et du travail à domicile, sont liées à la sécurité du travail et aux conditions psycho-physiques des employés.

Le droit pénal s'applique lors de certaines violations aux règles applicables lors de la phase de constitution du lien de travail, et vient donc s'appliquer aussi en cas de travail au noir.

La protection de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail, la réglementation purement technique permettant de vérifier le respect du règlement de prévention des accidents et le régime de gestion des relations de travail qui se répercute sur l'intégrité psycho-physique du travail, acquièrent une certaine importance. Plus récemment, le «Document de Programmation de l'activité de contrôle pour l'année 2011», émis le 10 mars 2011 par la Direction générale pour les activités d'inspection du Ministère du Travail, s'est exprimé dans ce sens. Il indique la mise en place d'un spécial plan triennal ciblé de contrôle du phénomène spécifique du travail non déclaré et des violations les plus graves, telles que le travail au noir, la sécurité au travail, les contrats clandestins, l'emploi irrégulier des étrangers, le travail des enfants.

Dans cette perspective, la régularisation des travailleurs «au noir», non seulement d'un point de vue des cotisations, des rémunérations et des relations de travail, mais aussi d'un point de vue de la sauvegarde de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail, dont la violation justifie l'imposition de la «Maxisanzione» prévue à l'art. 4 de la loi 183/2010, ou de l'adoption de la décision de «suspension d'activité», article 14 du décret législatif n. 81/2008, a été d'avantage prise en considération.

Les sanctions pénales imposées à l'employeur, relatives à la protection du travailleur «au noir» sous l'aspect de la prévention, sont les suivantes:

- a) le non-contrôle en matière de santé, dans les cas où elle est prévue, art. 18, alinéa 1, lettre a du Décret Législatif n.81/2008 (pour ne pas avoir désigné le médecin responsable du contrôle sanitaire), prévoit un emprisonnement allant de deux à quatre mois ou une amende allant de 1 500 à € 6 000;
- b) la non-information, conformément à l'art. 36, alinéa 2 du décret législatif n. 81/2008 (pour ne pas avoir agis pour garantir une adéquate information de chaque travailleur) prévoit l'emprisonnement allant de deux à quatre mois ou une amende allant de 1 200 à € 5 200;
- c) la non-formation, art. 37, alinéa 1, du décret législatif n. 81/2008 (pour ne pas avoir assuré une formation suffisante et adéquate en matière de santé et de sécurité pour chaque travailleur), prévoit l'emprisonnement allant de deux à quatre mois ou une amende allant de 1 200 à € 5 200;
- d) le fait de ne pas fournir les équipements de protection individuelle (EPI), art. 18, alinéa 1, lettre d) du décret législatif n. 81/2008 (pour ne pas avoir fourni aux travailleurs les équipements nécessaires et appropriés de protection individuelle), prévoit un emprisonnement allant de deux à quatre mois ou une amende allant de 1 500 à 6 000 €.

En outre, pour la régularisation des travailleurs clandestins trouvés en plein exercice de leurs fonctions, les inspecteurs du travail peuvent décider la *suspension des activités*, selon l'art. 14, alinéa 1, du décret législatif n.81/2008. Cette mesure est possible dès lors que les inspecteurs constatent le recours à du personnel ne résultant pas de la documentation obligatoire, à hauteur égale ou supérieure à 20 pour cent du nombre total de travailleurs présents sur le lieu de travail. La régularisation des travailleurs, à la fois en termes de contributions, rémunération et travail, et en termes de santé et de sécurité au travail, est soumise à la levée de la suspension, selon l'art. 14, alinéa 4, du décret législatif n. 81/2008, outre qu'au paiement d'une sanction administrative de 1 500 €.

3. Le rôle de l'inspection du travail

Les activités découlant de la fin de l'inspection, liées à la manière dont le contenu de ces dernières est légalement porté à la connaissance des parties intéressées (l'employeur et ceux qui engageraient éventuellement leur responsabilité civile conjointement et solidairement), ont été modifiées par l'art. 33, alinéa 2 et suivants, de la loi 183/2010 (le «Collegato Lavoro»). Ces modifications concernent uniquement les cas où apparaissent effectivement des irrégularités dans l'établissement et/ou dans l'exercice de la relation de travail.

Rien n'a changé en ce qui concerne la situation dans laquelle n'apparaîtrait aucune irrégularité. Dans ce cas, on peut supposer que le processus d'inspection se termine par la rédaction d'un *procès-verbal d'enquête* qui sera transmis au bureau d'origine (DRL, DPL, organismes de sécurité sociale), pour ensuite être transmis à d'autres Administrations pour d'éventuelles déterminations de compétence.

Cependant, en cas d'irrégularités, après la loi n.183/2010, l'*iter* d'inspection a une conclusion typique (rédaction d'un *procès-verbal unique d'enquête et de notification*, valide en tant que contestation d'illicites et avertissements à devoir régulariser les irrégularités remédiables dans les trente jours qui suivent), et une série de moyens de détermination alternative, comme la *conciliation monocratique* (ce qui exclut l'adoption de sanctions), la «*diffida accertativa*», la *disposizione*, la *diffida à la régularisation des situations sanables* et la *prescription obligatoire*.

Ente les différents moyens à disposition de l'inspecteur du travail, celles de la conciliation monocratique préventive et contextuelle et la «*diffida accertativa*» sont de relevance dans des situations des travailleurs non déclarés.

3.1. La conciliation monocratique préventive et contextuelle

Dans le cadre d'un examen global de la fonction et des moyens d'intervention des organes d'inspection, un rôle central est constitué par la possibilité de recourir à une conciliation monocratique «préventive» et une conciliation monocratique «contextuelle» régie par l'art.11 du D.lgs.124/2004. Elles mettent fin au processus d'inspection, tout en permettant à l'inspecteur d'exercer pleinement son rôle «d'interlocuteur», comme prévu par la réforme de 2004. En effet, il est possible que l'employeur n'est causé aucun dommage.

Dans le premier cas, (conciliation monocratique «preventiva») l'activité d'inspection n'a pas lieu: lors d'une demande d'intervention, la DPL territorialement compétente, dès lors qu'il est possible de définir la question, peut promouvoir une tentative de conciliation exercée par un propre fonctionnaire –il peut s'agir aussi d'un inspecteur– plutôt que donner lieu au processus d'inspection. Cette conciliation monocratique «preventiva» peut intervenir aussi en présence de plusieurs et différentes demandes d'intervention qui impliquent donc plusieurs travailleurs. Cependant, les positions individuelles doivent être considérées séparément et spécifiquement.

Dans le second cas, (conciliation monocratique «contestuale») dès lors qu'il est possible de définir de façon concordée la question, le fonctionnaire de l'inspection compétent peut en informer la DPL qui, à son tour, convoquera les parties. Telle convocation suspend (c'est le cas aussi pour la conciliation monocratique «preventiva») la période prévue par l'art.14 I. 689/1981 pour l'éventuelle notification des contestations de violations liées.

La conciliation «contextuelle» est possible tant que la responsabilité de l'employeur¹ n'est pas formellement constatée. Lors des conciliations, les parties convoquées peuvent également se faire assister par des associations, par des syndicats, ou par des professionnels détenteurs d'un mandat spécifique.

En cas d'accord, le procès-verbal signé par le fonctionnaire compétent, devient pleinement efficace et met fin au processus d'inspection à condition que l'employeur effectue le paiement intégral des sommes dues au travailleur, dans le délai prévu par le procès-verbal en question. Il doit aussi effectuer le paiement de la totalité des cotisations de sécurité sociale et des primes d'assurance déterminées sur la base de la législation existante, tout en faisant référence aux sommes convenues lors de la conciliation. Étant donné le risque d'une coarctation de la volonté du travailleur demandeur, le fonctionnaire chargé de la conciliation peut ne pas signer le procès-verbal de conciliation dès lors qu'il y a un manque évident d'une réelle volonté de la personne concernée. L'absence de l'une ou des deux parties convoquées, absence qui se doit d'être mentionnée dans le procès-verbal, détermine la remise en place (ou le début s'il s'agit de conciliation «preventiva») de l'activité d'inspection.

La détermination, lors de la conciliation, des sommes dues par l'employeur, a soulevé certaines questions d'interprétation.

Si l'accord suit à la conciliation monocratique se détermine selon des paramètres salariaux inférieurs aux minimums contractuels, pour pouvoir calculer les cotisations de sécurité sociale et d'assurance, il faut tout de même tenir compte des minimums prévus par la loi, dès lors que la somme objet de la conciliation est inférieure aux minimums indiqués (Circulaire du Ministère du Travail 24/2004).

En présence d'un paiement fractionné de la dette en matière de sécurité sociale, l'effet extinctif est directement lié au paiement des sommes dues au travailleur et à la communication des organes compétents du consentement à effectuer le paiement échelonné de la dette avec la preuve du paiement de la première fraction. Le *favor* d'interprétation pour l'institut en question est telle que:

- a) a été confirmée son applicabilité, même si la demande d'intervention a été reçue avant le 27 mai 2004, date d'entrée en vigueur du d.lgs. 124/2004 (Circulaire du Ministère du Travail 24/2004);
- b) les lignes directrices de la procédure d'inspection de 2009 (adoptées par le Ministère du Travail par une note 25 de la Juin 12, 2009) ont considéré que la conciliation «preventiva» est une réelle condition de recevabilité pour l'accès de l'inspection, lorsque la demande d'intervention a un contenu patrimonial. L'inspection sera donc possible seulement après avoir tenté une conciliation entre les parties.

Toutefois, il n'est pas possible de recourir à la conciliation en présence:

- a) de situations liées de façon abstraite à une responsabilité pénale du contrevenant;
- b) de relations de travail, puisque dans tel cas celui qui souhaite faire un recours juridictionnel ayant pour objet la certification, doit obligatoirement au préalable contacter la Commission de certification pour procéder à une tentative de conciliation selon l'article 410 c.p.c. (Circulaire du Ministère du Travail 24/2004).

¹ Circulaire Ministère du Travail, 24 juin 2004 n. 24.

La loi 183/2010 prévoit expressément que le procès-verbal de conciliation est déclaré exécutif par un décret émit par le juge compétent, sur demande de l'intéressé. De cette façon, tous les conflits d'interprétation nés avant l'entrée en vigueur de la loi 183/2010 relatifs à l'efficacité du procès-verbal de conciliation en question, sont résolus.

3.2. La diffida accertiva pour les crédits patrimoniales du travailleur

Une autre mesure que le personnel d'inspection peut être amené à adopter dans le cadre de lutte contre le travail au noir et irrégulier, est «*la diffida accertativa*», régie par l'art. 12 du décret législatif n. 124/2004. Il est possible d'y faire recours dès lors que, à la suite de l'activité de contrôle, soit apparu le non-respect du régime contractuel concernant les crédits patrimoniaux en faveur des travailleurs. Dans ce cas de figure, les inspecteurs de la DRL/DPL peuvent «diffidare» l'employeur à devoir verser les sommes en question.

Le recours à telle mesure est effectué suite à une évaluation approfondie des résultats de l'instruction menée par l'inspection: en particulier, il est possible de recourir à la «diffida» en question, seulement dans les cas où la violation et la somme concrète due au travailleur irrégulier, soient objectivement prouvées. Un exemple classique est celui du travail supplémentaire constaté grâce à la liste des présences, mais qui n'est pas constatable par le montant des paies.

Dans les trente jours suivant la notification de la «diffida accertativa», l'employeur peut promouvoir une tentative de conciliation auprès de la DPL.

En cas de succès, et donc en cas d'accord, la «diffida» perd de son efficacité. Une fois passé le délai pour tenter une conciliation, ou si aucun accord n'est conclu, la «diffida» devient exécutive à la suite d'une décision spéciale du directeur de la DPL.

Pour la «diffida accertativa» est admis un recours devant le Comité régional des relations de travail (conformément à l'art. 17 du décret législatif n. 124/2004), qui est intégré par un représentant des employeurs et par un représentant du personnel désignés par les syndicats les plus représentatifs au niveau national. Une fois le recours proposé, l'efficacité exécutoire de la «diffida» est suspendue. La DRL doit être informée du recours, lequel sera décidé par le Comité régional des relations de travail dans les 90 jours suivant la réception et sur la base des documents présentés par le demandeur et des documents de l'Administration. Une fois passé le délai prévu pour la décision, intervient le silence-rejet, et le recours est considéré rejeté.

3.3. Considérations et chiffres en matière de travail illégale

Pour mieux comprendre le rôle de l'inspection du travail en Italie en matière de travail illégale, ici quelques considérations et chiffres concernant cette action dans la période 2011-2012.

3.3.1. Sous le profil de la quantité

Le contrôle effectué par le personnel de l'inspection du Ministère du Travail et des politiques sociales correspond à 57% du nombre total des contrôles effectués en matière de travail et de sécurité sociale, en dépit de la baisse de - 5,21% du nombre d'unités d'inspection des bureaux territoriaux compétent, par rapport à l'année précédente: **3 156** unités (contre 3 325 en 2011), dont **2 864** inspecteurs administratifs, **292** inspecteurs techniques, auxquelles doivent être ajoutées **456** militaires des carabinieri du "Comando

Carabinieri per la Tutela del Lavoro”, des “Gruppi Carabinieri” et des “Nuclei Ispettorato del Lavoro” (NIL).

Le profil du type de violations alléguées dans le cadre des enquêtes, est parfaitement cohérent avec la stratégie d’inspection adoptée, fondée sur l’abandon de toute logique purement formelle et la conséquente orientation de l’action de contrôle vers les aspects fondamentaux de sauvegarde des conditions de travail et des garanties de caractère économique et de sécurité sociale des employeurs, qui est indispensable afin de compenser l’écart important entre le nombre mentionné ci-dessus des moyens de contrôle disponibles et le nombre d’entreprises ayant des employés potentiellement soumises au contrôle (environ 2 millions).

Le nombre total d’entreprises inspectées est de **139 937**, même si inférieur à celui de l’année 2011 (148 553), semble parfaitement en ligne avec les objectifs quantitatifs prévus pour l’année 2012 (137 348 résultant de la nécessaire reformulation de ceux indiqués dans le document de programmation de 2012 en raison d’événements spéciaux), et qui présente également une augmentation d’environ + 2%.

DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA - Divisione I
RIEPILOGO NAZIONALE

Periodo **Gennaio - Dicembre 2012**

numero colonna	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
SETTORE DI INTERVENTO	PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE ISPEZIONI		LAVORATORI CUI SI RIFERISCONO GLI ACCERTAMENTI		PARTICOLARI CATEGORIE DI LAVORATORI			Impossibile evaso (non omesso) accertato. Euro	TIPOLOGIE LAVORO IRREGOLARE				IMPORTI SANZIONATORI INTROITATI Euro					VIOLAZIONI PREVENZIONISTICHE
	NUMERO ISPEZIONI EFFETTUATE	NUMERO ISPEZIONI IN CUI SONO STATI EFFETTUATI ILLECITI	POSIZIONI LAVORATIVE VERIFICATE	LAVORATORI CUI SI RIFERISCONO LE IRREGOLARITA' ACCERTATE	TUTELA MINORI (solo violazioni penali)	LAVORATORI EXTRACOMUNITARI CLANDESTINI	TUTELA SOSTANZE LAVORATORI MADRI - PARENTI LONDO DONNA E FENOMENI DISCRIMINATORI (solo violazioni penali)		MAXIMAZIONE PER IL LAVORO NERO	APPALTI ILLECITI E FENOMENI CONNESSI ALLA SOMMINISTRAZIONE ILLECITA (n. lavoratori coinvolti)	RISALITE SCHE SUPPORTI DI LAVORO (n. lavoratori coinvolti)	DISCIPLINA IN MATERIA DI ORARIO DI LAVORO	DIFFIDE (art. 13 D. LGS. 124/04) ESTERMINAZIONE DELLA SOSPENSIONE	PRESCRIZIONI OBBLIGATORIE	IMPORTO SANZIONI PAGATE IN MISURA RIDOTTA (art.16, n. 68/1981)	IMPORTO SANZIONI PAGATE A SEGUITO DI O.I.	TOTALE IMPORTI INTROITATI	
AGRICOLTURA	5.879	2.554	22.254	6.345	25	181	11	7.381.754	3.208	684	112	314	2.389.308	148.097	63.669.844	1.762.227	67.969.476	345
INDUSTRIA (1)	15.113	8.083	77.213	25.847	105	622	61	65.264.090	6.020	3.116	1.941	5.719	5.666.872	3.759.803	2.723.907	2.820.614	14.971.196	1.373
EDILIZIA	47.837	29.194	89.674	29.740	63	254	5	36.507.436	9.959	1.471	1.689	1.014	10.868.042	20.153.452	3.267.391	3.384.589	37.673.473	32.847
TERZIARIO	71.108	35.256	227.047	101.373	704	544	368	340.926.168	28.690	10.468	14.910	18.760	28.107.952	7.355.696	16.252.064	14.510.982	66.226.695	5.859
TOTALE	139.937	75.087	416.188	163.305	897	1.601	445	450.079.448	47.877	15.739	18.652	25.807	47.032.174	31.417.048	85.913.207	22.478.412	186.840.840	40.424

54% % Aziende irregolari su aziende ispezionate

En faisant référence aux données territoriales quant aux présences sur le territoire, a été enregistrée une augmentation du nombre d’inspections réalisées, par rapport à celles prévues initialement, dans les régions suivantes:

- n. 5 423 (10,45%) dans les Abruzzes;
- n. 6 278 (+ 9,95%) dans les Marches;
- n. 13 833 (+ 8,26%) en Campanie;
- n. 8 301 (+ 14,8%), en Calabre;
- n. 14 183 (+ 8,11%) dans les Pouilles.
- n. 11 253 (+ 6,87%) en Toscane

En outre, la répartition des entreprises inspectées par secteur est la suivante:

- n. 71 108 dans le tertiaire;
- n. 47 837 dans la construction;

- n. 15 113 dans le secteur de l'industrie;
- n. 5 879 dans le secteur agricole.

Le plus grand nombre d'entreprises contrôlées dans les secteurs ci-dessus a été réalisé dans les régions suivantes:

- Tertiaire: Lombardie (7 659), Campanie (976), Emilie Romagne (6 948), Pouilles (6 106);
- Construction: Campanie (5 076), Pouilles (5 025), Lombardie (4 407), Lazio (3 966);
- Secteur de l'industrie: Marques (1 835), Émilie-Romagne (1 558), Lombardie (1 367), Pouilles (1 351), Toscane (1 346), Piémont (1 332);
- Secteur agricole: Pouilles (1 701), Calabre (671), Basilicate (573), Campanie (562).

3.3.2. Sous le profil de la qualité

À partir des résultats de l'activité de contrôle effectuée par le personnel d'inspection ministérielle, peut être constaté un pourcentage élevé d'irrégularités, relativement stable au fil des ans. En effet, **une compagnie sur deux a été trouvée en situation irrégulière**. Les inspections pendant lesquelles ont été contestés des illicites s'élèvent à **75 087**, représentant environ **54%** des accès effectués, soit une augmentation de **+ 4%** par rapport au taux d'irrégularités de 50% enregistré en 2011.

Le pourcentage d'irrégularités se répartit ainsi:

- Construction 61% (+ 3% par rapport à 2011);
- Secteur industriel 53% (+ 4% par rapport à 2011);
- Tertiaire 50% (+ 4% par rapport à 2011);
- Secteur Agricole 43% (+ 3% par rapport à 2011).

Au total, ont été vérifiées **416 188 postes de travail**: cette donnée confirme la concentration de l'action d'inspection principalement dans les sociétés de taille moyenne ou petite, afin de lutter efficacement contre le travail non déclaré.

Le nombre de **travailleurs irréguliers** –environ **39%** des postes de travail contrôlés– s'élève à **163 305**.

Le plus fort pourcentage de travailleurs irréguliers de 62%, a été trouvé dans le secteur des services (101 373) alors que dans le secteur de la construction il est de 18%, dans le secteur industriel de 16%, et celui agricole de 4%.

Les régions comptant le plus grand nombre de travailleurs irréguliers sont les suivantes: Emilie-Romagne (n. 22 336), la Lombardie (n. 21 893), les Pouilles (n. 11 784), le Piémont (n.11 731), Lazio (n. 11 672), Toscane (n. 11 279), Sardaigne (n. 11 249), Campanie (n. 10 803).

Les principales irrégularités constatées sont liées au cas d'illicites administratifs illégal et/ou pénaux énoncés ci-dessous.

«Maxisanzione» pour recours de travailleurs au noir

Pendant la période allant de janvier à décembre 2012, ont été imposées **47 877 maxisanzioni** pour le recours à des travailleurs au noir, soit une baisse de **- 9%** par rapport à 2011 (**52 426**). Cette baisse dépend essentiellement des raisons déjà évoquées (crise économique, la diffusion des formes flexibles de contrat).

En ce qui concerne la répartition du phénomène au niveau régional, les résultats les plus significatifs en termes d'imposition de maxisanzione pour travail au noir, sont enregistrées en Campanie (60 406), Pouilles (5 563), ainsi que dans la Lombardie et le Piémont, respectivement, 4 312 et 4 146.

“Appalti”, “subappalti” et détachements

Les contrôles d'inspection concernant la bonne ou pas mise en œuvre des décentralisations de production, surtout en examinant la chaîne des «appalti», ont permis la détection d'un nombre important d'illicites ayant concernés **15 739** travailleurs (par rapport à 18 311 en 2011), répartis comme suit: tertiaire (10 468), secteur industriel (3 316), construction (1 471), secteur agricole (n. 684). La plupart des travailleurs impliqués dans les violations se trouve: en Émilie-Romagne (30 950), Lombardie (2 833), Vénétie (1 995), les Abruzzes (1 258).

Qualification correcte des relations de travail

Les résultats de l'activité de contrôle confirment la tendance à orienter les contrôles vers la complexe évaluation d'une bonne application des formes contractuelles atypiques ou flexibles (contrats de travail intermittent, les contrats à temps partiel, la coordination et la collaboration continue, «partita IVA», etc.). Les employeurs utilisent de plus en plus ces types de contrats. Ce phénomène est critiquable car souvent caractérisé par une mauvaise utilisation et souvent connecté à des phénomènes **d'évasion de cotisations**, en dissimulant les relations de travail qui sont par nature subordonnées, à temps plein et à durée indéterminée.

Les infractions constatées en la matière, intéressent **18 652** travailleurs, avec une augmentation de **36%** par rapport à 2011 (13.698).

En ce qui concerne la répartition géographique, les violations en question sont constatées surtout dans les Régions du centre-nord: Lombardie (2 403), Vénétie (1 888), Sardaigne (1 686), Toscane (1 536) Ombrie (1 504). Cela confirme donc que ces phénomènes d'irrégularités dans ces zones géographiques sont caractérisés par l'importante augmentation du recours, et par conséquent de l'abus, des formes contractuelles atypiques. Cela entraîne une diminution du phénomène du travail totalement souterrain.

Horaire de travail

Les violations constatées, dans le domaine de la durée du temps de travail, s'élèvent à **25 807**, nombre sensiblement équivalent à celui de 2011. La plus forte concentration de ces violations est constatée dans le secteur tertiaire (18 760) et aussi dans le secteur industriel (5 719). Dans le secteur de la construction et dans le secteur agricole, les infractions constatées sont respectivement égales à 1 014 et 314.

Les travailleurs les plus défavorisent

Lors des contrôles de l'inspection effectués pour la protection des personnes traditionnellement plus faibles du marché du travail, différentes violations ont été constatées:

-
- a. **Mineurs:** La constante activité d'inspection visant à vérifier le correct emploi des travailleurs ayant moins de 18 ans, a permis la détection de 897 cas impliquant l'application du droit pénal. Dans le secteur tertiaire, l'emploi des mineurs est le plus récurrent (78%), (les violations constatées: 704). Le plus grand nombre d'emploi illégal de travailleurs mineurs est enregistré en Lombardie (n. 130), dans les Pouilles (n. 125), et en Émilie-Romagne (n. 105).
 - b. **Personnes handicapées:** Les contrôles ont porté sur la régularité des formalités requises par la Loi n. 68/1999, avec une particulière attention à la couverture obligatoire du taux de travailleurs appartenant aux catégories protégées. Ces contrôles ont abouti à la contestation de 669 infractions administratives.
 - c. **Les mères au travail et l'égalité hommes/femmes:** En faisant référence aux contrôles effectués afin de lutter contre les phénomènes discriminatoires quant à l'égalité hommes/femmes, et pour assurer la protection des mères au travail, ont été détectées 445 violations relevant du droit pénal, surtout dans le secteur tertiaire (n. 368).
 - d. **Extracommunautaire clandestins:** Durant la période allant de Janvier à Décembre 2012 ont été trouvés, durant l'activité d'inspection, en plein exercice de leur fonctions, 1601 immigrés sans permis de séjour, ainsi répartis: n. 622 (secteur industriel) n. 544 (tertiaire) n. 254 (construction) n. 181 (secteur agricole).

3.3.3. L'évasion des montants de la sécurité sociale et les sanctions

Le montant des contributions et primes non payés volontairement (et non pas omis) montre une augmentation considérable, puisque le montant à récupérer en question est égal à **€ 450 079 448,00 (+ 272%)** par rapport à € 165.479.603,00 en 2011.

En outre, les **montants au titre de sanctions effectivement perçus** ont augmenté de manière significative et s'élève à **€ 186 840 840,00** (une augmentation de + **29%** par rapport à 2011), à laquelle il faut ajouter **€ 90 015 890,00** - montant calculé sur une estimation d'environ 20% par rapport aux cotisations et primes non payés réellement (20% des € 450 079 448,00) - pour un **total de € 276 856 730,00** par rapport à € 180 000 000,00 de 2011.

Ce dernier chiffre a encore plus d'importance si l'on considère que le nombre d'inspections planifiées et exécutées pour l'année 2012 - en partie en raison de la survenance d'événements d'importance majeure, tel que le tremblement de terre qui a frappé la région d'Émilie-Romagne - est légèrement inférieur à celui de 2011, ce qui confirme l'incontestable **rentabilité de l'inspection**, essentiellement «autofinancée» si l'on considère le coût moyen du personnel d'inspection y compris le salaire, la contribution et les autres coûts supplémentaires (missions, assurances, etc.).

3.3.4. Suspension de l'activité de l'entreprise

Quant au pouvoir de suspension de l'activité de l'entreprise conformément à l'art. 14, D.Lgs. n° 81/2008 et selon ses modifications et intégrations, le personnel d'inspection du Ministère du Travail a exercé une action constante de contrôle liée aux relations de travail totalement souterrain, avec d'importants résultats.

Durant la période allant de janvier à décembre 2012, à travers les contrôles effectués sur l'ensemble du territoire national, ont été adoptés **8 388** suspensions, soit une légère baisse par rapport à l'année 2011 (8 564), conséquence aussi de la baisse du travail au noir.

Apparaît confirmé la tendance selon laquelle la quasi-totalité (n° 8 359) des mesures en question est conséquence de la présence de travailleurs au noir pour un montant égal ou supérieur à 20% des travailleurs présents sur le lieu de travail. Seulement 29 cas de suspension pour graves et réitérées violations des règles en matière de sauvegarde de la santé et de la sécurité, se sont présentés.

Les entreprises «suspendues» ont employé 56% de travailleurs au noir (n° 17 792) par rapport à l'effectif total employé (n° 31 933).

Quant aux secteurs d'appartenance de ces entreprises, le plus grand nombre de suspensions a été décidé dans le secteur des services publics (n° 2 693), de la construction (n° 2 431) et du commerce (1 210).

La distribution sectorielle du phénomène à l'étude confirme que le secteur du tertiaire est le secteur le plus à risque quant au recours au travail non déclaré vu le type d'activité exercée et les modes d'exécution du travail.

La sanction en question est un puissant et efficace moyen de lutte contre l'emploi de travailleurs au noir, car la régularisation des situations, avec la conséquente **révocation** de la suspension – s'est produite dans **6 954** cas – soit une moyenne de **83%** des fois (avec un minimum de 69% dans le secteur industriel et un maximum de 90% dans le secteur des services publics).

Le montant à titre de sanction **perçu** grâce au retrait des mesures en question, s'élève à **€ 10 439 500,00**

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Monitoraggio applicazione art. 14 D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, modificato dall'art. 11 del D.Lgs. n. 106/2009									
Attuazione dell'art. 1 della Legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro									
Provvedimenti di sospensione attività imprenditoriali Gennaio - Dicembre 2012									
DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA									
Settore merceologico	PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE					n. Provvedimenti revocati per regolarizzazione	Importo sanzioni aggiuntive riscossa per la regolarizzazione	% provvedimenti revocati su provvedimenti adottati	
	Totale provvedimenti	di cui per l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura = o > al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro							
		Lavoratori impiegati							
		n. provvedimenti	regolari	in nero	di cui clandestini				
EDILIZIA	2431	2405	3613	4463	125	26	1893	€ 2.847.500,00	78%
PUBBLICI ESERCIZI	2693	2692	4913	5611	97	1	2415	3624000	90%
COMMERCIO	1210	1210	1721	2182	108	0	1028	1542500	85%
INDUSTRIA	445	445	965	1664	273	0	306	457500	69%
ARTIGIANATO	766	766	1388	1703	105	0	645	967500	84%
AGRICOLTURA	244	243	485	706	21	1	194	289500	80%
SERVIZI	362	361	634	864	11	1	282	424500	78%
METALMECCANICA	122	122	218	227	8	0	103	154500	84%
TRASPORTI	44	44	51	77	2	0	33	49500	75%
STUDI PROFESSIONALI	22	22	35	37	0	0	19	28500	86%
SPETTACOLO	49	49	118	258	1	0	36	54000	73%
TOTALE	8.388	8.359	14.141	17.792	751	29	6.954	€ 10.439.500,00	83%



3.3.5. **Activité de contrôle extraordinaire**

Opération "Mattone sicuro"

Durant l'année 2012 a été réalisée une activité de contrôle extraordinaire dans le domaine de la construction de bâtiment par le **les inspecteurs du travail** des structures territoriales et militaires de l'«Arma dei Carabinieri» appelée opération «**Mattone sicuro**». Cette opération vise à renforcer la lutte contre le travail souterrain et les interventions pour la protection de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail.

En particulier, les accès de l'inspection ont été effectués principalement contre l'utilisation de travailleurs irréguliers ou «au noir», contre l'embauche illégale et les contrats illégaux, et pour contenir le phénomène des accidents au travail, grâce au contrôle minutieux des conditions de travail, même sous le profil de la prévention.

Au cours des activités, menées dans la période allant du **21 mai au 30 septembre 2012**, ayant l'objectif de soumettre au contrôle au moins 15 000 entreprises de construction situées dans tout le pays, ont été inspectées **18 207 entreprises** dont 59% dans une situation d'irrégularité. Les inspections qui ont abouties à la contestation d'illicites, ont été **10 817**.

Les pourcentages les plus importants d'entreprises en situation d'irrégularité, ont été enregistrés dans les régions suivantes: Molise (94%); Ligurie (78%); Calabre (77%); Basilicate (76%); Sardaigne 70%); Pouilles (67%); Lombardie et Abruzzes (66%).

Les **travailleurs irréguliers** sont **70 563** dont **3 680 totalement au noir** (soit égal au 49%), avec des pics de 67% dans les Pouilles, 66% en Basilicate et Molise, de 65% en Campanie, 63% en Lombardie et de 57% en Calabre.

Ont été adoptées **1 138** mesures de **suspensions des activités de l'entreprise** pour l'utilisation d'un personnel au noir et ont été mis en place **44 saisies**.

Ont été contestées **12 887 violations liées à la prévention violations** et **7 260** personnes ont été soumises à l'autorité judiciaire.

Contrôle des manifestations culturelles et des foires

Durant l'année 2012, suite à des accidents même motels qui se sont produits lors d'événements/concerts, et afin de réduire les accidents du travail, a été mise en place une activité de contrôle extraordinaire des manifestations culturelles, des foires et expositions, en coordination avec l'INPS et l'INAIL. Cette «campagne» a impliqué **792 événements**, dont **567** étaient en situation d'irrégularité (égal à **72%** des événements inspectés) et donc **1 560 entreprises fautives**.

Contrôle du secteur de l'hôtellerie

Durant le mois de mars 2012 a été lancée l'activité de contrôle du secteur de l'hôtellerie visant, en particulier, à vérifier sur l'ensemble du territoire national, l'authenticité de l'utilisation de contrats di «appalto» de services conclu lors de la gestion de l'activité touristique-hôtelière, principalement par le recours aux contributions apportées par les coopératives. Le contrôle a porté sur la période allant du 1er avril au 31 décembre 2012. Ont été concernées par ce contrôle, 1 016 entreprises «potentiellement» clientes, auprès desquelles ont été constatés 721 contrats de service.

Contrôle du secteur agricole

En tenant compte des phénomènes illégaux en matière de travail et de législation sociale qui caractérisent les zones géographiques à production agricole, il a été jugé approprié, de commun accord avec le Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, de programmer des inspections avec des objectifs particulièrement importants pour certaines réalités locales (Foggia – du 6 août au 12 août 2012, Latina – du 23 au 27 juillet, Lecce – du 13 au 19 août, Salerno – du 20 au 26 août).

Dans ce domaine ont été inspectées **86** entreprises, dont **52** (plus de 60%) irrégulières et **62** travailleurs complètement au noir ont été trouvés, soit environ **74%** des situations irrégulières (n. 84).

Contrôle DRL/DTL avec les groupes des Carabinieri pour la protection du travail

Au sein des initiatives menées conformément avec les dispositions de la Directive du 7 Juillet 2010, qui a mis en place les Groupes de Carabinieri pour la protection du Travail à Milan, à Naples et à Rome, au cours de l'année 2012 ont été planifiées et réalisées plus de 20 interventions ayant des objectifs spécifiques qui ont requis l'intervention des militaires des Groupes en question.

Il faut souligner l'impact positif sur la lutte contre les phénomènes d'illégalité et d'exploitation des travailleurs dans les domaines suivants:

- entreprises gérées par les chinois, usines et laboratoires, dans les Régions de l'Abruzzes et les Marches, dont 100% des entreprises visitées dans la province de Teramo et 80% dans les provinces de Ascoli Piceno et Fermo étaient en situation d'irrégularité;
- le secteur agricole en Calabre (Cosenza et Crotona) dont 65 sociétés ont été inspectées et donc 68% irrégulières.

3.3.6. Santé et sécurité au travail

En matière de santé et de sécurité sur les lieux de travail, **40 424** violations ont été constatées, soit une augmentation (+ 19%) par rapport à 2011 (n° 33970). Cette tendance est étroitement liée à l'absence de personnel d'inspection technique outre que l'impact de la crise économique aussi dans le secteur de la construction, avec une diminution du nombre de chantiers de construction sur le territoire national.

Dans le secteur de la construction 16 287 chantiers, impliquant **28 575 entreprises**, bien plus que (+**43%**) le nombre d'entreprises prévues en 2012 de 20.000. Les irrégularités représentent 78% des chantiers inspectés et 66% des entreprises, tandis que les travailleurs en situation irrégulière sont 11 628, dont 4 771 au noir.

Les sanctions pénales adoptées ont été 98 432 et les saisies 139.

Les montants des pénalités perçus lors de la régularisation des infractions pénales, s'élèvent à € 23 601 146,00.

Quant aux sanctions pénales en matière de sécurité sur les lieux de travail, prévus au titre IV du décret législatif n. 81/2008 (cd T.U. Sicurezza), le nombre de violations reste inchangé et représente pour la plupart des accidents mortels: **42% des violations** dans le secteur de la construction sont des **chutes**.

D'autres risques dans le secteur de la construction sont ceux des **opérations d'investissement (13%)** qui témoignent d'un manque d'attention quant aux problèmes liés aux fouilles, aux fondations et à la circulation sur les chantiers, ainsi qu'aux **risques électriques, l'utilisation des équipements de travail et de protection collective et individuelle** qui représente **12%** des infractions constatées.

Un autre élément, enfin, est celui des **clients et des coordinateurs des marchés publics et privés (11%)**, n'agissant pas toujours conformément aux obligations qui leurs sont imposées.

Certaines données témoignent de l'insuffisante attention qui est prêtée **au contrôle de la santé des travailleurs (9%)**, quant à la capacité de mettre en place un complet et articulé **contrôle des risques de l'entreprise et des interférences (6%)**, et quant aux obligations de l'employeur de garantir une **formation et information de ses travailleurs (7%)**.

3.3.7. Conciliations monocratiques et "diffide accertative"

Le recours, fait par le personnel d'inspection ministériel, à la conciliation monocratique et à la «diffida accertativa», prévus aux articles 11 et 12 du D.Lgs. n. 124/2004, entraîne des résultats positifs et importants. Ces mesures se sont avérées être des outils de plus en plus efficaces et alternatifs par rapport à l'inspection traditionnelle et ses conséquentes sanctions. Ils sont en effet en mesure de résoudre, plus rapidement et plus efficacement, les conflits en matière de travail, avec une capacité de satisfaire les revendications patrimoniales des travailleurs. Il faut souligner que, par rapport aux alertes 41 304 (RI – «Richieste d'intervento», Demandes d'intervention) reçus en 2012, 61% des cas ont été caractérisés par le recours à la conciliation monocratique.

Plus précisément, ont été lancés **25 055 conciliations monocratiques** et dans **10 517 cas** les deux parties se sont présentées, soit environ 42%. La plupart des conciliations monocratiques initiés ont eu lieu: Lombardie (20 769), Toscane (2 639), Campanie (2 567), la Calabre (2 268), Emilie Romagne (2 010). Les conciliations abouties, après avoir atteint un accord, ont été **8 212**, ce qui confirme essentiellement le même pourcentage de 2011 de 78%.

Le nombre de conciliations réussies est particulièrement élevé dans les régions suivantes: Toscane (n° 923), la Lombardie (n° 870), la Calabre (n° 760), Émilie-Romagne (n. 746).

En revanche, quant à la **Diffida accertativa per crediti patrimoniali**, au cours de l'année 2012 ont été validés **16 243** mesures qui ont permis aux travailleurs le recouvrement de leurs créances. Le plus grand nombre de mesures a été validé: en Toscane (1 734), Emilie Romagne (1 674), la Calabre (1 503), Pouilles (1 458), Piémont (1 341).

3.3.8. Activité de prévention et de promotion

Au cours de l'année 2012, a été mise en œuvre la réalisation de spécifiques initiatives de prévention et de promotion - selon l'art. 8 Décret Législatif n.124/2004 - visant à l'information et à la mise à jour quant aux problématiques ayant un impact majeur en matière de travail, de législation sociale et de la sécurité sur les lieux de travail.

Telle activité a donné lieu à l'exécution de **790 rencontres** avec les principaux acteurs du marché du travail tels que les organisations patronales et les syndicats, les associations professionnelles et les réalités sociaux-économiques locales.

4. Collaboration avec autres institutions/autorités

Une première étape vers une meilleure coordination entre les détenteurs du pouvoir d'inspection a eu lieu en 1993 avec la mise en place d'un centre de contrôle intégré entre la «Guardia di Finanza», les DPL et les services d'inspection des organes de sécurité sociale (INPS, INAIL, ENPALS et autres).

Le processus d'intégration et de coordination, après l'échec de la tentative de créer un unique organe spécial d'inspection, a finalement conduit à la réforme de 2004, caractérisée par le modèle d'organisation de la *direction coordonnée*, qui préserve les compétences existantes mais qui les coordonne de façon ponctuelle. Dans cette perspective, l'activité d'inspection et de contrôle n'est plus considérée comme un ensemble d'activités d'organes différents, mais comme une *fonction unique et indivisible* qui a un objectif stratégique partagé par chaque acteur de l'inspection grâce à des approches professionnelles typiques de chacun.

D'un point de vue structurel, le système est fondé sur des bureaux du Ministère du Travail, opérationnels à la fois au niveau central (Direction générale du travail: DGL- art 2, § 2, du décret législatif n° 124/2004) et au niveau périphérique (Direction Régionale du Travail et de la province: à partir de maintenant, respectivement DPL et DRL). La DGL a le devoir de fournir, sur la base des directives données par le ministre du Travail et des politiques sociales, les directives opérationnelles sur les droits civils et sociaux en matière d'emploi, tout en coordonnant les activités «en vue d'assurer l'exercice unitaire de l'activité d'inspection de compétence du Ministère du Travail et des politiques sociales et des organes de sécurité sociale, ainsi que l'uniformité de comportement des organes de contrôle». À leur tour, les DRL, sur la base des directives de la DGL, identifient les règles spécifiques de fonctionnement permettant le contraste du travail non déclaré. Dans tel but, elles prévoient une coordination constante avec les directeurs régionaux des organes de sécurité sociale. Il faut souligner que le phénomène du travail non déclaré n'a pas les mêmes caractéristiques au sein de tous les tissus socio-économiques nationaux. Au contraire, il prend des connotations différentes selon, non seulement le secteur économique, mais aussi selon la zone géographique. Ceci explique pourquoi l'identification des concrètes orientations de l'action sur le territoire, et cela même en présence des instructions émises par l'Administration centrale, est effectuée par des organismes régionaux étant en mesure de tirer pleinement parti de l'évolution des besoins de la spécifique zone de référence. Il appartient alors aux DPL de mettre en place concrètement les orientations, en évitant duplications et disparités d'interprétation et d'intervention, les directives appropriées et une coordination continue avec les directeurs provinciaux des organes de sécurité sociale.

En plus des structures ministérielles mentionnées ci-dessus, interviennent aussi *des Comités de coordination* de l'activité de contrôle: un niveau central, convoqué par le ministre du Travail (article 3 du décret-loi 124/2004)²; au niveau régional, convoqué par la DRL (article 4 du décret législatif 124/2004). Le rôle de ces comités est très important, d'autant plus qu'ils sont composés par des représentants de tous les organismes de contrôle dans le lieu de travail, même par des personnes désignées par les employeurs et les employés (ces derniers indiqués par les syndicats plus représentatifs au niveau national).

Pour les structures mentionnées ci-dessus, il existe une coopération à la fois verticale et horizontale. La *coopération verticale* se produit dans un échange continu d'informations entre le niveau central (DGL et la Commission centrale pour la coordination) et le niveau décentralisé (DRL, DPL, la commission de coordination régionale). La *coopération*

² Voir le schéma.

horizontale est garantie par un échange constant de données entre les différents acteurs, qui au sein des organes d'appartenance, ont compétence en matière de contrôle du travail.

La *Base de données électronique* (Article 10 du décret législatif n. 124/2004) permet d'assurer une coordination et une coopération efficace entre les institutions appelées à lutter contre le travail non déclaré. La base de données -qui est une section réservée de la *Bourse Nationale Continue du travail* (Conformément au décret législatif 276/2003)- est rattachée aux structures du Ministère du Travail et des politiques sociales et recueille des informations sur: a) les employeurs inspectés b) les dynamiques du marché du travail, c) tous ce qui a fait l'objet d'une mise à jour et d'une formation permanente du personnel d'inspection. Seules les administrations qui effectuent le contrôle selon le D.Lgs. 124/2004, ont accès à cette base de données. Les organes d'inspection périphériques sont liés par une obligation de communication électronique (article 10, paragraphe 2, du décret législatif n. 124/2004).

La loi prévoit également que l'activité de contrôle est, sur le plan opérationnel, pris en charge par des organes consultatifs sectoriels tels que le *Comité pour l'emploi et l'émergence du non déclaré* (dorénavant indiqué comme CLES, art 5, alinéas 2-3, du décret-loi n. 124/2004). Les CLES interviennent au niveau provincial et fournissent des informations utiles pour la coordination de l'activité de contrôle. S'ajoute aussi la participation des commandants provinciaux des «Carabinieri» et de la «Guardia di Finanza».

Parmi les tâches les plus importantes des CLES, il y a la rédaction d'un rapport trimestriel sur l'état du marché du travail et sur les résultats de l'activité d'inspection dans les provinces de compétence; en effet, ces enquêtes sont un élément de base pour une macroanalyse de zone au niveau national.



La réforme de 2004 a donc modifié les fonctions du personnel d'inspection des DRL et des DPL, en leur attribuant principalement le pouvoir de contrôle dans le domaine de la lutte contre le travail non déclaré. Les inspecteurs du travail, tout en ayant la qualité d'officiers de police judiciaire (contrairement au personnel de contrôle des autres institutions de sécurité sociale: INPS, INAIL, ENPALS, etc., toujours titulaires du pouvoir d'inspection et de contrôle dans leurs respectifs domaines de compétence) effectuent, non seulement, une activité «type» de contrôle des infractions qui pourraient avoir été commises par l'employeur, mais effectuent aussi de nouvelles et spécifiques fonctions consultative et de sauvegarde des droits des travailleurs. À cet égard, le Ministère du

Travail, avec la directive du 18 Septembre 2008, a souligné «l'importance d'une vision de l'activité de contrôle qui soit attentive à la qualité et à l'efficacité de l'action d'inspection, laquelle doit être orientée principalement pour empêcher les abus et pour sanctionner les phénomènes d'irrégularité substantielle, en laissant donc de côté, toutes impositions purement formelles et bureaucratiques qui entravent inutilement l'efficacité du système productif sans apporter aucune contribution pour la protection du travailleur. Cela explique pourquoi les inspecteurs et les contrôleurs ministériels et de la sécurité sociale, dans l'exercice de leurs propres mentions, ne doivent pas négliger les profils liés à l'activité de contrôle et à l'inspection au sens strict, mais aussi ceux tout aussi important pour le système du D.Lgs. 124/2004, de prévention, de promotion et d'information qui leur ont été confiés par la loi.»

Cela signifie tout d'abord que les inspecteurs du travail ont pour mission spécifique de fournir toutes les précisions nécessaires à l'interprétation des lois et des dispositions visant à lutter contre le travail non déclaré et irrégulier, qu'ils sont appelés à appliquer (art. 7 c, D.Lgs n. 124/2004). Partant du constat que la lutte contre le travail non déclaré et illégal ne peut pas passer par le recours aux seuls instruments de nature criminelle, la loi de 2004 prévoit donc, en plus de l'activité ordinaire de contrôle, des obligations spécifiques d'information pour les Administrations détentrices du pouvoir d'inspection. Selon la loi, celles-ci sont donc obligées de fournir des informations sur le contenu des règles de protection du travail, avant même d'évaluer sa violation. Les personnes intéressées par le respect de la législation relative à la mise en place d'une relation de travail (les employeurs et les travailleurs) peuvent donc poser des questions sur l'interprétation des lois, des circulaires et des autres actes officiels du Ministère du travail et des organes de sécurité sociale, aux DRL, aux DPL ou aux inspecteurs du travail selon l'art. 7, lettre c, du Décret Législatif n. 124/2004.

En plus de cette fonction d'information directe, l'article 9 du D.Lgs n. 124/2004 a introduit le cd. «Interpello», grâce auquel les associations d'importance nationale des autorités locales³ et des organes publics nationaux, et - par leur propre initiative ou sur recommandation de ses membres- des organisations d'employeurs et des travailleurs plus représentatifs au niveau national, ainsi que les conseils nationaux des ordres professionnels, peuvent soumettre à la DGL (mais seulement par e-mail), des questions portant sur l'application générale des réglementations de compétence du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Il y a une nette différence entre, les activités d'information et de promotion de la légalité menées directement par les inspecteurs du travail, permettant d'apporter des éclaircissements directs et ponctuels sur la législation (primaire et/ou secondaire) en vigueur et sur l'application au *cas concret*, et les questions faisant objet de «Interpello» (ex art. 9 Décret Législatif n. 124/2004), qui quant à elles ne peuvent avoir que un «caractère général», à l'égard desquelles il n'y a toujours pas eu une prise de position officielle de l'Administration. Les réponses aux questions faisant objet de «Interpello», publiées sur le site Web du Ministère du Travail, n'ont aucun effet direct pour les demandeurs. En effet, tout comportement adhérent de l'employeur, doit être évalué dans la seule subsistance des éléments subjectifs (négligence ou faute intentionnelle) des infractions administratives et de l'application de sanctions civiles (conformément à la loi 689/1981)⁴.

Outre que les fonctions informatives jusqu'à présent décrites, les inspecteurs du travail exercent -comme déjà mentionné- aussi des fonctions spécifiques visant à protéger les droits des travailleurs. L'article. 8, paragraphe 2, du décret législatif n. 124/2004

³ Exemple l'Association nationale des municipalités italiennes (ANCI), l'Union des provinces italiennes (UPI), etc.

⁴Voir. Circulaire Ministère du Travail n. 24 du 23 Juin 2004.

prévoit que, en cas de légères violations ne pouvant pas conduire à l'adoption de sanctions pénales ou administratives, le personnel d'inspection peut toujours fournir des directives opérationnelles pour une application correcte de la législation. Cette tâche va au-delà des fonctions typiques des corps d'inspection prévues traditionnellement comme activité de contrôle de l'Administration Publique.

Les inspecteurs du travail, en tant que fonctionnaires publics, ont aussi l'obligation de *signaler* les infractions à l'égard desquelles, en qualité d'organe de police judiciaire (PJ), exercent aussi des pouvoirs directs d'investigation et de coercition, qui seront analysés par la suite. Une obligation de signaler est prévue en matière d'imposition fiscale, par l'art. 36 du décret présidentiel (DPR ci-après) Septembre 29, 1973, n. 660 (modifié par l'art. 37 du décret loi n° 223/2006), selon lequel les organes publics chargés institutionnellement d'effectuer des activités d'inspection ou de contrôle (tels que les inspecteurs du travail), qui pour cause ou dans l'exercice de leurs fonctions constatent des faits susceptibles de constituer des violations de l'imposition fiscale, doivent en informer le commandement de l'autorité, la «Guardia di Finanza», compétente territorialement, tout en fournissant l'éventuelle documentation apte à les prouver.

Enfin, il faut souligner que, outre les inspecteurs du travail et les équipes d'inspection des organes de sécurité sociale, la réforme de 2004 a donné des pouvoirs d'inspection et de contrôle pour la lutte contre le travail non déclaré, également à un particulier *Groupe de Carabinieri* (établi auprès des DPL par décrets ministériels du 31 juillet 1996 et du 2 mars 2006), dont les membres peuvent agir parallèlement ou en tant qu'appui, avec les inspecteurs du travail. Ils ont les mêmes pouvoirs que la loi attribue à ces derniers. Cette structure, étant constituée de façon stable auprès des DPL, diffère des *Groupes d'intervention extraordinaire* qui peuvent être mis en place, conformément à l'art. 10, paragraphe 3, du décret législatif n. 124/2004, par le DRL en accord avec les directions régionales de l'INPS, INAIL et avec le spécial groupe des Carabinieri, auprès de la DPL.

Il convient de noter que la législation mise en avant jusqu'à présent, sauvegarde les prérogatives des autorités sanitaires locales (ASL) en matières de contrôle de la prévention des accidents et de l'hygiène au le travail.

5. Rôle des partenaires sociaux

Depuis, le début des années les pouvoirs publics ont essayé d'associer les acteurs économiques et sociaux à la politique de prévention du travail illégal. Cette démarche comme dans des autres pays Européennes s'est traduite par la conclusion de conventions et accord cadres entre les autorités publiques et ceux des représentants de partenaires nationales et locales plus représentatives. Plusieurs grands secteurs d'activité ont conclu des accords sur la prévention du travail au noir comme les secteurs du bâtiment, tourisme, coiffure, confection, transports, réparation automobile, taxis, fleuristes, déménagement, photographie, sécurité privée, etc. Ces accords prévoient différentes actions d'information, de préventions conduites par les organisations professionnelles auprès de leurs adhérents et aussi du grand public.

A ce jour, plusieurs accords ont été signés au plan national et de plus en plus ils se déclinent au niveau régional et provincial. Notamment il faut signaler les campagnes suivantes du Ministère du travail en concertation avec les partenaires sociaux: "In Regola: Emersione e Legalità per un lavoro sicuro (2009)"; "Alleggerisci il carico (2010)"; "Attenzione ai comportamenti sicuri (2009)"; Campagna di comunicazione sull'integrazione delle persone immigrate e i loro diritti (2008-2013).

6. Collaboration transfrontalier

L'Italie participe à plusieurs réseaux sur le travail illégal. Belgique, France, Allemagne, Italie et Roumanie ont créé le Réseaux sur le Travail non déclaré (ENUW) en 2005. Le réseau était coordonné par le Ministère du Travail italien. Avec le programme PROGRESS en 2010, ENUW a continué son opération avec la participation de l'Espagne (ICENUW). Dans ce contexte, l'Italie est responsable pour la formation de l'opinion publique et la création d'incentives pour les employeurs à rendre le travail légal plus attractive et rémunérateur.

L'Italie participe aussi au programme CIBELES avec Autriche, Allemagne, Belgique, Espagne, France, Hongrie et Portugal et qui est démarré en 2010. Celui-ci est un programme ciblé sur la sécurité et santé, mais au même temps prend en compte la réalité du travail illégal.

Plusieurs accords bilatéraux sont opérationnels sur le travail au noir entre l'Italie et les pays suivants: France, Hongrie, Bulgarie, Roumanie, Albanie, Monténégro, Macédoine. La coopération bilatérale se base sur la collection des données et informations sur les différentes entreprises qui opèrent sur les deux territoires et les informations sur les contributions à la sécurité sociale.

7. Sanctions («négatives et positives»)

7.1. Préambule

Face à un phénomène aussi complexe que celui de l'économie souterraine, l'Italie a un système de sanctions structuré, pour toutes les situations de travail illégal. Le régime des sanctions en question a évolué, même si par des règles pas toujours coordonnées entre elles. Il est donc passé du comportement de l'employeur pouvant être pénalement poursuivi, à une dépenalisation de celui-ci (avec la Loi n. 689/1981), jusqu'à prévoir – dans certains secteurs- des sanctions civiles.

Les sanctions envisageables, sans bien sûr oublier la responsabilité pénale de l'employeur, sont les suivantes:

- a) les amendes pour travail illégal;
- b) les amendes pour travail au noir au sens propre, pour recours à des travailleurs non déclarés (article 3, alinéa 3, du Décret Loi n. 12/2002: «Maxisanzione» pour le travail non déclaré);
- c) les sanctions civiles (pour défaut de paiement des cotisations dû au travail au noir).

7.2. Les sanctions administratives en cas de recours à des travailleurs irréguliers et les amendes pour travail au noir ou pour des travailleurs non déclarés («Maxisanzione» pour le travail au noir)

7.2.1. L'imposition d'une amende est généralement liée aux violations des obligations d'inscription et de communication. Elle s'impose dès lors qu'il s'agit de travail illégal

Il s'agit des violations concernant:

- a) l'obligation d'établir et maintenir le *Libro unico del lavoro* sur le lieu de travail ou auprès du bureau des consultants du travail ou autres professionnels agréés (article 39, alinéa 6, du DL n. 112/2008). *Le Libro unico del lavoro* a remplacé les exigences d'inscription du travailleur sur les livres de paie et de matricule;
- b) l'obligation de présenter le «Libro unico del lavoro» aux autorités de contrôles (*voir. la cité. art. 39, alinéa 6*);
- c) la non-inscription ou l'infidèle inscription des données sur le «Libro unico del lavoro» (article 39, alinéa 7, du DL n. 112/2008);
- d) le non-maintien d'un registre des accidents, au moins jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel de mise en œuvre du Système national d'information pour la prévention (SINP), dans les lieux de travail, conformément à l'art. 53, alinéa 6, du DL n. 81/2008 (loi en matière de sécurité sur les lieux de travail);
- e) la non-dénonciation ou l'inexacte dénonciation d'une cotisation mensuelle à l'INPS par des formulaires spécifiques (comme par exemple le DM10, selon l'art 30, de la Loi n. 843/1978);
- f) l'obligation d'effectuer les dénonciations périodiques à l'INPS, comme prévu par l'art. 4 de du DL n. 352/1978, et d'effectuer les communications nécessaires aux travailleurs;
- g) l'obligation, dans le domaine de la construction de bâtiment, de fournir au personnel une spéciale carte d'identité, avec photographie, obligatoire à partir d'octobre 2006 (article 36-bis, DL n. 223/2006).

Après la Loi n. 388/2000, les sanctions administratives pour défaut de paiement ou évasion des cotisations sociales.

La liste précédente indique les situations d'*irrégularité* des relations de travail sous toutes ses formes. En principe, ces violations, sauf disposition contraire de la loi, peuvent être constatées par les services d'inspection des organes chargés des contrôles fiscaux, de cotisations et du travail.

Toujours en application de possibles sanctions administratives, le recours à des travailleurs non déclarés, *au noir*, fait l'objet d'une disposition, art. 3, alinéa 3, de la Loi n. 73/2002, plus précisément, du recours à des travailleurs non-inscrits dans les documents obligatoires, selon laquelle «restent applicables les sanctions prévues par le régime en vigueur». La Loi n. 183/2010, article 4 («instruments contre le travail au noir») a modifié l'art. 3 de la Loi n. 73/2002. Actuellement, le recours à des travailleurs *au noir* est soumis à une amende qui varie de 1 500 à 12 000 euros pour chaque travailleur en situation irrégulière, plus 150 euros pour chaque jour de travail effectif. Ce montant est réduit

(somme variable entre 1 000 à 8 000 euros pour chaque travailleur en situation irrégulière, plus 30 euros pour chaque journée de travail effectif irrégulier), lorsque le travailleur a été, pour une période de travail successive, régulièrement employé.

Par rapport à la législation antérieure, le montant des sanctions civiles liées à l'évasion des cotisations et des primes a augmenté de 50 pour cent. La soi-disant «Maxisanzione» constitue une «mesure de sanction supplémentaire», qui s'ajoute aux sanctions déjà prévues en cas de relation de travail illégal. Toutefois, afin d'éviter la double imposition des sanctions, la «Maxisanzione» absorbe la sanction prévue pour la non-communication au Centre pour l'emploi compétent, du début de la relation de travail. Mais selon le Ministère du Travail, la sanction pour défaut ou retard de la communication en question, reste applicable même en présence de la «Maxisanzione». Il précise que l'objet de la «Maxisanzione» est le recours aux «salariés sans communication préalable de mise en place de la relation de travail» par les employeurs privés ou appartenant aux entreprises publiques privées. La «Maxisanzione» s'applique à tous les liens de travail subordonnés qui n'aient pas été formalisés par la communication préalable, par les documents obligatoires, exception faite pour les travailleurs domestiques employés de façon continue pour le fonctionnement même de la famille ou de la communauté (en conformité avec les dispositions du «CCNL»). Quant à la portée de la «Maxisanzione», le Ministère du Travail a précisé que, dans le cas de travail occasionnel accessoire (art. 70, du décret législatif n. 276/2003) et de prestations fournies par les associés, les adjuvants familiaux et les assimilés (article 4, alinéa 1, no. 6 et 7, et art. 23 du décret présidentiel n. 1124/1965), il y a présomption de subordination. Elle est donc considérée «comme certifiée», avec conséquente application de la «Maxisanzione» dès lors que les conditions formelles ne sont pas remplies (telles que les dénonciations auprès de l'INAIL). Il va de soit que si il s'agit effectivement de liens de subordination, la présomption cesse.

Un mécanisme similaire existe pour le *travail autonome occasionnel* (Article 2222 du Code civil). Dans ce cas, il y a présomption, qui aboutira donc à l'application de la «Maxisanzione», «en absence des documents pertinents permettant de vérifier la prétendue autonomie de la relation». L'autonomie résulte expressément des documents typiques du travail autonome: l'inscription à la «CCIAA», être titulaire d'une «partita IVA», la production d'une documentation fiscale valide. Les Agences chargées de l'emploi, qui communiquent l'embauche des travailleurs avant le 20e jour du mois successif à l'embauche, nécessitent que les entreprises utilisatrices prouvent la légalité des embauches de leurs travailleurs. La preuve se fait par la présentation du contrat de travail ou de la communication de «invio in somministrazione» (communication de l'embauche). En absence de ces documents, s'applique la «Maxisanzione». Cette sanction s'applique aux écoles privées (qui se doivent de présenter les relations de travail dans les 10 jours suivant l'embauche, conformément à l'art. 2, alinéa 4, du Décret législatif n. 147/2007) dès lors qu'elles ne sont pas en mesure de prouver la régularité de l'embauche avec la documentation liée à l'insertion du travailleur.

Le Ministère du Travail a précisé que la «Maxisanzione» s'applique pour le travail non déclaré des travailleurs immigrés clandestins ou sans permis de séjour approprié, et pour le travail des enfants et adolescents qui ne répondent pas aux conditions juridiques pour travailler. Les embauches au sein du secteur du tourisme sont aussi prises en considération. Elles peuvent être effectuées avec une communication préalable simplifiée (qui permet de déterminer «la typologie contractuelle et l'identification de l'employeur»: art. 4, alinéa 2, de la Loi n. 183/2010) qui devra être intégrée dans les 3 jours. Pour ce secteur, la «Maxisanzione» se déclenche seulement en absence de la communication préalable en question.

Lorsqu'il s'agit d'embaucher pour faire face à des événements extraordinaires ou de force majeure (dans ce cas n'est pas obligatoire la communication préalable de mise en place de la relation de travail), la «Maxisanzione» ne s'applique pas si, sur la base des

circonstances de la situation, l'événement est effectivement imprévisible, ce qui rend impossible l'indication des noms des travailleurs nécessaires. Cependant, le D.Lgs. n. 183/2010, prévoit que les sanctions ne s'appliquent pas «si par les cotisations précédemment acquittées, il est évident qu'il n'y a pas l'intention de dissimuler la relation de travail, même si celle-ci est qualifiée autrement».

Selon l'art. 3, alinéa 4, du décret-loi n. 12/2002 (telle que modifié par la Loi n. 183/2010), la «Maxisanzione» ne s'applique pas si «les cotisations précédemment acquittées» par l'employeur, permettent de déterminer qu'il n'y a aucune intention de dissimuler la relation de travail. Pour cela, les inspecteurs tiennent compte des seuls documents prouvant que, avant l'inspection, les obligations de cotisation ont été acquittées, de même pour des gestions de sécurité sociale différentes de celles du «Fondo lavoratori dipendenti». Dans ce sens, n'ont aucune valeur les documents tels que «Le Libro unico del lavoro», le contrat individuel de travail (qui a une valeur pour les travailleurs temporaires), la carte personnelle de reconnaissance et les documents d'assurance et d'impôt.

Le régime en vigueur prévoit d'autres situations échappant à l'application de la «Maxisanzione». Selon le Ministère du Travail, elle ne s'applique pas aux relations de travail non subordonné régulièrement et formellement instaurées mais qui ont différente qualification. De même, elle ne s'applique pas lorsque l'employeur, avant l'intervention de l'inspection ou avant la conciliation monocratique, régularise spontanément et totalement la relation de travail qui n'a pas été communiquée préalablement.

Conformément à l'art. 116, alinéa 8, lettre. b) de la Loi n. 388/2000, la «Maxisanzione» ne s'applique pas si, dans les 12 mois à compter de la date fixée pour le paiement des cotisations ou des primes liées à la première période de paie (au 16e jour du mois suivant le début de la relation de travail), l'employeur, sans qu'ils n'y aient eu des contrôles, dénonce volontairement la situation et effectue le paiement des montants dus pour toute la durée de l'emploi illégal (dans les 30 jours à compter de la dénonciation). Il est soumis aux sanctions civiles prévues, et il doit communiquer la date effective d'instauration de la relation de travail.

Enfin, la «Maxisanzione» ne s'applique pas pour période de congés ou de fermeture des bureaux des professionnels ou d'autres compétents auxquels l'employeur a fait recours pour qu'ils accomplissent les communications requises. Dans ce cas, il faut que l'employeur en question envoie la communication préalable avec le formulaire correspondant par fax.

7.3. L'organe compétent pour imposer des sanctions administratives. Le transfert de compétence de l'«Agenzia delle entrate» à la Direction Provinciale du Travail. Problèmes de transition.

L'identification de l'organe compétent pour décider des sanctions, a fait l'objet d'une évolution complexe de réglementation, ce qui a donné lieu à divers problèmes d'interprétation. Le régime d'origine (article 3, alinéa 5, du décret législatif n. 12/2002, converti en Loi n. 73/2002), considérait l'«Agenzia delle entrate» compétent pour imposer les «Maxisanzioni» administratives liées au recours de travailleurs irréguliers. L'article 36 bis, alinéa 7, lettre b) du décret-loi n. 223/2006, a transféré ce pouvoir dans les mains de la Direction Provinciale du travail. Cette modification législative a abouti à des problèmes concrets de succession des lois dans le temps. En particulier, elle a soulevé un doute quant à son application aux procédures d'infraction en phase d'instruction qui n'auraient pas encore abouti à l'adoption d'une sanction administrative. Dans un premier temps, pour résoudre ces problèmes d'interprétation, le législateur est intervenu avec une disposition spécifique lors de la conversion du DL n. 223/2006, et dans un deuxième temps, avec le

décret législatif n. 183/2010. L'actuelle répartition des compétences concernant l'imposition de la «Maxisanzione» pour le travail non déclaré, est la suivante: a) pour les violations qui auraient cessé avant le 12 août 2006 (date d'entrée en vigueur du décret-loi n. 223/2006), l'«Agenzia delle entrate» a une compétence exclusive b) pour les violations intervenues avant ou après le 12 août 2006 et qui ont cessé avant le 24 novembre 2010 (date d'entrée en vigueur du décret législatif n. 183/2010), la Direction Provinciale du travail territorialement compétente a la compétence exclusive c) pour les violations commencé avant ou après le 12 août 2006 mais qui n'ont pas cessé d'être avant le 24 novembre 2010, les organes de contrôle sont compétent.

7.4. Les sanctions civiles, les omissions et l'évasion fiscale

Outre les sanctions administratives, la loi italienne prévoit des sanctions civiles pour l'évasion de cotisation structurellement liée au phénomène du travail non déclaré. Il est évident que l'embauche irrégulière, et encore plus le recours à une main-d'œuvre non déclarée, aboutissent inévitablement à l'évasion des cotisations requises par la loi.

Une importante forme de lutte contre ce phénomène, est constituée par la simple application des principes généraux suivants:

a) l'obligation automatique de payer les cotisations (l'établissement d'un lien de subordination conduit à l'apparition d'une correspondante relation d'assurance et d'une obligation pour l'employeur de procéder au paiement des cotisations à la sécurité sociale, quel que soit la rémunération);

b) la nature non-dérogeable, personnelle, solidaire, indivisible et privilégiée (articles 2753, 2754, 2778 du Code civil) de cette obligation;

c) le principe de l'automaticité des prestations (l'employé a le droit aux prestations prévues par les formes de sécurité sociale obligatoire, même si les cotisations n'ont pas été payées régulièrement, sous réserve bien entendu de la responsabilité de l'employeur pour non-paiement) ;

d) l'existence d'un cas spécifique de responsabilité contractuelle de l'employeur pour défaut de paiement des cotisations (article 2126, alinéa 2 du Code civil) dans le cas de prescription des cotisations, et donc de la conséquente perte du droit aux prestations de sécurité sociale causant préjudice au travailleur au noir.

Il est évident que ce régime s'applique au niveau de la protection individuelle du travailleur individuel irrégulier. Outre cet aspect, ils existent d'autres conséquences négatives de nature patrimoniales pour l'employeur qui recourt au travail au noir. Il s'agit de sanctions qui n'ont pas un caractère administratif, donc pour lesquelles ne s'applique pas la Loi n. 689/1981. En effet, il s'agit plutôt d'indemnisation des dommages subis par la sécurité sociale pour défaut de paiement des cotisations, dommages liquidés en mesure prédéterminée. Cette indemnisation vient évidemment s'ajouter au non-respect de l'obligation de cotisation.

Ainsi, dans la pratique, une des conséquences la plus importante est la non-pertinence de l'intentionnalité de la conduite et/ou de l'imputabilité de celle-ci, mais aussi la forme typique de protection contre ce type d'action n'est pas l'opposition à une ordonnance d'injonction (Conformément à l'art. 22 et suivants de la loi 689/1981), mais il s'agit d'une protection ordinaire contre les créances avancées par les organes de sécurité sociale.

7.4.1. Le travail au noir, le travail illégal et le défaut de cotisation

L'article 116, alinéa 8 de la Loi n. 388/2000 a modifié la législation antérieure (article 1, alinéa 217, de la Loi n. 662/1996, tel que modifié par l'art. 59 alinéa 22 de la Loi n. 449/1997), en introduisant une discipline spécifique pour les sanctions civiles en question. L'article 116, alinéa 8 de la Loi n. 388/2000 a aboli toutes les sanctions administratives en cas de violation des cotisations obligatoires de sécurité sociale, qu'il s'agit de totale ou partielle omission du paiement des cotisations ou des primes. De cette façon, le régime des sanctions en présence des irrégularités en question, a été englobé dans le domaine des sanctions civiles.

Cette disposition législative détermine deux cas de figure:

- a) le simple défaut de paiement des cotisations,
- b) la fraude, une réelle évasion des cotisations.

Les deux peuvent être considérés comme structurellement liées au travail au noir et au travail illégal, mais avec quelques différences.

Dans le premier cas, la relation de travail est déclarée, et l'employeur paie une cotisation inférieure à celle effectivement due selon les paramètres de la loi. Alors que, dans le second cas, l'ensemble de la relation de travail est caché, aussi avec la volonté d'effectuer une évasion des cotisations. Les mécanismes par lesquels les objectifs indiqués sont poursuivis sont les suivantes:

- a) la non-inscription auprès de la sécurité sociale,
- b) la non-inscription dans les livres de l'entreprise,
- c) l'infidèle inscription des salaires,
- d) la non-dénonciation des lots spécifiques,
- e) défaut ou tardive présentation des dénonciations obligatoires et leur infidélité par rapport à la réalité.

En d'autres termes, par exemple, l'employeur qui n'enregistre pas les équipes de travail et/ou qui ne communique pas leur embauche au Centre pour l'embauche compétent, est passible d'une amende et se voit imposer une véritable obligation de payer les cotisations à l'égard des organes de sécurité sociale. Reste bien sûr aussi engagée sa responsabilité pénale.

La différence de gravité des cas de figure en question, justifie le fait que seul le second cas de figure constitue une infraction pénale, et ce qui explique aussi la différence du montant prévu de la sanction.

Le simple défaut de paiement des cotisations est sanctionné par l'obligation de payer les cotisations dues et par l'obligation de payer une somme calculée sur base annuelle pour un montant égal au taux officiel de référence, majoré de 5,5 points, pouvant aller jusqu'à 40% du montant des cotisations ou des primes non acquittées dans les temps prévus par la loi.

Alors que, en situation d'évasion des cotisations, le montant à payer est plus important (égal à 30% en raison annuel jusqu'à 60% des cotisations non payées, avec un plafond de 100% des cotisations dues).

Après avoir atteint le montant maximum des sanctions civiles prévues par les lettres a-b de l'art. 116, alinéa 8 de la Loi n. 388/2000, sans que le paiement intégral des sommes dues n'ait eut lieu, sur ces sommes s'ajoutent des intérêts moratoires prévus par l'art. 14 du DL du 26 février 1999, n. 46. Le montant des sanctions en question, ne peut pas être inférieur à 3000 euros, conformément à l'art. 3, alinéa 3, du décret-loi n. 12/2002, indépendamment de la durée des prestations de travail. Ce montant constitue alors le minimum des sanctions civiles liées au travail non déclaré, et constitue une limite réelle au calcul concret des sanctions en question. À cet égard, la simulation d'une relation de travail n'est pas considérée comme une évasion des cotisations, mais est qualifiée de simple défaut. Le montant de ces sanctions civiles a augmenté de cinquante pour cent après l'entrée en vigueur de l'art. 4, alinéa 1 de la Loi n. 183/2010.

Le paiement des montants additionnels résultant des sanctions civiles est soumis à la prescription ordinaire de dix ans (conformément à l'art. 2946 cc) et non à celle de cinq ans, prévue pour les cotisations (voir 6.3).

7.4.2. La réduction et l'expansion des sanctions civiles

La législation en matière de sanctions civiles, prévoit des cas spécifiques de réduction et d'expansion du paiement dû, toutefois, toujours en sauvegardant le paiement intégral des cotisations et des primes omises. Sous le premier aspect, c'est la loi qui impose la mise en place de critères et de procédures pour la réduction. Celle-ci doit être mise en place par les autorités fiscales, qui agissent conformément aux directives émises par le Ministère du Travail en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances.

Un cas particulier de réduction est prévu par l'art. 116, alinéa 10 de la Loi n. 388/2000, dans le cas où la défaillance ou le retard de paiement des cotisations est dû «à des incertitudes objectives liées à des décisions judiciaires ou des procédures administratives contradictoires, quant à l'obligation de cotiser qui serait successivement reconnue», ou dans les cas d'entrée en vigueur de nouvelles dispositions juridiques ou d'interprétation difficile. C'est un cas unique qui demande au juge compétent (quant à l'éventuelle acceptation ou au refus de la réduction) d'évaluer l'existence du conflit d'interprétation au moment de l'échéance du délai fixé pour le paiement des cotisations omises.

Autres hypothèses de réduction:

- a) le paiement retardé de subventions ou de fonds publics en faveur des entreprises publiques non-économiques et des associations à but non lucratif (dans le cas où le non-paiement des contributions est dû à la conséquence indisponibilité économique)
- b) le dol du tiers (à condition qu'il soit dénoncé dans les temps à l'«AG»), ou,
- c) la mise en œuvre de mesures visant à restructurer ou à convertir des entreprises ayant une particulière importance sociale et économique en état de crise, non coupables, et visant à répondre à des événements exceptionnels et des catastrophes naturelles pour les entreprises agricoles (article 116, alinéa 15 et suivants de la Loi n. 388/2000).

Dans tous ces cas, la quantification réelle de la sanction civile dans une moindre mesure, relève de la discrétion de l'organe de sécurité sociale qui agit en tenant compte:

- a) de la conduite de l'employeur,
- b) des causes qui ont conduit au non-paiement des cotisations,
- c) des effets sur le maintien de l'emploi, et ainsi de suite.

Le pouvoir de décider sur les demandes de réduction des sanctions civiles est exercé par:

- a) les directeurs provinciaux et sous-provinciaux de l'INPS pour les cotisations dues ne dépassant pas un montant de 500 000 €;
- b) les directeurs des bureaux régionaux de l'INPS pour les contributions dues pouvant aller jusqu'à un million d'euros;
- c) le directeur central des «Entrate contributive» si les sommes dues sont supérieures à un million d'euros.

L'expansion du paiement est différente de sa réduction (selon l'art. 3, alinéa 3-bis de la Loi n.178/2002). En effet, elle permet, en vertu d'une disposition spéciale de l'administration fiscale, un retard dans le paiement des sommes dues, de 24 jusqu'à 60 mois. Cependant, elle comporte le paiement d'un montant additionnel au titre des intérêts pour le retard.

7.4.3. La prescription des cotisations

L'employeur peut régulariser même si tardivement un travailleur déjà au noir, mais cela n'est possible que dans des délais précis. La prescription des cotisations advient généralement après cinq ans à compter de la date d'expiration du paiement (alors que le paiement de montants supplémentaires à titre de sanctions civiles est soumis à une prescription de dix ans). Une fois le délai expiré, aucune régularisation n'est possible, et vient jouer la responsabilité contractuelle spécifique de l'employeur pour défaut de paiement des contributions (article 2126, alinéa 2 du Code civil). Le système de sécurité sociale, sur la base du principe d'indisponibilité des droits connexes et au vu de la nature publique des intérêts en cause, est caractérisé par une tendance à une certaine rigidité qui, paradoxalement, peut aller au détriment du travailleur au noir, du moins lorsque l'employeur n'a pas de disponibilité économique. Dans ce cas, la perte d'un droit, comme le droit aux prestations de sécurité sociale sur une assiette des cotisations, porte à la naissance d'un droit qui est cependant dépourvu d'une protection adéquate. En effet, l'employeur insolvable ne peut utilement être condamné ni aux dommages ni à la constitution d'une rente en substitution telle que prévue par la loi.

En tenant compte de la prescription extinctive en matière de cotisations (contrairement à la prescription ordinaire), le juge peut la soulever d'office. Cela explique pourquoi le système juridique prévoit une série de mesures pour réduire le risque de dommage irréparable pour le travailleur, surtout si au noir.

Tout d'abord, la prescription de cinq ans augmente à dix ans dans le cas où le travailleur dénonce le défaut ou l'évasion de cotisation. Deuxièmement, la prescription de dix ans reste valide en présence d'actes d'interruption provenant du seul organe de sécurité sociale créancier, ou en relation à la procédure déjà ouverte et soumise à la durée du précédent régime.

7.5. Les sanctions «positives». La lutte au travail dissimulé et illégal par le recours à d'autres moyens qui ne soient pas des sanctions

7.5.1. Préambule

La lutte au travail dissimulé et illégal se fait certes par le recours aux sanctions, mais aussi par l'utilisation d'autres instruments, pas toujours systématiques, dotés d'une certaine efficacité. Nous n'allons pas nous attarder ni sur les formes de «fiscalisation» de la sécurité sociale⁵, et de l'allégement fiscal ni sur les «condoni». Même si en Italie ces moyens ont été souvent utilisés *entre autres* pour lutter contre le travail au noir, car subordonnés à la régularisation et à la régularité des relations de travail, les politiques de fiscalisation de la sécurité sociale tout comme celles liées à l'allégement fiscal, n'ont pas été systématiques et n'ont donc pas exercé une pression suffisante pour aboutir à une effective régularisation du travail non déclaré. Alors que des instruments tels que le «contrat de réaligement» et la «procédure d'apparition» des relations de travail dissimulé, répondent à ces caractéristiques. Il en va de même pour les «condoni» permettant aux entreprises de bénéficier de formes exceptionnelles de régularisation de leurs positions en matière de cotisation et de leurs situations en matière de travail.

L'importance croissante des stratégies de lutte non punitives, est accompagnée par la mise en place d'organismes qui se doivent de guider et de coordonner les interventions. C'est le cas, par exemple, du «Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare»⁶, ou de la «Cabina di regia nazionale di coordinamento sull'emersione del lavoro nero ed irregolare», qui agit auprès du Ministère du Travail depuis 2007⁷. En tenant compte du territoire sur lequel ils agissent (régional et provincial), il faut accorder une particulière attention aux «Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso» (CLES)⁸ et les «Commissioni territoriali per l'emersione del lavoro sommerso», qui constituent le devant de la lutte, avec les DPL et les sections provinciales des organes de sécurité sociale, au niveau du contrôle et des sanctions.

7.5.2. Les contrats de réaligement

Un premier instrument «positif» pour la lutte au travail dissimulé et qui permet la détermination des relations de travail non déclaré, a été celui des «contrats de progressivité», connus aussi sous le nom de «contrats de réaligement des rémunérations». L'objectif était celui de favoriser «l'apparition» des entreprises «dissimulées» ou «non déclarées» par un *échange triangulaire*. Il s'agissait d'un échange entre l'entreprise (en sens large, qui comprend aussi les travailleurs), les syndicats et la Publique Administration, qui étaient amenés, au sein d'un programme commun, à faire des efforts pour aboutir à une progressive apparition des entreprises dissimulées. Celle-ci avait lieu grâce à une croissance, échelonnée sur une période de temps prédéterminée, des rémunérations et cela jusqu'à l'intégrale application des niveaux de rémunération prévus par le Convention collective nationale di travail (CCNT) de catégorie. Les «contrats de réaligement» se traduisaient de fait en *dérogations temporaires* aux minimums salariaux prévus par la

⁵ Mécanisme par lequel l'Etat réduit les *taux de cotisation* de l'employeur, dans le but de réduire le cout du travail. En pratique, il s'agit d'un *système de financement fiscal* qui fournit aux organes de sécurité sociale et d'assistance, les moyens pour réaliser les objectifs institutionnels sans peser ultérieurement sur les entreprises et les travailleurs.

⁶ Institut auprès de la Présidence du Conseil des Ministres, art. 78 de la Loi 448/1998.

⁷ Décret du Ministère du Travail 11 novembre 2007.

⁸ Introduit par le Décret-Loi 210/2002.

CCNT, dérogations prévues par des interventions législatives ayant pour but «l'apparition». Il s'agissait donc d'instruments permettant aux entreprises d'appliquer intégralement les CCNT, souvent respectées que partiellement ou pas du tout. Cependant, alors que le respect de la partie économique du CCNT avait lieu de façon progressive, la partie normative devait recevoir application immédiate.

Cependant, l'apparition des relations de travail non déclaré était suivie nécessairement par le contrôle des violations en matière fiscale et de sécurité sociale. Le réalignement progressif était donc encouragé par les dispositions législatives en matière d'allègement fiscal et par la «fiscalisation de la sécurité sociale», mais aussi par des «condoni previdenziali», «concordati fiscali» et par des transactions avec les travailleurs. En définitif, les contrats de réalignement de la rémunération venaient favoriser l'apparition des entreprises dissimulées grâce à l'échange entre flexibilité salariale et promotion de l'occupation, et par une série d'incitations en matière de sécurité sociale et fiscale.

Cette procédure de régularisation trouvait son fondement dans la loi. Celle-ci disciplinait les modalités et les temps d'actuation. Elle opérait au niveau des conventions collectives et des rapports entre les Parties sociales et la Publique Administration. Les Parties sociales acceptaient la dérogation aux normes fondamentales des conventions collectives, surtout d'un point de vue de la rémunération, mais en échange elles avaient une majeure extension et couverture des contrats, selon des modalités transparentes et des temps déterminés. En particulier, les entreprises perdaient les avantages obtenus illicitement par l'évasion –totale ou partielle– des lois et des contrats. En échange, elles recevaient d'importants bénéfices en matière fiscale et de cotisation. L'Etat, tout en renonçant à l'acquisition intégrale des montants fiscaux, des cotisations et à son pouvoir d'imposer des sanctions aux entreprises irrégulières, avait comme objectif principal la lutte à l'économie souterraine et au travail au noir. Cela passait donc par la sauvegarde des niveaux de l'occupation dans les zones du pays traditionnellement caractérisées par le manque de développement économique et productif.

La mise en place des contrats de réalignement remonte à la fin des années quatre-vingt. Avec la Loi n. 389/1989, les conventions collectives provinciales, conclues par les organisations liées aux confédérations syndicales et aux confédérations des employeurs les plus représentatifs, deviennent le paramètre exclusif auquel rattacher, dans les temps et les formes préétablis, le programme de «*progressif réalignement des traitements économiques des travailleurs aux niveaux prévus par les conventions collectives nationales*». La Loi n. 210/1990 est venue compléter cette première phase normative en fixant un temps ultime pour: a) adhérer –avec procès-verbal d'entreprise de réception– au contrat provincial de réalignement; b) déposer auprès des Offices du travail et auprès des sections provinciales de l'INPS, les accords d'adhésion à la Convention provinciale du travail, permettant ainsi de recevoir les bénéfices fiscaux mentionnés plus haut et les cotisations.

Après une première phase d'expérimentation des contrats de réalignement, a suivi une production normative qui est venue clarifier les éléments structurels du contrat en question. La Loi n. 608/1996 a prévu une systématisation législative organique des contrat de réalignement, en confirmant la logique de «l'échange trilatérale» entre Parties sociales et Publique Administration. La discipline de 1996 a été intégrée par des interventions législatives successives (telle que la Loi n. 196/1997, indiquant «*Normes en matière de promotion de l'occupation*»). Ensuite, elle a été mise à jour, pour une coordination nécessaire avec le régime communautaire, par la Loi n. 448/1998. Cette Loi affronte le problème de la réglementation de la période antérieure à la stipulation du contrat de réalignement et la prédisposition nécessaire d'instruments organisationnels adaptés pour faire face au problème du travail dissimulé. Une ultérieure mise à jour est intervenue avec la Loi n. 144/1999 et la Loi n. 388/2000, qui tout en confirmant le cadre normatif en vigueur, ont apporté l'intégration de règles liées aux effets des contrats de réalignement en

matière de cotisation, en prévoyant un allègement de la rémunération due, dans la limite prévue par l'art. 5 alinéas 4 de la Loi n. 608/1996.

L'art. 1, alinéa 6 de la Loi n. 383/2001 est particulièrement important pour la lutte au travail dissimulé. Cette loi précise la relation entre les procédures de réaligement de la rémunération et celles visant à faire apparaître les entreprises et/ou les travailleurs au noir, en indiquant qu'il s'agit d'instruments qui se différencient entre eux quant à leurs modalités d'intervention. En effet, il n'est pas permis aux entreprises d'utiliser en même temps et par adition les contrats de réaligement et les autres instruments permettant l'apparition des situations de travail dissimulé. Il faut donc choisir le régime le plus opportun au cas concret.

Le contrat de réaligement ne s'applique plus directement depuis octobre 2001. Son régime reste cependant fondamental aussi et surtout au niveau de son interprétation, car il permet de mieux comprendre la procédure d'apparition «directe», venue le remplacer.

7.5.3. Les procédures d'apparition et de régularisation des travailleurs au noir

La procédure de régularisation des travailleurs au noir a été introduite par la Loi des finances de 2007 (art. 1, alinéa 1192-1201, Loi n. 296/2006). Tel régime permet la régularisation et le réaligement de la rémunération et de la cotisation, des relations de travail ne résultant ni des écritures ou d'autres documents obligatoires selon la loi. Cela a lieu par la présentation à l'INPS territorialement compétente (identifiée comme celle auprès de laquelle la relation de travail objet de l'apparition est exercée) d'une spécifique demande contenant les généralités des travailleurs qui doivent être régularisés et les périodes de travail objet de la régularisation. Les périodes en question, ne peuvent être antérieures aux 5 années précédentes la date de présentation de la demande en question (art. 1 alinéa 1195 de la Loi n. 296/2006). La date limite pour présenter la demande d'apparition a été prorogée par des lois successives.

Suite à la demande, la décision doit être prise par l'organe collégial composé par les directeurs des Directions Provinciales du Travail (DPT), de l'INPS, de l'INAIL et des autres organismes de sécurité sociale territorialement compétents. Cet organe agit avec la présence nécessaire de tous ses membres et il décide à la majorité. L'activité d'instruction est exclusivement de compétence de l'INPS, lequel procède à la vérification formelle et substantielle de la documentation produite.

7.5.4. La régularisation de la main d'œuvre étrangère employée au noir

Le Décret législatif n. 109/2012, émis en actuation de la Directive de l'UE n. 2009/52⁹, permettant de renforcer la coopération entre les Etats membres dans la lutte à l'immigration illégale, introduit des normes minimales en matière de sanction et de mesures vis à vis des employeurs qui recourent à une main d'œuvre étrangère séjournant irrégulièrement. En particulier l'art. 5 du Décret a une disposition transitoire visant à l'apparition des situations de travail illégal impliquant des travailleurs étrangers sans permis de séjour valable (ou munis de permis expiré) travaillant à temps plein comme des travailleurs subordonnés ou comme des travailleurs domestiques avec un emploi non

⁹ Directive 2009/52/ce du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier (Journal officiel de l'Union européenne, L 168/24, du 30.6.2009).

inférieur aux 20 heures par semaines. Les employeurs qui, au jour de l'entrée en vigueur du décret en question, recourent irrégulièrement depuis au moins 3 mois, à des travailleurs étrangers présents sur le territoire nationale (de façon ininterrompue et documentée au moins depuis le 31 décembre 2011, ou antérieurement) peuvent en effet déclarer, d'ici le 31 janvier 2013, la présence de relation de travail au «Sportello unico per l'immigrazione» et mettre en route une procédure de régularisation, selon les modalités établies par des normes spécifiques par les Ministères compétents.

Grace à telle mesure, il est permis aux travailleurs clandestins et irréguliers déjà présents sur le territoire national, d'obtenir le permis de séjour, à condition que les employeurs soient disponibles à les employer régulièrement et à leur verser les cotisations prévues. La régularisation n'est pas possible pour les travailleurs touchés par des mesures d'expulsion, avec des précédents pénaux liés à une arrestation en flagrance de délit, condamnés ou signalés, même sur la base d'accords ou conventions internationales en matière de non admission au sein du territoire de l'Etat italien. Depuis l'entrée en vigueur du D.lgs. n. 109 de 2012 et jusqu'à la conclusion de la procédure pour l'apparition, sont suspendues les mesures pénales et administratives vis à vis des employeurs et des travailleurs intéressés par les violations des normes relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire national (exclusion des cas prévus à l'art 12 du T.U. pour l'immigration) et des normes relatives à l'emploi des travailleurs, de caractère financier, fiscal, de prévoyance sociale et d'assistance.

Les employeurs qui au 9 aout 2012 ont fait recours irrégulier à la main d'œuvre étrangère, présente, depuis au moins 3 mois, sur le territoire national de façon continue depuis le 31 décembre 2011 ou depuis une date antérieure, et qui continuent à les faire travailler au jour de la présentation de la déclaration de subsistance de la relation de travail, peuvent demander la régularisation. Celle-ci ne peut être demandée par les employeurs qui auraient été condamnés dans les dernières 5 années avec arrêt non définitif pour avoir favorisé l'immigration clandestine, l'intermédiation illicite et l'exploitation du travail.

Pour régulariser les travailleurs au noir sans permis de séjour, les employeurs, avant de déposer la «déclaration d'apparition», doivent payer une *cotisation forfaitaire* pour chaque travailleur dissimulé, de 1000,00€ non déductibles sur les impôts de revenus (alinéa 5, art. 5). Une fois versée cette cotisation pour chaque travailleur à régulariser, l'employeur peut présenter la déclaration au «Sportello unico per l'immigrazione» par voie informatique mise en place par le Ministère de l'Intérieur, et par la suite souscrire le «contrat de séjour» avec le travailleur, en présentant les documents qui attestent le paiement de ce qui était dû pour la prestation de travail, déjà fournis au travailleur au noir et sans permis de séjour, à titre de rétribution, contribution, et fiscal, pour au moins 6 mois de travail ou, dans tous les cas, pour la totalité de la période de travail passée, si la durée est supérieure.

La souscription du contrat de séjour et l'obtention du permis de séjour comportent l'extinction des crimes et illicites administratifs dérivés de la violation des normes relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire national et à l'emploi des travailleurs, même de caractère financier, fiscal, de prévoyance ou d'assurance.

Le D.Lgs. n. 109/2012 prévoit aussi des hypothèses aggravantes en cas d'emploi de citoyens étrangers qui séjournent irrégulièrement (crime déjà prévu par l'art. 22, alinéa 12 du Testo Unico sull'immigrazione) et, plus spécifiquement, dans le cas d'une «spécifique exploitation» c'est à dire quand: a) plus de 3 travailleurs soient employés irrégulièrement;

b) que soient employés des mineurs n'ayant pas l'âge légal pour travailler; c) les cas d'exploitation prévu à l'art. 603 bis du code pénal¹⁰.

Pour favoriser l'apparition des illicites, cette loi prévoit, en outre, pour les seules hypothèses d'exploitation du travail, que l'étranger qui dénoncerait ou coopérerait à la procédure pénale instaurée contre l'employeur, pourrait obtenir, sur proposition ou avec l'avis favorable du juge, un *permis de séjour humanitaire* d'une durée de 6 mois et renouvelable pour un an ou pour la période nécessaire pour définir la procédure pénale. Ce type de permis de séjour permet l'exercice de l'activité de travail.

7.5.5. Les sanctions répressives et le travail non déclaré

Le système visant à lutter contre le travail non déclaré est, en général, caractérisé par une sorte de modulation entre les sanctions pénales et les sanctions administratives. Conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité, le législateur italien a prévu des poursuites pénales dans des cas résiduels, reductibles non seulement à une importante prévalence des intérêts protégés mais aussi (au moins pour la question de l'immigration) à l'absence de techniques de contrôle social suffisamment efficaces. Il s'agit de situations essentiellement reductibles aux hypothèses mentionnées surtout relatives à l'immigration *et* à la violation des obligations de contributions.

Comme en témoignent les règlements sur l'immigration, une sanction pénale est souvent justifiée par la nécessité de protéger des intérêts qui ne soient pas seulement liés à la dimension du travail. Il n'y a cependant aucun doute sur le fait que, lorsque ces intérêts sont éminemment liés au travail, les sanctions administratives ont, depuis au moins une décennie, joué un rôle de premier plan au sein du système répressif en matière de travail non déclaré.

C'est ce qui en découle de la sanction prévue à l'art. 3, alinéa 3, du décret-loi n. 12/2002 (converti avec des modifications en la loi n. 73/02). Celle-ci, (première action législative visant à sanctionner directement l'emploi des travailleurs non-régularisés), est apparue tellement efficace – surtout pour son ampleur – qu'elle a pris la dénomination de

¹⁰ L'art. 603-bis du code pénal, finalisé alla répression des phénomènes d'exploitation du travail irrégulier («caporalato»), sanctionne par la réclusion allant de 5 à 8 ans et par une amende de 1 000 à 2 000€ pour chaque travailleur employé «*quiconque exerce une activité organisée d'intermédiation, en faisant recours à une main d'œuvre ou en organisant l'activité de travail caractérisée par l'exploitation, par le biais de la violence, menace, ou intimidation, profitant ainsi de l'état de besoin ou de nécessité des travailleurs*». Cette norme identifie comme éléments permettant de déterminer «l'exploitation»: a) la rémunération systématique des travailleurs de façon clairement difforme des conventions collectives nationales ou de façon disproportionnée par rapport à la qualité et quantité du travail effectué; b) la violation systématique du régime relatif à l'horaire de travail, au repos hebdomadaire, période d'attente obligatoire, aux congés; c) les violations du régime en matière de sécurité et hygiène sur les lieux de travail, qui exposent le travailleurs à un danger pour sa santé, sa sécurité personnelle; d) les conditions de travail auxquelles est soumis le travailleurs, méthodes de surveillance ou situations particulièrement dégradantes. Les sanctions accessoires prévus en cas de condamnation sont: x) l'interdiction du «condamné de la capacité d'exercer, durant l'interdiction, la charge d'administrateur, maire, liquidateur, directeur général et dirigeant préposé alla rédaction des documents comptables de la société, et aussi à d'autres charges de pouvoir de représentation de la personne juridique ou de l'entrepreneur» (art. 32-bis c.p.); y) l'interdiction de conclure des contrats de «appalto», de «cottomo fiduciario», de fourniture d'œuvres, biens ou services liés à la publique administration, et les sub-contrats relatifs; z) l'exclusion pour une période de 2 ans (5 ans si il s'agit d'une récurrence spécifique, ex art. 99, 2eme alinéa, n. 1 e n. 3, c.p.) de toutes avantages, financements, contributions ou aides de la part de l'Etat ou d'autres organismes publics, et de l'Union européenne, relatifs au secteur d'activité dans lequel a eut lieu l'exploitation.

«maxi-sanction». Sans s'attarder sur le texte original de l'article – il convient de souligner comment l'art. 3, alinéa 3 de la loi n. 73/02, remplacé par l'art. 36-bis, alinéa 7 du décret-loi n. 223/06 (converti en loi n. 248/06), a été soumis à d'importantes modifications apportées par la loi n. 183/10 (le soi-disant «Collegato lavoro»), laquelle n'a pas été modifiée par la loi 12/2012.

Quant à la technique législative utilisée, existant une étroite relation entre la règle posant l'infraction et la sanction, et une proximité – aussi d'un point de vue structurel – entre l'infraction pénale et l'infraction administrative, la consolidation de l'infraction en matière de travail non déclaré apparaît donc ancrée (et il ne pouvait guère en être autrement) à une condition purement formelle: le recours à des travailleurs subordonnés sans qu'il ait eu aucun préavis quant à l'instauration de la relation. Le simple fait qu'une seule condition soit nécessaire pour l'application de la «maxi-sanction» implique que la discipline en place visant à lutter contre le travail cd. «gris», est absolument inadéquate. Cette inadéquation est d'autant plus grave dans un système juridique, comme celui (encore) actuel, caractérisé en matière de travail par une véritable «jungle» contractuelle.

La configuration d'une infraction formelle caractérisait la «maxi-sanction» déjà dans le texte présenté par le dl n. 223/06 publié (sous le gouvernement Prodi), à une époque de répression d'une intransigeance absolue du travail non déclaré. Cette intransigeance, sous de multiples aspects, a été érodée, et cela pas toujours de façon acceptable, par la loi n. 183/2010 (promulguée sous le gouvernement Berlusconi).

La loi n. 183/10 («Collegato Lavoro»), a introduit une macroscopique innovation liée à l'efficacité de la «maxi-sanction». Aujourd'hui, suite à l'entrée en vigueur de la discipline du «Libro unico del Lavoro», la seule condition nécessaire pour l'application d'une telle sanction est la présence de «recours à des travailleurs subordonnés sans qu'il n'y ait eu aucun préavis de la part de l'employeur privé quant à l'instauration d'un rapport de travail».

La large formulation, comme celle utilisée par le législateur de 2006, a, entre autre permis la répression de prestations de travail autonome irrégulières. Alors que celle utilisée par le législateur de 2010, dans le but de réinstaurer - sous le profil en question - le système initialement introduit par le dl n. 12/02, se réfère expressément à l'emploi des (seuls) travailleurs subordonnés. Ce choix soulève de nombreuses perplexités dès lors qu'il ne se faut pas oublier que, même si répandue dans le domaine de la subordination, le travail non déclaré est aussi particulièrement présent au sein des rapports de travail autonome. Il convient aussi de noter que l'exclusion des rapport de travail autonome du champs d'application de la «maxi-sanction», est susceptible d'encourager la violation des règles en vigueur, ou du moins, d'encourager des comportements contraires aux intentions de la loi n. 183/2010, soit augmenter le contentieux relatif à la qualification de la relation de travail (vu la non-exécution des obligations de documentation prévues, il suffit de penser à la pré-constitution de contrats de travail para-subordonné, datée antérieurement à l'accès de l'inspection).

La législation de 2010 a expressément exclu l'applicabilité de la «maxi-sanction» au travail domestique. La loi n. 183/10, afin de réprimer les seuls comportements susceptibles de porter préjudice au bien protégé, a limité les effets de la prévision d'un illicite formel en excluant l'applicabilité de la «maxi-sanction» dès lors que «l'accomplissement des cotisations précédemment acquittés souligne la volonté de ne pas dissimuler la relation, même s'il s'agit d'une différente qualification».

Même après la loi n. 183/2010, la structure de la sanction reste la même; il s'agit d'une sanction (amende) proportionnellement inappropriée ou de proportionnalité inappropriée, qui varie au moins en partie en fonction de la durée de la situation irrégulière, particulièrement efficace contre les illicites – comme l'exemple examiné-permanents.

Une fois défini la structure, il convient de noter que la loi n. 183/10 a érodé le caractère «monolithique» de la sanction prévue par le dl n. 223/06, en distinguant deux hypothèses:

- a. Si lors de l'accès de l'inspection est constaté l'emploi persistant de travailleurs subordonnés sans aucun préavis effectué au Centre pour l'emploi, l'ampleur de la sanction administrative varie entre 1 500 à 12 000 euro pour chaque travailleur irrégulier, avec une majoration de 150 euro pour chaque jour de travail effectif;
- b. Si «le travailleur est régulièrement employé pour une période de travail successive», le montant de l'amende est atténué, et varie «de 1 000 à 8 000 euro pour chaque travailleur irrégulier, majoré de 30 euro pour chaque journée de travail illégal». L'atténuation s'explique par la faiblesse du caractère offensif d'une telle conduite et par l'application du principe de proportionnalité de la sanction.

La réforme de 2010 a introduit d'autres innovations, telle que l'absence de toute exclusion expresse (alors que le législateur de 2006 la prévoyait) quant à l'applicabilité de la mise en demeure prévue à l'art. 13, du décret législatif n.124/04. Cette circonstance, combinée au caractère documentaire et à la possibilité de remédier aux formalités omises, permet de considérer opérationnel la mise en demeure même selon la peine prévue à l'article. 3 de la loi n. 73/02.

La «maxi-sanction» a donc une efficacité préventive générale plus limitée, mais la finalité de prévention «spéciale» est cependant accentuée.

L'article 4, alinéa 1, lett. *a*, en modifiant, même sous tel aspect, l'art. 3, alinéa 3 de la loi n. 72/03, a réduit le montant des sanctions civiles pour fraude fiscale en prévoyant que le montant des sanctions prévues à l'art. 116, alinéa 8, lettre. *b* de la loi n. 388/2000 soient augmentées de 50 pour cent. La réforme a atténué, de façon significative, la rigueur excessive du texte préexistant. La prévision d'un montant (minimum) important, affranchie de la réelle durée du rapport non déclaré, semblait difficilement justifiable vue la prospective de réparer le dommage causé (si la sanction en question est civile), et vue (selon la thèse de nature administrative) la prise en considération de l'ampleur du préjudice causé au bien protégé.

8. Base des données informatiques

Comme déjà mentionné, il existe une base de données informatique au niveau du Ministère du travail concernant les données sur le travail illégale. La *Base de données électronique* (Article 10 du décret législatif n. 124/2004) permet d'assurer une coordination et une coopération efficace entre les institutions appelées à lutter contre le travail non déclaré. La base de données –qui est une section réservée de la *Bourse Nationale Continue du travail* (Conformément au décret législatif 276/2003) – est rattachée aux structures du Ministère du Travail et des politiques sociales et recueille des informations sur: a) les employeurs inspectés; b) les dynamiques du marché du travail; c) tous ce qui a fait l'objet d'une mise à jour et d'une formation permanente du personnel d'inspection. Seules les administrations qui effectuent le contrôle selon le D.Lgs. 124/2004, ont accès à cette base de données. Les organes d'inspection périphériques sont liés par une obligation de communication électronique (article 10, paragraphe 2, du décret législatif n. 124/2004).

9. Conclusions

9.1. Lutte au travail non déclaré et activités de contrôle

Dans la perspective d'un contraste efficace au travail au noir, un rôle central doit être affecté au contrôle, au sens large, qui devient facteur décisif aussi bien pour les sanctions «négatives» que pour celles «positives». Le pouvoir de contrôle, étant instrumental à l'application de mesures répressives, a été traditionnellement exercé par les pouvoirs publics. En outre, l'existence d'une pluralité d'intérêts touchés par le travail non déclaré a conduit à une difficile concurrence des sujets compétents en matière de contrôle du secteur.

Faisant référence au principal instrument de répression examiné plus haut, il faut noter que l'application de la maxi-sanction, selon le texte original du décret n. 12/02, était de compétence du Bureau des impositions. Mais avec le dl n. 223/06, telle compétence est désormais reconnue au seul personnel d'inspection du Ministère du Travail. La loi n. 183/10 a modifié la formulation de l'art. 3 du décret loi n. 73/02, qui prévoit actuellement à l'alinéa 5 que «l'imposition d'une sanction administrative prévue à l'alinéa 3 est prononcée par les organes de surveillance qui effectuent des enquêtes en matière de travail, fiscalité et prévoyance sociale». Malgré certains doutes du Bureau des impositions quant à la «maxi-sanction», l'expansion du pouvoir d'imposition de la sanction administrative en question à d'autres organes compétents, est appréciable parce qu'elle permet d'assurer encore plus l'exercice immédiat du pouvoir répressif.

Malgré cette expansion, la supervision exercée par l'inspection du travail recouvre - même en termes de quantité - un rôle central. Mais le modèle de surveillance que le gouvernement, de plus en plus véritable garant de l'efficacité des normes, promeut depuis quelques années, soulève des préoccupations.

Les documents de programmation de l'activité de contrôle mis en place depuis 2009, montrent une tendance à valoriser de façon décisive le recours à des instruments, tels que la «conciliation monocratique» et la sommation en présence de crédits patrimoniaux. Il va de soit que ces derniers ont un grand potentiel et reflètent la tendance à vouloir attribuer un rôle nouveau et moderne à l'Administration de l'État, appelée à préserver directement et souvent de façon plus rapide que les temps de procédure, les intérêts (principalement patrimoniaux) des travailleurs. Il convient toutefois de noter que, étant donné la nécessité absolue d'un contrôle «traditionnelle» constant, l'encouragement de ces nouveaux outils ne peut être correctement promu qu'en présence du personnel capable d'assurer un niveau élevé, en terme de qualité et de quantité, de l'activité répressive. Compte tenu de la faible taille de l'inspection du travail, l'importance du recours aux outils visés aux articles 11 et 12 du décret législatif n. 124/04, implique cependant une réduction drastique de l'activité de répression, même concernant le travail au noir.

Le nombre réduit d'inspecteurs disponibles impose donc le développement, qui pourra se faire aussi à travers une massive utilisation des nouvelles technologies, des activités *d'intelligence*, de planification et de coordination de la supervision. En ce sens, il faut encourager les initiatives telles que la signature de protocoles d'entente entre les différents organismes impliqués dans le contrôle du secteur et la mise en place d'un «Portail de contrôle».

La nécessité d'adopter une stratégie globale de lutte contre le travail non déclaré a conduit le législateur à introduire des organes institutionnels, ouvert également aux personnes extérieures à l'administration, chargés, dans une dimension qui n'est pas limitée à la simple répression, de la coordination de différentes mesures de lutte. Dans l'impossibilité de retracer ici les mesures législatives qui ont abouti à une architecture institutionnelle

complexe et, dans certains cas, redondante, il faut cependant souligner que le législateur a, à juste titre, réservé une participation significative aux partenaires sociaux. Par ailleurs, les syndicats, même si dépourvus –pour des raisons évidentes– de pouvoirs de sanction semblables à ceux réservés aux organes publics, recouvrent désormais depuis longtemps un rôle important, tant dans la formulation de propositions – par le passé, il n’est pas rare que celles-ci aient été acceptées par le législateur – de mesure de lutte au travail non déclaré, tant dans l’élaboration d’instruments pouvant faciliter l’activité de supervision.

Importance particulière est attribuée non pas au «Documento Unico di Regolarità Contributiva» (DURC) permettant uniquement d’analyser le respect des obligations fiscales, mais à l’instrument correspondant aux *indici di pertinenza*. Ces indices, définissant de façon présumée le rapport existant entre le volume d’affaires déclaré par l’employeur aux vus de la TVA et des heures de travail effectives, auraient pu recouvrir un rôle important dans la planification de l’activité de contrôle. L’hostilité de certaines organisations d’employeurs et les difficultés rencontrées dans le concret développement de ces instruments, ont amené, avec le changement de gouvernement, l’abrogation au niveau national des indices de pertinence.

Malgré les hauts et les bas des initiatives des partenaires sociaux, il faut souligner l’importance de la participation des syndicats, lesquels ont d’importantes connaissances sur les différentes réalités productives territoriales, étant souvent données essentielles à la base du contrôle des employeurs quant au travail non déclaré.

9.2. Renforcer les outils informatiques

Comme indiqué précédemment, les instruments de sanctions dissuasives recouvrent un rôle central au sein de la stratégie développée pour lutter contre le travail non déclaré. Il a également été observé que la nécessité d’un contraste efficace du travail non déclaré impose l’adoption d’une perspective ne se limitant pas seulement à la norme en tant que formulation abstraite, mais doit aussi valoriser la dimension de l’être, soit de l’effective application de la norme.

Il s’ensuit que le contrôle de la conduite de l’employeur doit être exercé à la fois par la mise en place d’un système équilibré de sanctions mais aussi par le biais d’une activité efficace de contrôle.

En ce qui concerne le premier aspect, l’*excursus* réglementaire effectué dans les pages précédentes, permet de noter que, pour la première fois, le législateur de 2006 a mis en évidence un système de sanctions administratives, mieux modulé par rapport à la répression pénale, marqué par la rigueur.

Sans doute l’ampleur de la «maxi-sanction», telle que prévue dans l’art. 36bis, du décret-loi n. 223/06, est révélatrice d’une «tolérance zéro» vis à vis du recours aux travailleurs non déclarés. À juste titre, le législateur de 2006 ne c’est cependant pas limité à adopter une approche purement répressive, mais avec une importante innovation systématique, il a réglementé un outil (la suspension de l’activité de l’entreprise et son retrait) particulièrement efficace permettant la restauration de la légalité violée.

Le régime des sanctions prévu par le législateur en 2006 a fait l’objet de nombreuses interventions de «ajustement» qui, de façon pas toujours irréprochable, ont donc atténué la rigueur initiale. L’exclusion du travail autonome du champ d’application de la «maxi-sanction» est absolument critiquable. L’expansion du travail non déclaré au domaine du travail autonome, la possibilité de ne pas augmenter les litiges liés à la qualification du rapport de travail, la nécessité de restaurer une homogénéité dans l’application de la «maxi-sanction» et la suspension de l’activité de

l'entreprise, imposent de devoir outre passer la référence prévue par l'art.3 de la loi n. 73/02 à la seule subordination.

Dans la perspective d'une réforme législative, il convient également de noter que, afin de différencier la réaction contre le récidiviste habituel et le délinquant occasionnel, la mise en place de mécanismes destinés à accentuer, avant même l'ordonnance d'injonction, la répression pour les cas de récidivité persistante. Certes, dans tel cas il serait nécessaire de renforcer les outils informatiques par lesquels il est possible de détecter une intervention antérieure vis à vis du même employeur.

Contre le délinquant occasionnel pourrait être approprié, compte tenu de la situation contingente de la crise, l'introduction de la possibilité d'échelonner l'amende de façon réduite en vertu de l'art. 16 de la loi n. 689/81.

Toujours est-il possible d'améliorer le régime des sanctions en vigueur, il faut reconnaître que la principale limite du système actuel de lutte au travail non déclaré, ne trouve pas origine au sein des dispositions juridiques abstraites mais plutôt au sein des organes administratifs devant garantir l'application effective des normes. À cet égard, il convient de noter que la faiblesse des effectifs du personnel d'inspection ne permet pas de contraster de façon adéquate le phénomène de travail non déclaré, qui en Italie, est présent de façon importante.

Malheureusement, la perception générale d'une Administration en tant qu'organisation complexe nécessitant surtout la réduction de ces dépenses, ne laisse pas la place, au moins à court terme, à une augmentation des inspecteurs du travail.

À la lumière du nombre d'inspecteurs disponibles, il n'est pas possible de ne pas réitérer les préoccupations déjà exprimées par rapport à la forte incitation à recourir à des instruments, tels que la conciliation monocratique et la sommation en raison de crédits patrimoniaux. Encourager ces derniers, sans pour autant renforcer les ressources – humaines et matérielles– de l'inspection, équivaut à réduire considérablement la répression du travail non déclaré.

Il n'est pas possible de croire que la diminution du nombre d'inspecteurs puisse être (complètement) compensée par une planification plus efficace de l'activité de contrôle. Il est clair que le renforcement du *réseau* des autorités compétentes en matière de contrôle du travail au noir et la fréquente mise en œuvre, due aussi à la participation des partenaires sociaux, d'outils permettant de cibler plus efficacement le contrôle public, sont des initiatives louables et, si menées de façon adéquates, elles sont susceptibles d'assurer d'importants résultats. Même si, ces dernières années, sous cet aspect, il a été possible d'assister à des choix tout à fait discutables, il est vrai que le nombre de contrôles (d'autant plus que le nombre de sanctions imposées) est un vrai facteur de dissuasion, car il augmente la perception quant au risque d'encourir dans une sanction.

D'où l'inquiétude à propos de la réduction du nombre d'inspections. Préoccupations qui sont destinées à augmenter si l'on considère le nombre toujours croissant de difficultés que les syndicats rencontrent dans l'exercice de leur rôle de contrôle «de première ligne» de l'activité de l'employeur.

Ce qui précède suggère que, compte tenu du régime actuel des sanctions (qui peut être amélioré, mais qui dans l'ensemble, est adéquat), la lutte au travail non déclaré en recourant à des instruments de dissuasion, nécessite d'une augmentation des ressources pour l'activité de contrôle. Seulement cette augmentation est destinée à assurer l'application de fait de la loi.