



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

**Indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati su
“Taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro:
lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera”**

(29 APRILE 2010)

P R E M E S S A

Nel 2009 l'ISTAT ha stimato in circa **2 milioni e 966 mila le unità di lavoro non regolare, occupate in prevalenza come dipendenti** (2 milioni e 326 mila rispetto alle 640 mila non dipendenti). Nello stesso periodo, il **tasso di irregolarità**, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, pari al **12,2%**, registra una **diminuzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2001** (dove venivano calcolate circa 3 milioni e 280 mila unità non regolari), con un **lieve aumento rispetto al 2008 (11,9%)**. Delle 2.966mila unità di lavoro irregolari occupate sul territorio nazionale, stimate dall'ISTAT nel 2009, gli irregolari residenti (italiani e stranieri) rappresentano la componente più rilevante pari a 1.652mila unità mentre gli stranieri clandestini ne rappresentano solo una quota marginale stimata in circa **377mila unità (il 12.7%)**.

Nell'ambito di questa ampia dimensione i rapporti di lavoro integralmente non dichiarati, il caporalato e lo sfruttamento della manodopera straniera sono, in realtà, fenomeni particolarmente odiosi quanto complessi, perché influenzati da una ampia serie di fattori economici, sociali e culturali e perché caratterizzati da una accentuata variabilità sul territorio. Per essere affrontati efficacemente sono necessari sinergici interventi normativi, educativi e culturali. Essenziale è anche la collaborazione tra le attività ispettive del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e degli enti previdenziali, l'azione sinergica sul territorio con forze di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza, lo sviluppo delle forme di controllo sociale che possono essere garantite dagli organismi bilaterali e dalle parti sociali.

Un importante riferimento operativo è fornito anche dalle indicazioni contenute nelle **Linee Guida della Strategia Europea per la Occupazione per il periodo 2008-2010**, che offrono un

quadro preciso nell'ambito del quale gli Stati membri sono chiamati a progettare interventi e politiche di emersione.

In particolare, gli Stati membri sono chiamati a incrementare l'attività di cooperazione per analizzare le caratteristiche comuni del lavoro non dichiarato; a sviluppare un approccio globale basato su azioni preventive e sulle sanzioni; a creare un ambito giuridico e amministrativo favorevole alla emersione, grazie a politiche di semplificazione e di riduzione degli oneri burocratici; a rafforzare la vigilanza, anche con il sostegno delle parti sociali; a consolidare la cooperazione transnazionale per la gestione delle politiche di immigrazione; ad aumentare la consapevolezza sociale della gravità del fenomeno.

ANALISI A LIVELLO TERRITORIALE

Uno degli aspetti peculiari del fenomeno del lavoro irregolare in Italia – che ci caratterizza nel confronto internazionale e comparato – è costituito dalla spiccata **variabilità** che esso assume **sul territorio**. L'irregolarità del lavoro è particolarmente accentuata **nel Mezzogiorno** dove la quota di occupati irregolari sul totale dei lavoratori (dati Istat, 2007) supera il 18%; **le regioni del Centro** registrano un livello superiore al 10%; il **Nord** presenta, invece, un livello medio del 9%, con il Nord-Est che registra un 8,6%. In sostanza **nel Mezzogiorno vi è il doppio di lavoro irregolare rispetto al Nord**.

Il Mezzogiorno continua ad essere l'area meno reattiva agli interventi di contrasto dell'irregolarità. Emblematico è il confronto tra la situazione in Calabria che guida il gruppo delle regioni con i livelli di irregolarità più alti, con una diffusione del fenomeno che ha superato il 27% e la situazione della Lombardia e del Veneto dove l'irregolarità si attesta di poco sopra l'8%, anche grazie anche alle politiche di regolarizzazione degli stranieri che hanno coinvolto largamente le regioni del Nord.

Numerosi studi evidenziano peraltro che, nel caso dei lavoratori più qualificati, attivi soprattutto nelle **regioni a più solida tradizione industriale** o in settori in espansione come il terziario avanzato, l'irregolarità, più che delineare forme di grave sfruttamento del lavoro, assume la forma di sottodichiarazioni della attività prestata, fuoribusta, ma anche abusi oggetto di contrattazione tra datore e lavoratore. All'opposto, per le componenti della forza lavoro impegnate in settori marginali, in regioni e **aree economicamente più deboli**, più esposte alla crisi e maggiormente condizionate da pressioni della criminalità organizzata, le irregolarità assumono forme che vanno dalle minori tutele, sino ai veri

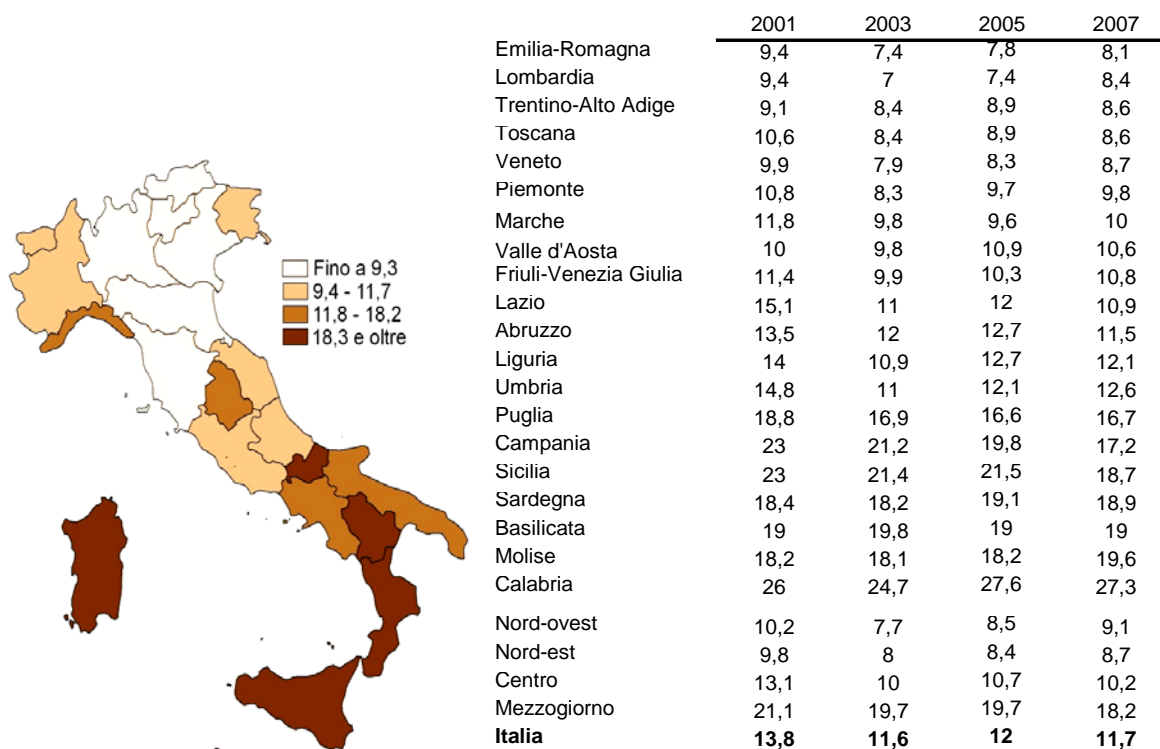
propri abusi, sotto forma di doppie buste paga e di sottoinquadramenti a svantaggio del prestatore di lavoro.

Tassi di irregolarità per ripartizioni geografiche - Anni 2001-2007

Ripartizioni geografiche/anni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-ovest	10,2	8,9	7,7	8,3	8,5	9,0	9,2
Nord-est	9,8	8,9	8,0	8,2	8,4	8,4	8,6
Centro	13,1	11,5	10,0	10,5	10,7	10,3	10,2
Mezzogiorno	21,1	20,4	19,7	19,2	19,7	19,5	18,3
Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,8

Fonte: Istat 2009

Se si passa a una **analisi per regione** (i cui dati sono disponibili solo fino al 2007) è possibile leggere in modo più preciso il dualismo territoriale.



Fonte: elaborazione Isfol dati Istat

ANALISI A LIVELLO SETTORIALE

L'analisi a livello settoriale mostra poi come i settori produttivi siano interessati dal lavoro non regolare in misura alquanto differente.

Il settore dell'agricoltura

Il settore con la maggiore incidenza è quello dell'**agricoltura**, che ha visto il tasso di irregolarità crescere dal **20,9% del 2001 al 24,5% del 2009**. I dati evidenziano non solo una crescita costante del fenomeno, ma una sua preoccupante e ampia diffusione nonché una moderata divergenza territoriale. Al Sud il tasso complessivo di irregolarità raggiunge il 25,3% ma con punte estreme in Campania (31,0%) e Calabria (29,4%); al Centro il tasso medio è pari al 23% ma con il Lazio che presenta il più alto tasso di irregolarità (32,8%); al Nord il dato medio è assai simile 22,9% e si registra il tasso più basso in Trentino-Alto Adige (di poco superiore al 14%). Il fenomeno si acuisce ovviamente nelle colture intensive di tipo stagionale.

Nel settore dell'agricoltura, l'alta incidenza della irregolarità del lavoro al Sud ed in alcune regioni del Centro si combina, più che in altre aree del paese, con condizioni estreme di sfruttamento e con una forte sovrapposizione con fenomeni di illegalità e criminalità vera e propria.

La grande disponibilità di lavoro clandestino sta alimentando di fatto un circuito produttivo illegale in agricoltura nel Mezzogiorno, dove ampi segmenti dell'intera filiera appaiono fondarsi sulla possibilità di fruire di manodopera a bassissimo costo, non in grado di trattare sul salario e sulle condizioni di lavoro.

In agricoltura è diffusa la forma del lavoro nero in senso stretto, con condizioni di estremo sfruttamento. I soggetti più esposti sono rumeni, bulgari, polacchi, albanesi, immigrati provenienti dall'Africa equatoriale e dal Nord Africa, ma anche indiani e pakistani.

Va evidenziato, inoltre, che agricoltura e edilizia sono i settori che maggiormente risentono degli infortuni e del caporalato.

Entrando nello specifico dell'attività lavorativa, infatti, le informazioni disponibili ci mostrano un mercato del lavoro in cui l'accesso è quasi completamente nelle mani dei cosiddetti "caporali", che da un lato utilizzano il passaparola delle reti informali e dall'altro lato attingono al bacino della manodopera straniera in ben definiti luoghi di "concentramento".

Il "caporale" (che è spesso, ma non sempre, di nazionalità italiana), oltre a determinare l'accesso al lavoro svolge anche un ruolo di "controllo" e di "mediazione" col datore di lavoro. Il caporalato, insomma, governa la filiera; e non è solo reclutamento e intermediazione domanda/offerta, ma assume

forme più articolate o “organizzate” (reclutamento dei lavoratori nei loro paesi di origine mediante accordi con cooperative locali).

Inoltre, nell’ambito agricolo al Sud la possibilità di ricorrere alle misure di protezione del reddito sotto forma di indennità di disoccupazione, ha finito per alimentare un sistema di **doppia percezione di reddito** realizzato in accordo con i datori, che vede i lavoratori agricoli scegliere di rendersi disoccupati per poi lavorare in modo irregolare così da cumulare al sussidio ricevuto anche il reddito derivante dal lavoro prestato nel periodo di disoccupazione ufficiale.

Oggi questo fenomeno ha assunto una forma ancora più grave, con la diffusione di **lavoratori fittizi** che dichiarano all’INPS attività mai prestate, denunciate al solo fine di far percepire a falsi lavoratori i previsti benefici economici e previdenziali per la disoccupazione (anch'essa fittizia), creando un flusso di contributi che finiscono nelle tasche dei falsi prestatori e dei datori spesso sotto il diretto controllo di gruppi criminali.

Queste specificità territoriali delle irregolarità e la gravosità del fenomeno al Sud spiegherebbero anche **la mancata diffusione in agricoltura dei buoni lavoro della Legge Biagi (c.d. voucher) nel Mezzogiorno**. Questo nuovo strumento introdotto a partire dall’estate del 2008 per pagare in modo regolare, anche sotto il profilo contributivo, i lavoratori stagionali e occasionali per le vendemmie e poi esteso a molte altre attività agricole (e non solo), risulta, infatti, essere utilizzato quasi esclusivamente nelle regioni del Nord Italia.

Il settore dei servizi

Il **settore dei servizi** presenta, **dopo l’agricoltura, i tassi più elevati di lavoro irregolare**. Il fenomeno è in costante crescita (dal 9% del 1980 al 13,7% del 2009) ed è presente soprattutto nei comparti del commercio (19%), alberghi, pubblici esercizi e trasporti (30%), servizi domestici (50%). Il settore dei servizi domestici, in particolare, ha colmato la ridotta disponibilità di manodopera residente, impiegando circa la metà della manodopera straniera non regolare. Vi è, infatti, un sempre più crescente fabbisogno di servizi alle persone, a fronte di una incapacità del sistema di organizzarsi.

Più modesto e stabile nel tempo è l’impiego del lavoro non regolare nel comparto dell’intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari e imprenditoriali (9,9 per cento nel 2009). Si rileva, inoltre, una diffusione della criminalità e dell’illegalità in alcuni comparti.

L’ISTAT segnala in tutte le ripartizioni geografiche una forte incidenza del fenomeno: se al Nord il tasso è di poco superiore all’11% e al Centro si registra un tasso pari all’11,5%, al Sud l’irregolarità nei servizi si amplia notevolmente arrivando al 18,5%.

La tipologia prevalente di lavoro irregolare è quella di lavoro “grigio” (lavoratori con contratti regolari, ma trattamenti di fatto irregolari) anche se continua a rimanere elevato il lavoro nero in imprese regolari, specie nei servizi tradizionali. Modesto, invece, è il lavoro nero in imprese totalmente

sommerse. I soggetti maggiormente esposti al lavoro irregolare sono i giovani in ingresso nel mercato del lavoro e gli **immigrati** (nei servizi tradizionali, soprattutto servizi di cura e servizi domestici).

Il settore edile

Nel settore edile il tasso di lavoro irregolare, pur essendo significativo, registra una netta e costante diminuzione, passando dal **15,7% nel 2001 al 10,5% nel 2009**, anche se sta cambiando la fenomenologia, in quanto si sta passando dal lavoro nero al lavoro grigio. La dinamica del lavoro non regolare, in questo settore, sembra essere stata fortemente influenzata dagli interventi di regolarizzazione degli stranieri irregolari, dalla introduzione con la Legge Biagi del DURC (documento unico di regolarità contributiva) e da una robusta rete di enti bilaterali non presente o comunque non ancora fortemente radicata, in termini operativi e di controllo sociale diffuso, nei settori sopra analizzati.

Il settore edile riproduce un evidente dualismo geografico, con **tassi di irregolarità** che vanno **dal 19% del Sud al 2,7% del Nord Est**, situazione che però non basta a sottrarre una parte importante del centro nord da una preoccupante presenza di sommerso (Nord Ovest 7% e Centro 8%).

Ad una analisi dei profili del lavoro irregolare in **edilizia**, è possibile riconoscere nella frammentazione produttiva associata ad una pratica dell'appalto all'insegna del massimo ribasso, una delle principali ragioni della presenza ancora massiccia di sommerso (oltre che della riduzione della sicurezza sul lavoro). L'irregolarità, inoltre, deriva da un eccessivo utilizzo del subappalto.

Il lavoro irregolare assume prevalentemente la forma di lavoro nero (in quanto è diffuso il fenomeno del caporalato), ma è presente anche nella forma del lavoro grigio, consistente in lavoratori con regolare contratto di lavoro, ma con trattamenti di fatto irregolare. Vi è, inoltre, il falso lavoro autonomo, specie nella catena del subappalto (dal 2006, infatti, le partite IVA nel settore delle costruzioni sono aumentate del 208%).

Tra le principali forme di irregolarità, inoltre, vi è l'utilizzo improprio del lavoro a tempo parziale (fenomeno in forte crescita), il sottoinquadramento (che riguarda soprattutto gli immigrati), la non applicazione di regole contrattuali (ferie, straordinari, "*Busta piena per vuota*", ecc.).

I soggetti maggiormente esposti al lavoro irregolare sono immigrati.

Al Sud appaiono accentuarsi le due tipiche fenomenologie del lavoro irregolare edile che caratterizzano strutturalmente questo settore: da un lato vi è l'impiego improprio di una quota importante di lavoro dipendente che fruisce di ammortizzatori sociali nell'industria e in altri settori; dall'altro vi è una cospicua presenza di lavoratori immigrati, bassa manovalanza reclutata da "**caporali**" al servizio di artigiani e piccoli imprenditori che prendono in subappalto o gestiscono direttamente, con imprese più o meno occulte, alcune fasi del lavoro edile. Il **caporalato** (particolarmente presente al Sud e in alcune province del Lazio) continua a persistere in forme gravi e questo anche per effetto di una

pervasività delle organizzazioni criminali, in grado di esercitare un forte controllo anche sul settore dell'edilizia.

L'intreccio tra sommerso, caporalato e criminalità vede tra le principali vittime lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno cui vengono affidate le mansioni più dequalificate e usuranti. Ovviamente, questo stato di profonda illegalità è inoltre causa frequente di numerosi infortuni sul lavoro, che in alcuni casi si rivelano fatali per i lavoratori.

Il settore industriale

Il **settore industriale** è quello che presenta il **minor tasso di irregolarità** che dal 2001 ad oggi si è mantenuto intorno al 4%. Nell'Italia del Nord si registrano valori marginali (1,6% Nord-ovest e 1,5% Nord-est). Nelle regioni del Centro il valore supera il 3%. Al Sud il livello è più significativo (12%). Forme di irregolarità parziale e di convenienza reciproca sono diffuse soprattutto al Nord, in alcune categorie professionali e settori del manifatturiero, anche se si tratta di una irregolarità che ha più natura di evasione fiscale e contributiva (fuoribusta, ecc).

L'irregolarità nel settore industriale manifatturiero che più si manifesta oggi in Italia, coinvolgendo in particolare anche importanti aree distrettuali, è quella a specifica connotazione etnica. Piccoli e microimprenditori extracomunitari, con una prevalenza etnica cinese, stanno facendo emergere una nuova tipologia di irregolarità nel lavoro nel settore manifatturiero con forme, ritmi e modalità di lavoro tipiche dei paesi in via di sviluppo, quasi a creare un processo di "delocalizzazione in loco" capace di soddisfare la committenza italiana, fatta da imprese capo-fila, grossisti e rivenditori, senza necessità che questa si sposti sui mercati emergenti.

Il processo è in atto e si estende dalla dorsale appenninica tosco-emiliana delle province di Prato, Firenze, Forlì, Bologna, Modena, Reggio Emilia e per sospingersi verso Sud Est nelle Marche sino al Fermano- Maceratese e verso il Nord-Est dalla riviera del Brenta sino al Friuli V.G., mentre è già ben radicata al Sud in Campania, dove è ben presente nei distretti beneventani e soprattutto vesuviani.

Tassi di irregolarità per settore – dal 1980 al 2009

	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricoltura	30,6	26,1	20,5	20,9	21,0	18,3	19,9	21,1	22,7	24,2	24,5	24,5
<i>Industria in senso stretto</i>	4,9	5,8	4,6	4,6	4,2	3,8	3,8	3,8	3,7	3,8	4,0	4,4
<i>Costruzioni</i>	16,3	14,1	15,2	15,7	13,3	11,2	10,9	11,0	11,0	9,8	9,8	10,5
Servizi	9,0	13,8	15,3	15,8	14,5	13,5	13,6	13,8	13,7	13,4	13,5	13,7
Totale	11,3	12,9	13,3	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,8	11,9	12,2

Fonte: Elaborazione Isfol dati Istat 2009

Tassi di irregolarità per settore e ripartizione geografica - Anno 2007 (valori %)

	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi
Nord-ovest	23,4	1,6	6,6	11,6
Nord-est	22,9	1,5	2,7	11,2
Centro	23,1	3,2	7,9	11,5
Mezzogiorno	25,3	12,1	19,1	18,5
Italia	24,2	3,8	9,8	13,4

Fonte: elaborazione Isfol dati Istat 2009

LE SPECIFICITÀ DEL LAVORO SOMMERSO FEMMINILE

Il lavoro sommerso è caratterizzato in numerosi settori in maniera preponderante, se non addirittura esclusiva, dall'invisibile ma consistente presenza femminile. **La stima del lavoro sommerso e irregolare femminile realizzata dall'ISFOL nel 2007** ha fatto emergere alcuni dati che permettono di quantificarlo per aree geografiche e settori economici. Il dato si attesta a circa **1 milione 352 mila unità**, pari al **47,4%** dell'occupazione sommersa e irregolare totale, con sensibili differenze tra settori economici e aree geografiche.

Fatto 100 l'insieme dei lavoratori sommersi senza distinzione di genere, la quota più elevata di donne con una occupazione sommersa e/o irregolare si rileva nel settore dei servizi (56,9%) e in particolare nei comparti dell'istruzione, sanità e servizi sociali (79,6%) e dei servizi domestici presso le famiglie (77,7%). L'area geografica con la quota più elevata di sommerso è il Nord, con una percentuale pari a 64,2%, contro il 31,5% per il Sud (ciò, in evidente contrapposizione con il sommerso "maschile", preponderante nel meridione).

I datori di lavoro che occupano lavoro femminile irregolare sono imprese o strutture economiche di piccola o piccolissima dimensione, a volte cooperative di servizi che lavorano spesso in outsourcing, e famiglie.

Dall'indagine ISFOL è emerso che le **motivazioni** che inducono le lavoratrici ad entrare nel mercato del lavoro in condizioni di irregolarità e a permanervi sono collegate, nella maggioranza dei casi (43%), alla assenza di altre opportunità di lavoro o alla necessità di integrare il reddito (6%). Per le straniere, tale modalità occupazionale è imposta invece dalla esigenza di un alloggio e/o dalla mancanza del permesso di soggiorno (4%). Circa il 24% delle donne intervistate, percepisce la propria situazione di irregolarità come transitoria, in quanto più facile via di accesso al mercato del lavoro, o come opportunità per acquisire esperienza lavorativa funzionale alla crescita professionale. Vi è anche una certa percentuale di donne (4%) che svolge una attività irregolare per non perdere vantaggi già acquisiti

(sussidi, assegni familiari ecc) o per “evitare l’effetto fiscale del cumulo di più redditi”.

Dalla analisi dell’ISFOL emerge, più in generale, uno **stato di bisogno della donna di conciliare famiglia e lavoro** e quindi di non impegnare tutta la giornata nelle attività lavorative, ma piuttosto di usufruire di forme di lavoro flessibile.

È per questo che ritengo cruciale che la politica di emersione del lavoro irregolare femminile si coniughi fortemente con la concreta realizzazione delle nuove tipologie contrattuali e con le politiche di conciliazione e modulazione degli orari di lavoro secondo quanto ipotizzato nel Piano di azione 2020 di sostegno alla occupazione femminile realizzato di concerto con la collega Mara Carfagna.

Mi riferisco, tra gli altri, al **nuovo contratto di lavoro a tempo parziale**, che si propone di neutralizzare gli incentivi di tipo normativo al suo regolare e diffuso utilizzo, così come **al contratto di inserimento al lavoro e al contratto di lavoro intermittente**.

Altro istituto giuridico d’interesse in chiave di emersione al femminile è quello dei **buoni lavoro (c.d. voucher)** che va sviluppato ulteriormente soprattutto nell’ottica della regolarizzazione dei servizi di cura e assistenza alla persona come ipotizzato nel già ricordato Piano di azione 2020.

Fondamentale per l’emersione del lavoro nero delle donne, ancor di più che per quello degli uomini, è infine la **formazione professionale** proprio perché le prime, per via di forme consolidate di divisione del lavoro familiare, sono più soggette dei secondi a lunghi periodi di assenza dal mercato del lavoro e, quindi, al deperimento delle loro *skills*.

In questa direzione le recenti **linee guida per la formazione nel 2010, definite nella intesa tra Governo, Regioni e parti sociali dello scorso 17 febbraio 2010**, pongono particolare e specifica attenzione proprio alla occupazione femminile indicando in una nuova visione e gestione della formazione professionale la vera leva per incrementare l’occupabilità delle persone e incidere sul marcato disallineamento tra la domanda e l’offerta di lavoro che tanto penalizza l’occupazione femminile e l’occupazione delle giovani donne in particolare.

LA STRATEGIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE

Liberare il lavoro dalla illegalità significa **potenziare in termini soprattutto qualitativi le attività di vigilanza orientandole prioritariamente alle violazioni sostanziali, a partire da quelle più gravi che spesso costituiscono un pericolo imminente per l’incolumità della persona**. Liberare il lavoro dalla illegalità significa però anche **combinare le funzioni repressive con una più diffusa rete di organismi prodotti dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro per il governo dei mercati del lavoro particolarmente frammentati**. Significa infine **procedere con**

determinazione nel processo di modernizzazione del nostro stesso diritto del lavoro.

Semplificare e razionalizzare il quadro legale (ri)dando certezza agli operatori economici e piena effettività alle norme di legge e di contratto collettivo adottate a tutela della persona che lavora.

Valorizzare una tecnica sussidiaria di regolazione dei rapporti di lavoro che possa consentire di tener conto dei marcati differenziali territoriali e delle peculiarità di ciascun settore produttivo. Superare, in definitiva, quella concezione minimalista e semplificante che ha sin qui caratterizzato – con esiti non a caso modesti – le politiche pubbliche di contrasto e repressione del lavoro nero. Come se si trattasse di un fenomeno tutt'altro che complesso e articolato. Senza cioè alcuna distinzione **tra ciò che in esso vi è di realmente patologico e di sfruttamento della manodopera, come tale da sanzionare pesantemente**, e ciò che, invece, è illegale solo perché ancora **non trova adeguata rappresentazione nel quadro giuridico-formale di regolazione dei rapporti di lavoro.**

Centrale è rilanciare, in ogni caso, la cultura della legalità attraverso una piena collaborazione tra attori pubblici e privati a partire dal delicato tema della qualità delle ispezioni e della loro reale efficacia.

In questa prospettiva, la macro-direttiva ai servizi ispettivi del 18 settembre 2008 – nel rilanciare l'ambiziosa **impostazione, in chiave preventiva e promozionale delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, delineata con la legge Biagi** e il relativo decreto di attuazione (d.lgs. 124 del 2004) – ha consentito una profonda modifica del sistema delle ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale che sono ora indirizzate verso obiettivi qualitativi più che meramente quantitativi.

Lo scorso anno sono state ispezionate **303.691** aziende, delle quali n. **175.144** sono risultate irregolari, con una diminuzione complessiva di interventi del -3,64% ben al di sopra, quindi, della diminuzione del 17% ipotizzata ad inizio anno. Là dove i dati indicano un incremento sostanziale della gravità delle irregolarità riscontrate.

Le violazioni formali sono infatti diminuite del 23% (da 26.358 del 2008 a 21.369 del 2009), mentre l'incremento delle violazioni sostanziali è evidenziabile dall'elenco di seguito riportato:

- **maxisanzione per lavoro “nero”**: n. **40.108** nel 2009 a fronte di **24.781** violazioni riscontrate nel 2008 **(+61%)**;

- **violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione**: n. **6.649** ipotesi di reato rilevate nel 2009 a fronte di **1.782** nel 2008 **(+273%)**;

- **violazioni in materia di orario di lavoro**: n. **27.761** riscontrate nel 2009 a fronte di **10.911** nel 2008 **(+154%)**;

- **violazioni della disciplina dello Statuto dei Lavoratori**: n. **1.042** nel 2009 a fronte di **288** nel 2008 **(+262%)**;

- **truffe nei confronti degli Istituti**: n. **2.493** nel 2009 a fronte di **419** nell' anno 2008 **(+495%)**;

- **illeciti relativi ad omissioni/evasioni contributive: n. 489** ipotesi di reato nel 2009 a fronte delle **248** nel 2008 (+97%);

- **illeciti in materia di sicurezza sul lavoro: n. 23.218** ipotesi di reato dell' anno 2009 a fronte delle **14.815** del 2008 (+56%);

- **violazioni amministrative in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri: n. 406** nel 2009 a fronte delle **242** del 2008 (+67%);

- **ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri: n. 613** nel 2009 a fronte delle **240** del 2008 (+155 %).

Confronto risultati attività ispettiva 2008/2009						
DATI NAZIONALI						
Ente	Variazione 2008/2009	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi
Min. Lavoro + Regione Siciliana	2008	188.655	92.885	173.289	49.510	€ 282.586.718,82
	2009	175.263	73.348	173.680	50.370	€ 317.803.872,67
	Variazione %	-7,10%	-21,03%	0,23%	1,74%	12,46%
INPS	2008	96.375	79.237	68.242	52.327	€ 1.548.010.000,00
	2009	100.591	79.953	73.164	60.742	€ 1.502.635.000,00
	Variazione %	4,37%	0,90%	7,21%	16,08%	-2,93%
INAIL	2008	29.389	25.110	57.153	25.271	€ 87.521.864,00
	2009	27.218	21.350	62.385	12.843	€ 76.773.786,00
	Variazione %	-7,39%	-14,97%	9,15%	-49,18%	-12,28%
ENPALS	2008	751	611	8.941	241	€ 24.393.343,66
	2009	619	493	7.081	521	€ 27.507.632,32
	Variazione %	-17,58%	-19,31%	-20,80%	116,18%	12,77%
Riepilogo Generale	2008	315.170	197.843	307.625	127.349	€ 1.942.511.926,48
	2009	303.691	175.144	316.310	124.476	€ 1.924.720.290,99
	Variazione %	-3,64%	-11,47%	2,82%	-2,26%	-0,92%

Tali importanti risultati sono stati conseguiti anche grazie alla adozione di un progetto denominato “**qualità dell’azione ispettiva**” che, per la prima volta, ha consentito di misurare su parametri obiettivi la qualità delle diverse pratiche di vigilanza effettuate abbandonando la generica distinzione tra verifiche regolari e irregolari. Ciò è stato possibile attribuendo solo alla individuazione dei fenomeni rilevanti sotto il profilo socio-economico punteggi significativi (lavoro nero, sospensioni dell’attività imprenditoriale, conciliazioni monocratiche e diffide accertative, somministrazioni illecite, truffe previdenziali, tutela dei minori e lavoratrici gestanti) e attribuendo punteggi bassissimi – quasi irrilevanti – alle violazioni amministrativo-burocratiche di carattere formale, violazioni che, in precedenza, rappresentavano circa il 30% di quelle complessivamente riscontrate.

Gli sforzi della amministrazione e degli enti sono dunque ora fortemente indirizzati verso obiettivi di vigilanza finalizzati alla verifica e di problematiche e fenomeni di violazione di carattere sostanziale. Ciò consente di concentrare l'azione ispettiva e l'intervento sanzionatorio verso quei fenomeni di maggiore gravità sul piano economico-sociale, come appunto il caporalato e lo sfruttamento di manodopera straniera, che compromettono l'effettiva tutela dei diritti dei lavoratori e distorcono la corretta competizione tra le imprese.

L'obiettivo della macro-direttiva è stato quello di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con gli operatori economici e i loro consulenti, essenziale per portare a definitivo compimento il processo di modernizzazione del mercato del lavoro. Una sorta di ritorno alle origini, se è vero che la precedente marco-direttiva ai servizi ispettivi, risalente al lontano 1906 (c.d. direttiva Coccu Ortu istitutiva dei primi circoli di ispezione), era netta nell'enfatizzare la centralità di questo aspetto, ritenuto di «importanza fondamentale, poiché dipenderà dal carattere delle relazioni che si stabiliranno coi padroni e con gli operai, il grado di fiducia che l'ispettorato godrà presso le classi interessate, e d'altra parte appunto tale fiducia è il più prezioso elemento di riuscita nell'opera di applicazione della legislazione sociale».

La macro-direttiva ribadisce, a distanza di un secolo, che «la fiducia e la credibilità che i servizi ispettivi godranno presso le categorie interessate sono le risorse più preziose per l'efficienza e l'efficacia della attività di vigilanza». Si pongono così le premesse per superare ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico delle attività ispettive che oggi intralcia inutilmente, in un clima culturale che manifesta più di una riserva mentale nei confronti della impresa, l'efficienza del sistema produttivo senza portare alcun contributo concreto alla tutela della persona che lavora.

Nella macro-direttiva ampio spazio è dedicato alla programmazione degli interventi, che risulta determinante, soprattutto se supportata da un adeguato utilizzo delle azioni di monitoraggio, nella repressione delle violazioni sostanziali e, soprattutto, nella loro prevenzione. Si propone così di coniugare una serie di operazioni speciali, a obiettivo non singolarmente identificato, con una sistematica programmazione per singole aziende, agevolata oggi dal sistema di comunicazioni obbligatorie che consente di predisporre accessi mirati e maggiormente efficaci nelle aziende e nei cantieri.

Altro presupposto indefettibile della programmazione è poi il coordinamento tra i vari organismi incaricati della vigilanza in modo da superare la sovrapposizione degli interventi ispettivi.

Fondamentale è la costruzione di una innovativa *policy* per l'ispezione sul lavoro che non può più fondarsi su una visione centralistica della attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale: il governo della ispezione del lavoro, infatti, deve sempre più divenire sintesi sinergica delle azioni programmate dai diversi organi ispettivi, unitamente agli interventi delle forze di Polizia, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, e attuate, in modo coordinato e in linea di

principio uniforme, a livello territoriale, anche in considerazione delle specifiche realtà e delle caratteristiche peculiari delle singole aree e dei diversi distretti economici.

Appare in particolare necessario portare a compimento la piena integrazione operativa dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e degli enti previdenziali anche attraverso l'impiego di tecnologie condivise. In questa direzione il Ministero del lavoro ha avviato, nel corso del 2009, un importante progetto pilota in sette province (Milano, Genova, Pistoia, Macerata, Terni, Reggio Calabria, Roma) dove si sono incrociati i dati di bilancio delle realtà economiche con fatturato superiore a €200.000, le comunicazioni preventive obbligatorie della procedura Unilav, i precedenti ispettivi in possesso dell'INPS e quelli in possesso delle Direzioni provinciali del lavoro. Tale attività di incrocio ha dato riscontri particolarmente interessanti in sede di verifiche ispettive in quanto le aziende che presentavano fattori di evidente anomalia sono state sottoposte a verifica e più del 50% di quelle ispezionate evidenziavano effettivamente fenomeni di lavoro sommerso.

La collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, che oggi si realizza attraverso un suo nucleo specializzato, può opportunamente avvalersi soprattutto delle stazioni territoriali che costituiscono un presidio capillare nei territori, fonte privilegiata di informazioni e di percezioni su quanto in essi realmente accade.

La collaborazione con la Guardia di Finanza, avviatasi positivamente nell'ambito del Piano Straordinario di Vigilanza nel Mezzogiorno, può consentire l'incrocio di informazioni essenziali per selezionare gli obiettivi.

Più in generale l'evoluzione della attività ispettiva consiste proprio nell'approfondimento del lavoro di *intelligence* a monte delle attività operative affinché il numero inesorabilmente limitato di queste in rapporto al numero complessivo delle imprese sia tuttavia orientato verso obiettivi mirati in quanto ragionevolmente luogo delle più gravi patologie.

In questo contesto della programmazione delle ispezioni risulterà più agevole – e decisiva – la messa a regime di **programmi straordinari di vigilanza** – alcuni in parte già avviati come il piano straordinario per il Mezzogiorno nei settori della edilizia e della agricoltura – correlati con lo sviluppo del controllo sociale degli organismi bilaterali nei settori: **a) dei servizi di cura; b) della economia turistica; c) della agricoltura; d) della edilizia con particolare riguardo al Mezzogiorno; e) della logistica e dei servizi con particolare riferimento alle cooperative spurie.**

Altrettanto importante – come dimostra il successo registrato in agricoltura – è **la sperimentazione e la progressiva messa a regime del buono prepagato o voucher che consente di far emergere agevolmente importanti spezzoni di lavoro sommerso**, la cui regolarizzazione garantisce tutele previdenziali, assicurative e retributive ai lavoratori sulla base di costi e oneri agevolati per le imprese.

In agricoltura, soprattutto nel Mezzogiorno, ma non solo, l'impiego irregolare di lavoratori sottratti alle tutele fondamentali, così come la scientifica organizzazione di abusi delle tutele da parte di lavoratori fittizi o, ancora, l'utilizzo fraudolento della indennità di disoccupazione a requisiti ridotti determinano arretratezza dei processi produttivi e resistenza alla loro modernizzazione. Con il buono lavoro emergono finalmente nominativi di lavoratori e di datori di lavoro **ponendo le premesse per la tracciabilità dei successivi comportamenti.**

La prima esperienza dei buoni lavoro ci consegna tuttavia, ancora una volta, una Italia spezzata tra i buoni risultati del Nord e la pervicace resistenza del Centro-Sud anche a queste semplici e poco onerose modalità di regolarizzazione.

In particolare, il piano straordinario per le Regioni Calabria, Puglia, Sicilia e Campania deve costituire l'occasione per avviare, proprio a partire da questi territori, la contestuale promozione di organismi bilaterali istituiti dalle organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei lavoratori agricoli su quella base provinciale che corrisponde peraltro all'ambito della contrattazione collettiva decentrata.

Ci aiuta l'esempio dell'edilizia, settore caratterizzato dalla frammentazione delle imprese e dei rapporti di lavoro, nel quale le parti sociali hanno saputo organizzare insieme servizi che tutelano le persone e sostengono il tessuto produttivo.

L'evoluzione stessa della economia turistica richiede l'emersione di molti dei lavori che ad essa afferiscono non solo allo scopo di garantire le doverose tutele ma anche con il fine di garantire quella minima base di efficienza sulla quale solo può realizzarsi uno sviluppo organizzativo. Anche in questo caso può essere fondamentale il supporto degli organismi bilaterali su base territoriale. Questi, già in parte presenti, possono essere estesi quanto ad ambiti di lavoro e di territorio. Le caratteristiche diffuse e frammentate delle attività economiche che concorrono alla economia turistica richiedono infatti, come abbiamo sottolineato in edilizia e in agricoltura, il concorso del controllo sociale e l'adozione di un più marcato criterio di sussidiarietà verso le funzioni di governo del mercato del lavoro che possono essere esercitate congiuntamente dalle organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei datori di lavoro.

Dal collocamento, ai flussi migratori stagionali, alla gestione dei voucher, alla formazione, alla salute e sicurezza nel lavoro, alla stessa integrazione del reddito nei periodi di inattività, gli enti bilaterali possono dunque rappresentare in sussidiarietà un **affidabile complemento delle funzioni pubbliche e delle stesse attività di vigilanza.** Si tratta di sostituire intermediari parassitari, spesso legati alla criminalità organizzata, con sobrie ed efficienti attività di mediazione sociale non profittevole garantite dalla rappresentatività degli attori sociali.

Gli enti bilaterali, che andranno irrobustiti e sostenuti in coerenza con la riforma degli assetti contrattuali del gennaio 2009, potranno fornire anche utili elementi conoscitivi in ordine

ai fenomeni di maggiore criticità presenti sul territorio, fornendo così agli enti pubblici competenti elementi utili per programmare e gestire in modo più puntuale ed efficace le diverse tipologie di intervento, e anche svolgere, in sinergia con le associazioni di settore, una azione di ampia sensibilizzazione delle aziende operanti negli stessi settori in ordine agli istituti giuridici utilizzabili per far emergere, da un lato, e contrastare, dall'altro lato, forme di lavoro irregolare e sommerso.

Decisiva appare, dunque, la funzione “monitoraggio” e “controllo sociale” che possono svolgere gli enti bilaterali, in grado di orientare operativamente l'attività di verifica da parte degli organismi pubblici **come già avviene per il DURC** (documento unico di regolarità contributiva) e come anche previsto, sul piano del diritto positivo, dalla recente modifica del Testo Unico di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro che introduce la **patente a punti in edilizia e il sistema di qualificazione delle imprese**. La bilateralità consente di tracciare un importante discrimine tra realtà economiche iscritte e quindi monitorate dagli stessi enti bilaterali e realtà non sottoposte al “cono di luce” delle parti sociali. Proprio in quest'ultimo ambito, pertanto, potranno essere prioritariamente indirizzati gli interventi ispettivi, sempre condizionati da risorse umane e finanziarie limitate e quindi opportunamente orientati verso quelle imprese che sfuggono totalmente a qualunque forma di controllo preventivo.

Le grandi organizzazioni rappresentative della cooperazione italiana possono svolgere una significativa funzione ai fini della emersione del lavoro irregolare non soltanto per la loro capacità diffusa di monitorare e segnalare le forme di cooperazione spuria ma anche per la loro capacità di promuovere forme cooperative in grado di organizzare in termini trasparenti le attività lavorative che, in modo dipendente o autonomo, prestano servizi di cura e assistenza familiare. Così come in passato la cooperazione ha consentito l'emersione e lo sviluppo di attività tradizionalmente irregolari, come il facchinaggio, così oggi essa può concorrere alla diffusione organizzata dei nidi familiari o alla regolarizzazione e qualificazione delle c.d. “badanti”.

Il Governo, a seguito di primi contatti informali, intende avviare un tavolo di lavoro dedicato alla emersione e alla compiuta regolarizzazione dei lavori prestati nell'ambito dei servizi di cura.

È doveroso sottolineare infine che, oltre alle attività di contrasto al lavoro sommerso adottate dalle amministrazioni centrali (prioritariamente dal Ministero del lavoro e dal Ministero dell'interno), anche le **Regioni**, attraverso politiche attive del lavoro, hanno dispiegato una ampia attività in questo campo.

Specie negli anni più recenti si è sviluppata una normativa regionale importante, che si riassume nello schema seguente.

Leggi regionali specifiche sul tema	Titolo	
-------------------------------------	--------	--

PUGLIA	L.R. 28/06 <i>“Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare”</i>
LAZIO	L.R.16/07 <i>“Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare”</i>
LIGURIA	L.R. 30/07 <i>Norme regionali per la sicurezza e la qualità del lavoro</i>
Leggi regionali sul lavoro contenenti parti sul contrasto al lavoro sommerso	
FRIULIV.G.	L.R. 18/05 <i>“Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”</i>
EMILIA ROMAGNA	L.R.17/05 <i>“Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”</i>
LOMBARDIA	L.R. 22/06 <i>“Il mercato del lavoro in Lombardia”</i>
PIEMONTE	<i>“L.R. 34/08 Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro”</i>
VENETO	L.R.3/09 <i>“Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro”</i>
Leggi regionali tematiche che contengono parti relative al contrasto del lavoro nero	
TOSCANA	L.R. 38/07 <i>“Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro”</i>

I temi sui quali insistono quasi tutte le normative regionali sono l'erogazione degli incentivi finalizzati alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, l'animazione territoriale, la creazione di osservatori, l'attività di promozione della legalità sul territorio e la formazione professionale. Alcune regioni hanno inoltre puntato anche sulla promozione dello sviluppo locale, grazie al sostegno all'autoimprenditorialità e alle imprese.

Nel quadro della **programmazione del Fondo sociale**, le Regioni hanno utilizzato risorse finanziarie e metodologie progettuali per contrastare il lavoro sommerso, grazie al diretto coinvolgimento del partenariato sociale. Fra le iniziative ricordo, a titolo esemplificativo, le azioni a favore di particolari segmenti di lavoratori a rischio di assoggettamento al sommerso (in particolare le donne relativamente al settore dei servizi di cura), le azioni formative per l'emersione del lavoro non regolare, incentivi per l'acquisizione di servizi reali (normative contrattuali, fiscali, sicurezza, ecc.).

Sempre nel quadro della programmazione del **Fondo sociale europeo**, devo inoltre ricordare che sono numerosi i progetti in corso, attuati da **Italia Lavoro** e da **ISFOL**, in qualità di enti in-house del Ministero del lavoro.