



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO**

Scuola Internazionale di Dottorato in  
Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro  
Ciclo XXV

*Il lavoro sommerso*

*tra*

*“legalità” e illegalità*

*Tesi di dottorato di:*

**Isabel PERLETTI**

*Tutor:*

**Prof. Maurizio Sala-Chiri**

*Anno 2012-2013*



# Indice

<b>Capitolo 1. Le definizioni e i concetti.....</b>	<b>4</b>
1. Il lavoro sommerso: una definizione comune?.....	4
2. Le cause e le conseguenze del lavoro sommerso.....	13
3. Gli attori del lavoro sommerso: i lavoratori e le imprese.....	21
4. Le politiche per l'emersione.....	28
<b>Capitolo 2. Il lavoro sommerso in Europa.....</b>	<b>36</b>
1. I metodi di misurazione del lavoro sommerso.....	38
2. La diffusione in Europa.....	45
3. Le politiche di contrasto al lavoro sommerso dell'Unione Europea.....	59
<b>Capitolo 3. Il lavoro sommerso in Italia.....</b>	<b>79</b>
1. Le stime internazionali sul lavoro sommerso in Italia.....	80
2. Le stime nazionali dell'ISTAT.....	82
3. Le altre stime sul lavoro sommerso italiano.....	99
<b>Capitolo 4. Le politiche di contrasto del lavoro sommerso: un equilibrio tra le misure dirette e indirette.....</b>	<b>106</b>
1. Le politiche di tipo diretto.....	106
1.1. Le precedenti politiche "propriamente dette" di emersione.....	107
a) I contratti di riallineamento.....	107
b) L'emersione automatica e progressiva.....	113
c) La procedura di emersione del 2007.....	118
1.2. Le procedure di emersione per i lavoratori clandestini.....	125
1.3. L'istituzione di organismi di emersione.....	127

1.4. Il regime sanzionatorio.....	138
2. Le politiche di tipo indiretto.....	158
<b>Capitolo 5. Il lavoro sommerso tra immigrazione illegale e caporalato.....</b>	<b>168</b>
1. Il fenomeno migratorio in Italia tra legalità e illegalità.....	168
1.1. Analisi e bilancio del fenomeno migratorio.....	170
a) Gli immigrati e il mercato del lavoro.....	174
1.2. Le politiche migratorie.....	186
a) Le principali normative in tema di immigrazione.....	189
2. Gli immigrati e il lavoro sommerso.....	196
2.1. Alcune stime sul lavoro sommerso degli immigrati.....	197
2.2. Il fenomeno del caporalato in Italia.....	201
3. Le principali normative in tema di lavoro sommerso e immigrazione.....	206
3.1. Le norme sul caporalato.....	207
3.2. La regolarizzazione della l. 3 agosto 2009 n. 102.....	214
3.3. Il d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109: tra regolarizzazione e recepimento della direttiva 2009/52/CE.....	227
4. Quali soluzioni?.....	246
<i>Bibliografia</i> .....	251
<i>Literature review</i> .....	269

# Capitolo 1. Le definizioni e i concetti

Il lavoro sommerso rappresenta la principale patologia del mercato del lavoro italiano, per nulla scalfito “da allentamenti normativi o riduzioni del costo del lavoro tanto minimi quanto complicati”<sup>1</sup>.

E’ un problema che accumuna tutti gli Stati dell’Unione Europea, e specialmente l’Italia. Non è quindi un caso che lo stesso sia una delle principali tematiche di interesse comune nell’ambito dell’occupazione<sup>2</sup>.

Il lavoro sommerso, infatti, non solo riduce il livello di protezione sociale e le prospettive sul mercato del lavoro delle persone che ne sono coinvolte, e riduce l’“occupazione buona” e regolare, ma rischia, a causa delle minori entrate dello Stato, di erodere il finanziamento dei servizi sociali, a scapito della qualità e quantità degli stessi<sup>3</sup>.

## 1. Il lavoro sommerso: una definizione comune?

Affrontare il tema del sommerso nella sua dimensione socio-economica impone di chiarire la sua definizione.

Il concetto di lavoro sommerso appare sotto diversi profili difficile da definire in modo univoco. Troppi sono gli aggettivi utilizzati per far emergere una proprietà piuttosto che un’altra o per delimitarne la portata semantica. Accanto al termine lavoro sommerso si ritrovano, spesso utilizzati come sinonimi, termini come economia sommersa, economia nascosta o sotterranea, economia illegale ed economia informale<sup>4</sup>. A ciò si aggiungono altre espressioni quali lavoro nero, lavoro grigio, lavoro irregolare.

E’ soltanto con la revisione dei manuali di contabilità nazionale, operata congiuntamente con le Nazioni Unite con lo SNA93<sup>5</sup> e da Eurostat con il SEC95<sup>6</sup>, che si è fatta chiarezza

---

<sup>1</sup>V. L. ZOPPOLI, *Flessibilità, L’Europa dica la sua*, 25 novembre 2006, disponibile al sito <http://www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=728>.

<sup>2</sup>V. COM (219)- 1998.

<sup>3</sup>Il primo intervento dell’Unione Europea sul tema risale al Libro Bianco “Crescita, competitività, occupazione” del 1993 dove s’incoraggiano gli Stati membri ad agevolare “la reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavorano in nero”.

<sup>4</sup>Un altro termine utilizzato è *moonlighting*, che il dizionario Collins-Giunti definisce “il fare lavoro nero”. V. sul punto G. GIOVANELLI, *Moonlighting*, Milano, Mimesis, 2006.

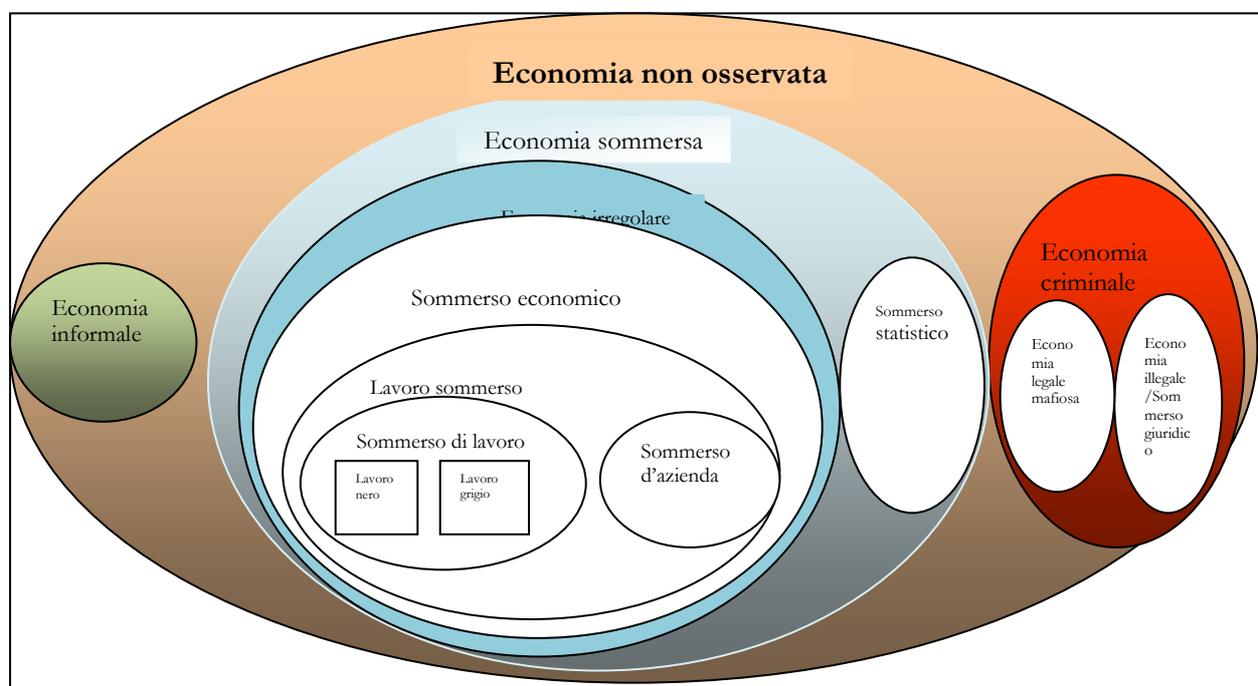
<sup>5</sup>Il System of National Account 93, Sistema di contabilità nazionale pubblicato sotto la guida delle Nazioni Unite, è entrato in vigore nel febbraio 1994, dopo la fase di revisione iniziata nella metà degli anni ’80 ed ha sostituito lo schema SNA del 1953.

<sup>6</sup>Il Sistema Europeo di Contabilità Nazionale approvato con il regolamento del Consiglio Europeo del 25 giugno 1996 n. 2223, in armonizzazione con l’SNA93. Tale regolamento, come è noto, prende le mosse dal SNA delle Nazioni Unite del 1993, arricchendolo di elementi di dettaglio per la sua applicazione in Paesi

su questo punto, distinguendo, nell'ambito dell'economia "non direttamente osservabile", tra: economia sommersa, economia illegale ed economia informale<sup>7</sup>.

L'economia sommersa a sua volta in relazione alle cause del lavoro sommerso si divide in sommerso economico, dove c'è un'esplicita volontà di non rispettare la legge e di evadere gli adempimenti tributari e contributivi e sommerso statistico che invece deriva da difficoltà di rilevazioni statistiche o di tipo amministrativo<sup>8</sup>. Il sommerso economico in relazione alla natura e alla dimensione dell'attività nascosta si distingue in lavoro sommerso e sommerso d'azienda<sup>9</sup>. All'interno del lavoro sommerso si opera inoltre la distinzione tra lavoro nero e irregolare/grigio<sup>10</sup>. A titolo esemplificativo si osservi lo schema seguente.

**Schema 1. Le dimensioni dell'economia non osservata.**



Fonte: mia elaborazione

maggiormente integrati non solo statisticamente ma anche sul piano economico e sociale. V. sul punto M. DI PALMA – C. LUPI – G. PARIGI – G. PELLEGRINI, *Attuazione del Sec 95: stato delle iniziative, programmi, prevedibili sviluppi e suggerimenti. Rapporto di ricerca*, Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, Marzo 2002, in <http://www.palazzochigi.it/Presidenza/statistica/attivita/rapporti/2002/02.01.pdf>

<sup>7</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Pisa, Felici, 2009, 50 e V. [http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20041229\\_00/noteinformative.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20041229_00/noteinformative.pdf).

<sup>8</sup>Cfr. A. VANNUCCI (a cura di), *ult.loc.cit.* V. anche B. CHIARINI – M. MARÈ, *Evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi*, Ufficio Studi Cisl, Roma 2008, in [http://www.cisl.it/sito-studi.nsf/27fd1865a632116ac125702d00361040/d3060d0c677daa84c12573fb0044774c/\\$FILE/Mar%C3%A8%20Chiarini.pdf](http://www.cisl.it/sito-studi.nsf/27fd1865a632116ac125702d00361040/d3060d0c677daa84c12573fb0044774c/$FILE/Mar%C3%A8%20Chiarini.pdf)

<sup>9</sup>V. C. LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 2003, 24. Sull'argomento si veda anche A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006, 20.

<sup>10</sup>V. C. LUCIFORA, *op cit.*, 27.

Al fine di superare la confusione terminologica e distinguere correttamente i termini sopracitati è utile rifarsi ai tre criteri individuati dalla letteratura internazionale: economico giuridico e statistico<sup>11</sup>.

Il *criterio economico* (o del reddito nascosto) consente di distinguere l'economia informale da quella formale.

Si definisce economia formale quella limitata a quanto accade nel mercato regolato dai prezzi dei beni scambiati e dalla retribuzione dei fattori produttivi. Con il termine economia informale<sup>12</sup> invece s'intendono i processi di produzione e di scambio di beni e servizi non regolati dal mercato e/o non realizzati da imprese industriali e commerciali orientate al profitto. Si tratta, quindi, di processi di produzione e di scambio che non rispettano, totalmente o in parte, le regole del diritto commerciale, fiscale o del lavoro<sup>13</sup>.

Con economia informale s'intende quella domestica o familiare e quella comunitaria e conviviale<sup>14</sup>, ossia le attività svolte per la sussistenza e per la sopravvivenza, in pratica quelle attività di produzione di beni e servizi per il consumo familiare e quelle non retribuite a favore dei soggetti o membri di una comunità<sup>15</sup>. Due sono le peculiarità che differenziano l'economia formale da quella informale: la mancanza di un compenso monetario (attività non retribuite) e la sussistenza di relazioni di affettività e di reciprocità tra i membri della comunità/famiglia<sup>16</sup>. L'economia informale è caratterizzata da una bassa organizzazione del lavoro, da una scarsa distinzione capitale e lavoro, da rapporti di lavoro occasionali

---

<sup>11</sup>V. A.BAGNASCO, *L'altra metà dell'economia*, Napoli, Liguori, 1986, 13; E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002, 341 e da ultimo . C. LUCIFORA, *op cit.*, 23 s.

<sup>12</sup> Il termine economia informale è stato utilizzato per la prima volta da K. HART, che si riferiva alle diverse opportunità di reddito personale in una realtà urbana africana. Secondo l'a. le strategie di sopravvivenza rispondevano a un'esigenza primaria: produrre reddito per tutti coloro che erano esclusi dai circuiti lavorativi ufficiali. V. K. HART, Accra in Ghana, 1973. V. per una definizione esauriente v. anche OECD, *Is informal Normal*, 2009, 28s. Per lo SNA 1993, Annex to Chapter 4, "The informal sector is broadly characterised as comprising production units that operate on a small scale and at a low level of organisation, with little or no division between labour and capital as factors of production, and with the primary objective of generating income and employment for the persons concerned." in <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1349>

Per l'ILO "the informal sector is broadly characterised as consisting of units engaged in the production of goods or services with the primary objective of generating employment and incomes to the persons concerned. These units typically operate at a low level of organisation, with little or no division between labour and capital as factors of production and on a small scale. Labour relations - where they exist - are based mostly on casual employment, kinship or personal and social relations rather than contractual arrangements with formal guarantees" in International Labour Organization (ILO) Resolutions Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector Adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians, January 1993, parag. 5 in <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1350>

<sup>13</sup>V. A.BAGNASCO, *L'altra metà dell'economia*, Liguori, 1986, 13.

<sup>14</sup>Cfr. E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002, 341.

<sup>15</sup>V. A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *ult.loc.cit.*

<sup>16</sup>V. F. BUFFA, *Lavoro nero*, Torino, Giappicchelli, 2008, 2; E.REYNERI, *op cit.*, p. 341; A. BAGNASCO, *L'altra metà dell'economia*, Napoli, Liguori, 1986, 13.

senza inquadramento formale e contrattualmente garantito<sup>17</sup>. E' proprio per queste sue caratteristiche intrinseche, per l'impossibilità di inquadrarla nell'ambito delle attività imprenditoriali che l'economia informale si diversifica dall'economia sommersa, pur avendo con essa in comune lo svolgimento di un'attività legale disapplicando le normative che regolano l'economia<sup>18</sup>.

Il *criterio giuridico* invece permette di distinguere il concetto di economia irregolare/in nero da quello di economia illegale (sommerso giuridico). A far la differenza è la natura dell'attività svolta<sup>19</sup>. Mentre le imprese dell'economia illegale producono merci e scambiano servizi illeciti, proibite dalla legge, imprese irregolari invece producono e scambiano beni e servizi leciti. Si definisce economia illegale quindi la produzione e lo smercio di beni e servizi legalmente proibiti. Si pensi per esempio al traffico degli stupefacenti, la prostituzione e le bische clandestine ecc. Rientrano nel concetto di economia irregolare le attività economiche che sono escluse dalla protezione offerta dalle leggi e dalle regole amministrative e che riguardano le relazioni di proprietà, le licenze commerciali, i contratti di lavoro, il credito finanziario e i sistemi di previdenza sociale. A discriminare l'appartenenza a uno o all'altra è quindi la liceità o meno dell'oggetto dell'attività svolta.

E' necessario inoltre precisare che l'economia illegale non è sinonimo di economia criminale, ma è bensì una sua componente. La mafia per esempio, non si limita alle attività illegali ma investe anche in attività legali. Tale comportamento deriva in parte dalla maggiore tutela che l'economia legale fornisce ai beni acquisiti, dall'altra all'impossibilità di investire in attività illegali i proventi guadagnati con i traffici illegali<sup>20</sup>. E' solo utilizzando il criterio della proprietà, ossia dell'identità, mafiosa o non, del proprietario formale o/effettivo d'azienda che è possibile distinguere l'economia criminale da quella legale<sup>21</sup>. E' quindi chiaro come distinguere l'economia sommersa da quella illegale, difficile è invece la distinzione tra economia criminale e economia sommersa, considerato che sempre più spesso la mafia agisce anche nella sfera legale.

---

<sup>17</sup>Così A. VANNUCCI (a cura di), *op cit.*, 51.

<sup>18</sup>V. C. TARTAGLIONE, *Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione*, in S.PALMIERI-E.MARIANO, *Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Roma, Ediesse, 2009, 31 s.

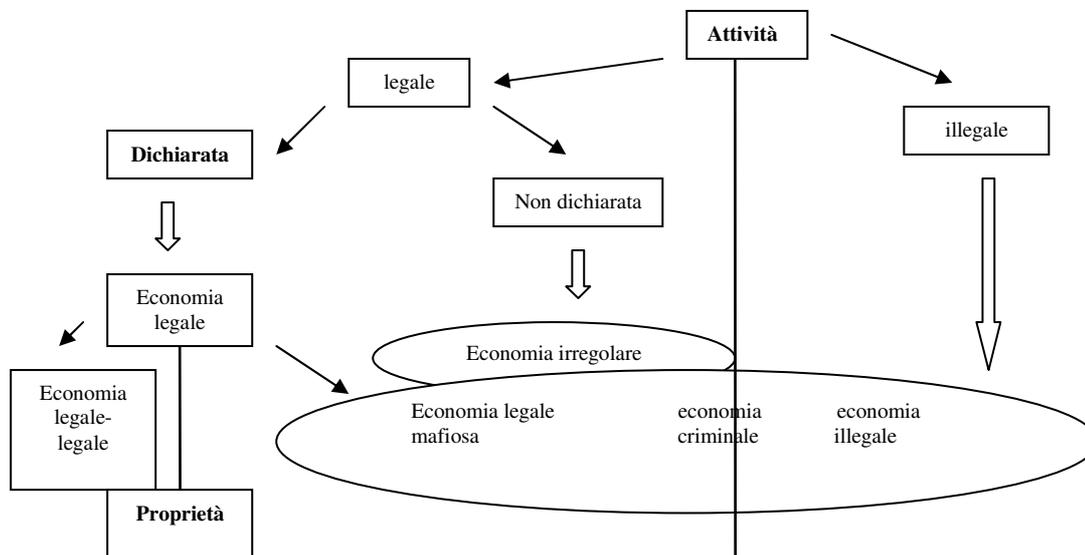
<sup>19</sup> Tale criterio è anche uno dei tre criteri che M. CENTORINO- M. LIMOSANI, *Il mercato del lavoro nero*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005, 190., utilizzano per distinguere l'economia irregolare, illegale, criminale e legale-mafiosa. Secondo gli aa. per distinguere un'economia dall'altra è necessario considerare tre caratteristiche: l'attività, l'occultamento e la proprietà. E' proprio il criterio dell'attività che consente la distinzione tra economia irregolare e illegale in base alla liceità della attività svolta.

<sup>20</sup>V. M. CENTORINO- M. LIMOSANI, *op cit.*, 192 s.

<sup>21</sup>V. M. CENTORINO -M. LIMOSANI, *ult. loc. cit.*

Ai fini chiarificatori si osservi lo schema sottostante<sup>22</sup>.

**Schema 2. Le tre proprietà per distinguere l'economia irregolare da quella criminale**



Il *criterio statistico* permette, infine, di distinguere l'economia irregolare dall'economia sommersa. Non è, infatti, scontato che un'attività svolta in modo irregolare sfugge, anche alle rilevazioni statistiche<sup>23</sup>. Rientrano, infatti, nell'economia sommersa anche l'economia legale statisticamente non rilevata (sommerso statistico). Tale segmento dell'economia è attribuibile alla scarsa sensibilità statistica di coloro che dovrebbero compilare i questionari (es. mancata risposta ai questionari) o alla difficoltà di osservazione dell'attività economica dovute inefficienze del sistema statistico, si pensi ai venditori ambulanti<sup>24</sup>.

E' opportuno quindi dare una definizione di economia sommersa.

Secondo alcuni autori l'economia sommersa comprende tutte le attività economiche che contribuiscono al calcolo del prodotto nazionale lordo (pnl) di un paese, ma non sono ufficialmente registrate<sup>25</sup>. Rientrano nell'economia sommersa quelle attività la cui principale

<sup>22</sup>Tale schema è elaborato da Clotilde Champeyrache in M. CENTORINO –M. LIMOSANI, *Il mercato del lavoro nero*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

<sup>23</sup>V. E.REYNERI , *op cit.*, 343.

<sup>24</sup>v. ISTAT, *Statistiche in breve*, 4 agosto 1999.

<sup>25</sup>V. E.L.FEIGE, *The underground economies. Tax evasion and Information distortion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, B.S.FREY, *How large (or small) should the underground economy be?* in E.L.FEIGE, *The underground economies. Tax evasion and Information distortion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, H. LUBELL, *The informal sector in the 1980s and 1990s*, Paris, OECD, 1991, E. L. FEIGE, *The Underground Economy and the Currency Enigma*, in *Supplement to Public Finance/ Finances Publiques*, 1994, 49, 119 ss., B.S.FREY – W-W- POMMEREHNE, *The Hidden Economy: State and Prospect for Measurement*, *Review of Income and Wealth* 30, 1994, 1 ss., F. SCHNEIDER, *Can the shadow economy be reduced through major tax reforms? An empirical investigation for Austria*, in *Public Finance*, 1994, 49,

caratteristica è sfuggire all'osservazione, alla regolamentazione e alla rilevazione, sia che comportino transazioni monetarie, ossia produzione e distribuzione, sia nel caso di transazioni non monetarie (autoproduzione, scambio e baratto)<sup>26</sup>. Sono sommerse, secondo questo orientamento, sia le attività illegali, dove si verifica una violazione alla legge, sia le attività informali svolte nell'ambito familiare e conviviale<sup>27</sup>.

Altri autori invece forniscono una definizione ristretta di economia sommersa, includendo in essa solo la produzione legale di beni e servizi, deliberatamente nascoste alle pubbliche autorità per diversi<sup>28</sup>. Sono escluse le attività illegali e informali delle famiglie.

Una simile definizione è in linea con quella fornita dal System of National Accounts (SNA) che definisce l'*underground economy* come la produzione legale di beni e servizi sconosciuta alle pubbliche autorità<sup>29</sup>.

Anche l'ISTAT ha avallato questo secondo orientamento definendo economia sommersa tutta quella produzione legale di cui la pubblica amministrazione non ha conoscenza per diverse ragioni: evasione fiscale, evasione di contributi sociali, non osservanza di regole dettate dalla legge relativamente al salario minimo, numero di ore di lavoro, sicurezza sul lavoro, mancato rispetto di norme amministrative come nel caso di mancata compilazione di questionari statistici o di altri moduli amministrativi.

Questa definizione appare sufficientemente in linea con il tipo di sommerso analizzato in questo lavoro.

Al fine di focalizzarsi sul fenomeno dell'*undeclared work* occorre adottare definizione più ristretta di "*shadow economy*"<sup>30</sup>. Tale definizione ristretta include nell'economia sommersa la produzione legale di mercato di beni e servizi deliberatamente nascosta dalle autorità pubbliche per uno o più motivi, come evitare il pagamento di reddito, valore aggiunto o altre imposte, per evitare il pagamento dei contributi previdenziali, di evitare alcuni

---

137s., F. SCHNEIDER, *Measuring the Size and Development of the Shadow Economy. Can the Causes be Found and the Obstacles be Overcome?*, in: H. BRANDSTAETTER-W. GÜTH (eds.), *Essays on Economic Psychology*, Springer, Berlin et al., 1994, 193 ss. F. SCHNEIDER, *Shadow Economy*, in: C.K. Rowley and F. Schneider (eds.), *Encyclopedia of Public Choice* Vol. II, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2003, 286 ss., F. SCHNEIDER, *Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?* in *European Journal of Political Economy*, 2005, 21, 598 ss.

<sup>26</sup>V. C. LUCIFORA, *op cit.*, 23.

<sup>27</sup>Tale tipo di economia è definita invece dallo SNA 1993 come economia non osservata.

<sup>28</sup>V. L.P. FELD - F. SCHNEIDER, *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, January 2010. V. anche M. BOVI, *La ricchezza (nascosta) delle nazioni*, XV conferenza diritti, regole, mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto, ISAE, Pavia Università 3-4 ottobre 2003 in <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/268.pdf>

<sup>29</sup>V. M. BOVI, *The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries*, Rome, ISAE, June 2002, 7. L'*underground economy* è definita dal System of National Accounts come "*is the legal production unknown by the government?*".

standard legali del mercato del lavoro, come ad esempio il salario minimo, massimo orario di lavoro, gli standard di sicurezza, ecc. ed evitare alcuni obblighi amministrativi, quali il completamento di statistiche/questionari o altre forme amministrative. Sono escluse le attività economiche illegali<sup>31</sup> (es. spaccio di droga, ecc.) e tutti i servizi alle famiglie e la produzione domestica, rientrate nella cd. economia informale. Solo utilizzando il concetto di *undeclared work* come sinonimo della definizione ristretta di *shadow economy* è possibile misurare il fenomeno.

L'economia sommersa a sua volta si distingue in due sottotipi: il sommerso economico e il sommerso statistico<sup>32</sup>. Il sommerso economico, come già predetto, comprende le attività che attraverso una deliberata violazione della legge, pur non di rilevanza penale, mira a ridurre i costi del lavoro, quello statistico è invece non osservato a causa di errori o inadempienze dei metodi statistici.

Ed è il sommerso economico quello a cui prestare maggiore attenzione, nelle sue due modalità: sommerso d'azienda e lavoro sommerso. Mentre il primo consiste nella totale invisibilità dell'azienda e dei lavoratori agli occhi della pubblica autorità che svolgono la loro attività basandosi esclusivamente sull'irregolarità, il secondo è caratterizzato dall'utilizzo di manodopera in nero o dall'occultamento parziale dell'attività lavorativa dei lavoratori da parte di imprese regolari<sup>33</sup>. In un'ottica d'invisibilità, il sommerso d'azienda può anche esser definito "imprese fantasma"<sup>34</sup>.

Altri autori invece fanno coincidere il fenomeno del sommerso economico con il lavoro sommerso, suddividendo a sua volta tale lavoro in due tipi: sommerso di lavoro, dove l'attività è dichiarata alle autorità pubbliche ma è utilizzata manodopera aggiuntiva sconosciuta alle autorità e il sommerso d'azienda o impresa nera, dove l'intera attività, datore di lavoro e lavoratori sono sconosciuti alle pubbliche autorità<sup>35</sup>.

Il concetto di lavoro sommerso di facile definizione dal punto di vista economico e sociologico, necessita invece di ulteriori considerazioni in ambito giuridico. Non essendo il

---

<sup>31</sup>Con questa definizione il problema di avere attività della criminalità classici inclusi potrebbero essere evitati, perché né il MIMIC procedimento né l'approccio domanda di moneta cattura queste attività: ad esempio, droga affrontare è indipendente da un aumento delle tasse, tanto più che le variabili incluse causali non sono collegati.

<sup>32</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *op cit.*, 51. E' opportuno precisare che C. LUCIFORA, *op cit.*, 23 s., individua invece tre ambiti diversi di osservazione dell'economia sommersa: il sommerso economico (economia non dichiarata), il sommerso giuridico (economia illegale) e il sommerso statistico (economia non osservata). L'a. considera infatti l'economia illegale come parte dell'economia sommersa.

<sup>33</sup>V. C. LUCIFORA, *op cit.*, 24.

<sup>34</sup>V. sul punto A. BELLAVISTA, *Il lavoro nero e le imprese fantasma*, in *RGL*, 2012, II, 249 ss.

<sup>35</sup>Così A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappicchelli, 2000, 10 s.

lavoro sommerso una nozione giuridica<sup>36</sup>, appare estremamente difficoltoso darne una definizione. Non esiste, infatti, una norma che ne definisca, una volta per tutte, i confini esatti del lavoro sommerso. Esistono invece norme che definiscono particolari situazioni di irregolarità a determinati fini (ora repressivi del sommerso; ora incentivanti l'emersione)<sup>37</sup>. Non considerare tale situazione significherebbe ridursi a operare ricostruzioni artificiali errate, volte a rappresentare in modo univoco l'intera fenomenologia del lavoro sommerso, pur sapendo che lo stesso è caratterizzato da situazioni differenti sia sul piano economico che giuridico<sup>38</sup>. Nonostante ciò pare chiara la necessità di una definizione che descriva le possibili situazioni che si possono includere nel fenomeno, che rappresenti cioè almeno in via approssimativa un universo variegato dove il dipendente pubblico che svolge un secondo lavoro è considerato tale e quale al lavoratore minorenni, dove il lavoratore immigrato extracomunitario, irregolare o illegale, è assimilato al lavoratore dichiarato ma irregolarmente trattati dal punto di vista economico<sup>39</sup>. Condivisibile è sicuramente l'approccio che cerca di mutuare la metafora della sommersione, traducendola nel contesto giuridico.

Sul tema definitorio è intervenuta anche la Commissione Europea del 1998, che definisce lavoro sommerso (*undeclared work*) "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"<sup>40</sup>. Sono escluse quindi da questa definizione le attività criminali, le forme di lavoro non coperte dal normale quadro normativo e che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche, si pensi alle attività espletate nell'ambito dell'economia familiare<sup>41</sup>.

Appare quindi chiaro che se consideriamo il lavoro sommerso come una componente a sé rispetto al sommerso d'azienda, e non parte di esso, la definizione di lavoro sommerso difficilmente coincide perfettamente con l'*undeclared work*. Se si adotta la tesi che i due fenomeni sono coincidenti, risulta che entrambi sono caratterizzati a loro volta dal

---

<sup>36</sup>Per un'ampia trattazione del problema definitorio e per un'interessante prospettiva metodologica per l'analisi giuridica del sommerso v. A.VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *DML*, 2000, 2, 381.

<sup>37</sup>V. A. BENAGLIO, *Forme organizzative dell'attività produttiva e lavoro sommerso*, Iceberg, 2005, 5 in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_2085\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_2085_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>38</sup>V. A.VISCOMI, *op cit.*, 381 s.

<sup>39</sup>V. A.VISCOMI, *op cit.*, 382 s.

<sup>40</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea sul sommerso, (1998/219/COM) in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_DocEuropa\\_249\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_DocEuropa_249_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>41</sup>Così la comunicazione della Commissione europea (1998/219/COM) *cit.*

sommerso di lavoro e dal sommerso d'azienda<sup>42</sup>. Il lavoro sommerso è quindi espressione, “dell’occultamento o oscuramento del lavoro, interamente o in alcuni profili, all’occhio (in verità non sempre vigile né penetrante: sicché a volte l’occultamento o la clandestinità è anche materiale) del diritto, per evitare o distorcere l’applicazione di alcune norme o serie di norme”<sup>43</sup>. Il lavoro sommerso è tale non perché non è conforme bensì “perché vuol sfuggire a regole, concernenti le condizioni ma più spesso le conseguenze del suo svolgimento”<sup>44</sup>.

Sussiste “sommersione” quando vi sia l’omissione, totale e parziale delle denunce agli enti previdenziali e al fisco, o quando vi sia l’applicazione di trattamenti inferiori rispetto alla giusta retribuzione con sottrazione, al controllo e al governo o gestione sindacale<sup>45</sup>.

Un’altra definizione è quella che riprendendo quella comunitaria intende il lavoro sommerso come il rapporto di lavoro per definizione invisibile, non dichiarato alle autorità pubbliche, in particolare enti previdenziali e fiscali, a cui dovrebbe esser dichiarata l’esistenza<sup>46</sup>. Sommerso è quindi quel lavoro che si pone in violazione di tutte le normative legali<sup>47</sup>.

In altri termini il lavoro sommerso è un deserto normativo, la negazione del diritto del lavoro<sup>48</sup>.

Attenzione va riservata anche al concetto di lavoro irregolare e nero.

Nei conti economici nazionali la definizione adottata per l’offerta di lavoro sommerso è quella di occupazione irregolare, che include gli occupati irregolari in senso stretto, occupati non dichiarati, stranieri non residenti e non regolari, posizioni di lavoro plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

Il mondo giuridico fornisce invece differenti interpretazioni<sup>49</sup>. Alcuni ritengono che il lavoro sommerso coincida con il lavoro nero e che il lavoro irregolare sia caratterizzato da un rapporto dichiarato, non invisibile, dove si svolge una violazione parziale della

---

<sup>42</sup>Così A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso cit.* 10 s.

<sup>43</sup>Così M. DELL’OLIO, *Il lavoro sommerso e la “lotta per il diritto”*, in *ADL*, 200, 1, 43.

<sup>44</sup>Così M. DELL’OLIO, *ult. loc. cit.*

<sup>45</sup>V. M. DELL’OLIO, *op cit.*, 45 s.

<sup>46</sup>Così A. BELLAVISTA – A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *RGL*, 2012, 2, 270

<sup>47</sup>V. la Comunicazione della Commissione Europea sul sommerso, Bruxelles COM (98)-219, 1998 in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_DocEuropea\\_249\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_DocEuropea_249_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>48</sup> Così, A. VISCOMI, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in *LG*, 2008, 1, 22 ss.

<sup>49</sup> Cfr. A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli Editore, 2000, 10 s.; M. SALA-CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Napoli, Jovene, 2008, 17.

normativa<sup>50</sup>. Altri ritengono invece che il lavoro sommerso sia la somma dei due, lavoro nero e lavoro irregolare (grigio)<sup>51</sup>.

Una definizione di lavoro nero è pertanto quella che comprenda, sia i lavoratori non dichiarati perché dipendenti da datori di lavoro a loro volta sommersi, sia i lavoratori completamente sommersi dipendenti da datori di lavoro emersi, ma che per ovvi motivi non hanno rispettato gli obblighi di registrazioni ufficiali per i dipendenti<sup>52</sup>. Si considera lavoro irregolare quello dove la manodopera è dichiarata ma il contenuto di tale dichiarazione non corrisponde al reale svolgimento del rapporto di lavoro, si pensi alle sotto-dichiarazioni, ai fuori busta, alla denuncia agli enti previdenziali di meno ore di lavoro.

E' lecito ritenere che la definizione di sommerso debba racchiudere non solo il lavoro occultato (non dichiarato), invisibile dal punto di vista giuridico, ma anche il lavoro meramente oscurato e che il diritto può vedere ma in modo distorto, per precisa scelta di uno o di entrambi i contraenti<sup>53</sup>. Accanto al totale occultamento sussiste anche il parziale occultamento dell'attività lavorativa. Nel lavoro sommerso rientra quindi, sia il lavoro "off the books" - ossia il lavoro nero *tout court*, nell'accezione comune del termine - sia la porzione di attività lavorativa non dichiarata, ma svolta nell'ambito di un rapporto di lavoro regolarmente instaurato<sup>54</sup>.

Un altro fenomeno che necessita di essere considerato è il falso lavoro bianco, dove il lavoratore formalmente è in regola, ma il datore di lavoro in realtà non gli corrisponde l'intera retribuzione ma ne trattiene una quota, a titolo di risarcimento per i contributi che lo stesso ha versato per il lavoratore<sup>55</sup>.

## 2. Le cause e le conseguenze del sommerso

### *Le cause*

Il sommerso, come anticipato, si caratterizza per una molteplicità di dimensioni. Proprio per questo le cause che lo determinano sono di difficile individuazione.

---

<sup>50</sup>V. Così A. BELLAVISTA- A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in RGL, 2012, 2, 270.

<sup>51</sup>V. M. SALA-CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Napoli, Jovene, 2008, 17 e A. BENAGLIO, *ult.loc.cit.*

<sup>52</sup>Così A. BELLAVISTA, *op cit.*, 11.

<sup>53</sup>V. A. BENAGLIO, *ult.loc.cit.*

<sup>54</sup>Così A. BENAGLIO, *ult.loc.cit.*

<sup>55</sup>Sul punto v. A. BELLAVISTA, *op cit.*, 12.

La Commissione europea classifica le cause del sommerso in tre tipologie: economiche, istituzionali e culturali<sup>56</sup>.

La ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e non a partecipare all'economia sommersa è sicuramente di natura economica.

Lavorare nel sommerso conviene, sia ai datori di lavoro sia ai lavoratori, dipendenti e non, perché a fronte del rischio di sanzioni tale scelta presenta possibili vantaggi, quali eludere le imposte e i contributi previdenziali, sottrarsi all'osservanza dei diritti sociali (salario minimo, legislazione a tutela del lavoro, ferie) ed evitare i costi legati al rispetto delle norme (obblighi di registrazione, norme in materia di salute e sicurezza)<sup>57</sup>.

Il sommerso non rappresenta solo una forma dello sfruttamento perpetuato dal datore di lavoro a danno del prestatore, ma a volte è addirittura frutto di complicità e connivenza tra le due parti<sup>58</sup>. Il datore di lavoro, specie imprenditore, ricorrendo al sommerso ottiene un illecito risparmio dato dal non pagamento dei contributi sociali e previdenziali al lavoratore. L'imprenditore, infatti, sostiene un costo del lavoro minore rispetto a quello che sopporterebbe in una situazione di totale legalità, in quanto la retribuzione elargita ai lavoratori è esente da contributi sociali e previdenziali<sup>59</sup>. Inoltre il lavoro sommerso rappresenta per il datore di lavoro l'opportunità per ottenere la massima flessibilizzazione possibile: nessun vincolo di orari e di licenziamento.

Il sommerso è quindi una reazione alle imperfezioni del mercato del lavoro formale. Quando l'offerta e la domanda formale non s'incontrano, crescono le possibilità di un mercato del lavoro non regolare. Le circostanze che portano a questa imperfezione possono essere gli elevati costi del lavoro, la carenza di lavoro (quantità e qualità), la carenza di posti di lavoro o la rigidità del lavoro<sup>60</sup>. In quest'ottica, il sommerso può essere inteso come una forma di "vendetta del mercato" rispetto alle rigidità di un sistema

---

<sup>56</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea dal titolo "Il lavoro sommerso", COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

<sup>57</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea dal titolo "Rafforzare il lavoro sommerso", COM (2007)-628 def. del 4 ottobre 2007.

<sup>58</sup>Così I. PERLETTI, *Lavoro sommerso: aspetti economici, giuridici e sociali*, in *LPO*, 2009, 2, 1232. V. sul punto anche A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in V. PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008, 18.

<sup>59</sup>V. I. PERLETTI, *ult. loc. cit.*

<sup>60</sup>V. P.H. RENOY - S. MATEMAN, *Il lavoro sommerso in Europa: verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso - Rapporto Finale* - Amsterdam, Regioplan Publication nr. 424, Regioplan Research Advice and Information, October 2001, in <http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/>

garantistico di tutela del lavoro che non in grado di adeguarsi alle nuove forme organizzative dell'economia<sup>61</sup>.

Il lavoratore sommerso a sua volta, specie quello in nero, percepisce una retribuzione maggiore di quella di un lavoratore regolare in quanto ha trattenute nella propria "busta paga"<sup>62</sup>. Spesso però i lavoratori decidono di lavorare nel sommerso non per scelta, ma per mancanza d'alternative. Quindi, sebbene il maggior guadagno sia la prima delle motivazioni che inducono un lavoratore a diventare sommerso, anche l'alto tasso di disoccupazione, l'eccessiva tutela degli insider a danno degli outsider e la necessità economica di un secondo lavoro hanno un'influenza decisiva sul fenomeno<sup>63</sup>.

E' proprio in relazione agli interessi che accomunano o no le due parti, datore di lavoro e lavoratore, che si possono considerare due modelli di sommerso: il sommerso per opportunità e il sommerso per necessità<sup>64</sup>. Il sommerso "per opportunità" riflette una convergenza di interessi, sia del lavoratore che del datore di lavoro. Il sommerso, "per convenienza", si sviluppa come un modo per non pagare le tasse e per aumentare i profitti. Per tutti i soggetti coinvolti la condizione "sommersa" è una scelta, data da un calcolo di convenienza rispetto alle forme di lavoro regolari<sup>65</sup>. L'irregolarità più diffusa in questo tipo di sommerso è l'evasione fiscale e contributiva, che trova il consenso dei lavoratori e dei datori di lavoro per motivazioni puramente economiche, un modo per guadagnare di più e "fregare lo Stato".

Il sommerso per necessità o di sussistenza invece si caratterizza per la mancanza di alternative di mercato: si pensi al caso di cessazione dell'attività per l'imprenditore e la disoccupazione per i lavoratori<sup>66</sup>. Il sommerso diventa una condizione essenziale per la sopravvivenza, sia dell'uno, sia dell'altro. Per il lavoratore la scelta di lavorare nel sommerso non è incondizionata, anzi è condizionata dalle poche possibilità di trovare un lavoro regolare, e dalla necessità di avere un reddito con il quale sostenere la propria famiglia. Per il datore di lavoro, invece, il sommerso è l'unico modo per esercitare la propria attività.

---

<sup>61</sup>V. CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, Assemblea, 25 ottobre 2001.

<sup>62</sup>A. BELLAVISTA, *op. cit.*, 26.

<sup>63</sup>Cfr. F. BUFFA, *op. cit.*, 7.

<sup>64</sup>V. CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei servizi per l'impiego*, Unione europea- FSE, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, novembre 2003, 85, disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_1691\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1691_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>65</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *op. cit.*, 65.

<sup>66</sup>Così A. VANNUCCI (a cura di), *op. cit.*, 66.

I due tipi di sommersi hanno una differenza di diffusione specie in Italia e si caratterizzano per lavoratori e imprese coinvolte diverse<sup>67</sup>.

In una prospettiva storica vi sono altri tre fattori di natura economica che determinano il fenomeno del lavoro sommerso<sup>68</sup>: la presenza una domanda estremamente diversificata di “servizi personalizzati” alle famiglie e alle persone e l’allargamento di nuovi mercati come quello dello svago, dell’intrattenimento, della ristorazione e del turismo, settori a vocazione *labour intensive*; l’impatto della diffusione delle tecnologie leggere che rendono l’economia sempre più “volatile”, “sfuggente” e più facilmente occultabile e la riorganizzazione delle industrie e delle imprese in direzione di lunghe catene di disintegrazione verticale e di subappalto che comporta inevitabilmente un aumento del numero dei lavoratori autonomi o presunti tali, compresi quelli sommersi<sup>69</sup>.

E’ proprio quest’ultima e la *struttura del sistema economico locale*, in particolare la dimensione delle imprese, che rappresentano i fattori causanti per eccellenza del sommerso. La frammentazione del tessuto produttivo e il ricorso a forme di esternalizzazione e *sub* contrattazione, accompagnate dalla diffusione di micro-imprese che decentralizzano e disperdono le relazioni contrattuali in più luoghi e sede che incentivano pratiche sommerse<sup>70</sup>.

Nelle imprese di piccole dimensioni, a differenza di quelle di grandi dimensioni dove il sommerso non raggiunge livelli preoccupanti, vi è una maggiore propensione al lavoro sommerso, essendo questo l’unico modo per esser concorrenziali in un mercato sempre più regolamentato dalle multinazionali. I motivi per cui il sommerso si concentrerebbe nelle piccole imprese è principalmente dovuto da un lato, dalla migliore capacità delle stesse di mimetizzarsi, il che rende i controlli delle istituzioni e degli enti ispettivi più ardui e dall’altro, dall’assenza o dalla scarsa presenza dei sindacati<sup>71</sup>. Questa capacità di mimetizzazione costituisce inoltre un altro motivo a rimanere piccole<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup>V. *infra* § 3.

<sup>68</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso, Bruxelles, COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

<sup>69</sup> V. sul punto R. ZIZZA, *Metodologie di stima dell’economia sommersa: un’applicazione al caso italiano*, in *Il lavoro non regolare in Italia e in Europa, Rete europea per l’emersione del lavoro non regolare -Ministero del Lavoro e della previdenza sociale*, 13.

<sup>70</sup>Così A. VANNUCCI (a cura di), *op cit.*, 72 s.

<sup>71</sup>V. I. PERLETTI, *op cit.*, 1233 e R. ZIZZA, *op. cit.*, 13.

<sup>72</sup>Cfr. R. ZIZZA, *ult.loc.cit.*

Le prospettive e le dimensioni del lavoro sommerso variano poi in funzione degli aspetti istituzionali dell'economia in ciascuno Stato membro, si tratta in questo caso dei fattori istituzionali che causano il sommerso.

I livelli dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali dello Stato influenzano chiaramente il livello del lavoro sommerso<sup>73</sup>. Un onere fiscale più elevato costituisce un incentivo sia per i lavoratori che per gli imprenditori a entrare nel sommerso. Le norme fiscali influiscono sulla capacità di essere concorrenziali delle imprese e costituiscono una voce di spesa che spesso eccede i benefici. Un'eccessiva pressione fiscale e contributiva, tale o percepita come tale perché sproporzionata al livello dei servizi pubblici assicurati inevitabilmente induce le imprese a ricorrere al lavoro sommerso.<sup>74</sup>

La decisione delle imprese di operare al di fuori delle regole fiscali e contributive innesca una spirale perversa. L'uscita dall'economia legale delle imprese determina una riduzione delle entrate dello Stato, il quale a sua volta dovrà decurtare i servizi pubblici o incrementare la pressione fiscale, aumentando ulteriormente l'incentivo a operare nell'illegalità<sup>75</sup>.

Accanto agli alti livelli di imposizione fiscale, anche il sussistere di eccessive e costose procedure burocratiche e amministrative possono scoraggiare la formalizzazione dell'attività, specie se entrambe le parti traggono vantaggio da tale non dichiarazione. Una legislazione "pesante", caratterizzata da un alto numero di leggi e autorizzazioni necessarie all'attività d'impresa e da norme urbanistiche e giuslavoristiche complesse, e l'incapacità delle leggi che disciplinano il mercato del lavoro ad adeguarsi a un mercato più flessibile e aperto, sono un terreno molto fertile per la crescita del sommerso<sup>76</sup>. A ciò si aggiunge un ulteriore fattore di incertezza normativa, data dalla proliferazione di nuove figure contrattuali, in particolare nel lavoro atipico, che scoraggia la denuncia agli organi competenti di presunte irregolarità<sup>77</sup>. L'incertezza normativa influenza inevitabilmente il

---

<sup>73</sup>V. la Comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso, Bruxelles COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

<sup>74</sup>V. F. TIMPANO, *Politiche e incentivi per l'emersione*, in A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008, 56.

<sup>75</sup>V. R. ZIZZA, *ult.loc.cit.*

<sup>76</sup>Così I.PERLETTI, *ult.loc.cit.*

Sul punto v. R. ZIZZA, *op. cit.*, 12.

<sup>77</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *op cit.*, 76.

comportamento dei lavoratori, costringendoli a non denunciare forme di utilizzo scorretto del contratto o di un non rispetto di quanto previsto dal contratto<sup>78</sup>.

Rientrano nelle cause istituzionali del sommerso anche l'inefficienza o permissività nell'esercizio dell'attività di controllo da parte dei diversi organismi (agenzia dell'entrate, enti ispettivi ecc.). La frequenza e l'efficacia dei controlli e la severità delle sanzioni previste in caso di osservanza sono determinanti: la sanzione attesa infatti è direttamente proporzionale alla diffusione del lavoro sommerso<sup>79</sup>. Per i datori di lavoro sommerso il problema dei controlli è poco avvertito perché i rischi a seguito di un'ispezione sono esigui<sup>80</sup>. Si stima che ogni impresa ha la probabilità di esser ispezionata una volta ogni trenta anni<sup>81</sup>. Concorre poi nell'analisi personale costi/benefici di chi sceglie di lavorare nel sommerso anche le considerazioni d'ordine morale nell'essere scoperti, oltre alla sanzione a cui si è sottoposti. Più una persona ha l'opportunità di esercitare un'attività sommersa a basso rischio (ad esempio per il lassismo dei controlli o perché tale persona è già coperta dall'assicurazione del datore di lavoro principale o di un coniuge), tanto più probabile sarà che se ne avvantaggi<sup>82</sup>.

Una rassegna delle cause del sommerso non può esaurirsi considerando solo quelle di tipo economico e istituzionale. Sono infatti le cause socio-culturali che contribuiscono a radicare e a rendere difficilmente estirpabile tale fenomeno.

L'indebolimento della moralità fiscale (*tax morality*) è infatti principalmente dovuto a un declino dei valori riconducibili alle virtù civiche, al degradarsi del tessuto del capitale sociale e alla crescita della sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche<sup>83</sup>.

In contesti caratterizzati da uno scarso senso civico e da un'insufficiente cultura della legalità<sup>84</sup>, è presente un certo livello di giustificazione culturale nei confronti dell'economia informale. Prevalgono gli atteggiamenti di comprensione o tolleranza, e non di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera nel sommerso. Il comportamento deprecabile di questi infatti non è concepito come un danno alla collettività, ma è visto come scambio di servizi

---

<sup>78</sup>V. IRES - CGIL, *I volti del sommerso. Percorsi di vita dentro il lavoro irregolare. Sintesi del rapporto di ricerca* in <http://www.ires.it/node/528>

<sup>79</sup>Cfr. A. VANNUCCI (a cura di), *op cit.*, 74. V. sul punto S. JOHNSON - D. KAUFMANN - P. ZOIBO LOBATON, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, in *America Economic Review*, 88, 2 387 ss. L'a. sostiene che non è 'aliquota fiscale, quanto invece lo scarso rigore l'alta discrezionalità con cui tale aliquote vengono applicate che rafforza gli incentivi a nascondere le attività economiche.

<sup>80</sup>Così E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme di occupazione*, Bologna, Il Mulino, 2011, 181.

<sup>81</sup>V. OSSERVATORIO VENETO LAVORO, *Attorno al lavoro sommerso in Veneto*, Venezia, marzo 2003.

<sup>82</sup>V. C. LUCIFORA, *ult. loc.cit.*

<sup>83</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *op cit.*, 77.

<sup>84</sup>V. A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in *RGL*, 2008, 1, 11.

o mutua assistenza<sup>85</sup>. Il lavoratore regolare non si accorge invece che il lavoro sommerso, un comportamento *free rider*, rompe il patto di solidarietà su cui si reggono gli Stati moderni e contribuisce ad aumentare il costo del lavoro regolare, alimentando un pericoloso circolo virtuoso<sup>86</sup> fatto di aumento del sommerso e aumento delle tasse.

Un ultimo elemento di tipo culturale che può avere effetti sulla tendenza a operare nel sommerso, è rappresentato dal livello di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche. Una debole percezione dello stato di diritto, la presenza di imprese con poca o nulla responsabilità sociale, e l'esistenza di una *governance* che non fa rispettare le regole, favorisce, non di poco, il sommerso<sup>87</sup>. La mancanza di riprovazione sociale verso il sommerso si può infatti spiegare anche con una crisi di legittimità dei governati percepiti sempre più irresponsabili, corrotti e responsabili del deficit delle risorse pubbliche<sup>88</sup>.

Influiscono poi sul sommerso altri fattori che potremmo definire ambientali. Sono tali i fattori che a livello macro influenzano il mercato del lavoro, come ad esempio la globalizzazione e l'emigrazione. La prima ha impatto sul lavoro sommerso nelle imprese che hanno trasferito le divisioni a lavoro intensivo in quei paesi in cui il costo del lavoro è più basso<sup>89</sup>. Questa situazione, da una parte, riduce la domanda di lavoro sommerso nei paesi europei, ma, dall'altra, aumenta la competizione, provocando un aumento della domanda di questo tipo di lavoro da parte delle imprese di dimensioni minori. L'influenza dell'emigrazione sul lavoro sommerso si manifesta con un bacino potenziale di lavoratori del sommerso, specie nel caso in cui sia impedito agli immigrati l'accesso al mercato del lavoro formale<sup>90</sup>. La relazione tra sommerso e immigrazione è quindi emblematica. Chi causa "cosa"?<sup>91</sup>

Rientrano in queste cause anche la presenza sul territorio di organizzazioni criminali. Tale presenza ha un duplice effetto sul lavoro sommerso. Da un lato, la presenza di gruppi criminali incoraggia la ricerca dell'invisibilità da parte dell'imprenditore che tenta in questo modo di sfuggire alle pressioni estorsive, dall'altro, tali organizzazioni rappresentano un

---

<sup>85</sup>Alcune tipologie di lavoro, come i servizi di cura, il lavoro domestico, i lavori agricoli stagionali, sono normalmente accettati dalla maggioranza della popolazione come non soggetti a regolamentazione formale.

<sup>86</sup>Così E. REYNERI, *ult. loc.cit.*

<sup>87</sup>Cfr. A. BELLAVISTA, *op cit.*, 23.

<sup>88</sup>Così E. REYNERI, *ult. loc.cit.*

<sup>89</sup>Così I. PERLETTI, *ult. loc. cit.*

<sup>90</sup>V. P. H. RENOOY- S. MATEMAN, *op. cit.*

<sup>91</sup>V. *infra* cap.5, § 2.

meccanismo di regolazione di pratiche sommerse, considerato che svolgono le loro attività economiche in modo irregolare, spesso in mercati illeciti<sup>92</sup>.

### ***Le conseguenze***

Consequente all'analisi delle cause del sommerso vi è il discorso sulle conseguenze che si ripercuotono sul sistema economico e sociale. Gli effetti del sommerso sono, sia positivi, sia negativi.

In primo luogo il sommerso ha forti implicazioni negative sul sistema economico: in particolare sul mercato del lavoro e sulla logica di mercato. Il sommerso esercita una concorrenza sleale nei confronti delle imprese regolari; si riducono slealmente i costi in modo da abbassare i prezzi di vendita dei prodotti e aumentare i profitti, evadendo *in toto* o parzialmente gli oneri fiscali e contributivi<sup>93</sup>. Le imprese corrispondono ai lavoratori un salario in nero che è inferiore a quello degli occupati regolari, a causa dell'assenza di tutela sindacale e del mancato pagamento dei contributi sociali<sup>94</sup>. A ciò si aggiunge l'esclusione delle attività sommerse dal sistema finanziario e creditizio dell'economia formale, data l'impossibilità di effettuare una corretta valutazione del merito del credito<sup>95</sup>.

Oltre ad avere conseguenze di tipo economico, il lavoro sommerso ha implicazioni negative sulle finanze pubbliche. I lavoratori del sommerso non solo sono esclusi da qualsiasi forma di protezione sociale ma l'elusione dei contributi, come detto, pesa sulle finanze pubbliche riducendo le entrate fiscali e previdenziali. Il sommerso implica un effetto spreco: una minore entrata fiscale da parte dello Stato significa una minore assistenza e protezione da parte dello stesso<sup>96</sup>.

Il lavoro sommerso determina, infatti, uno squilibrio nei conti dello Stato e nel sistema di protezione sociale: il sommerso, diminuendo le entrate fiscali e previdenziali, diminuisce il bilancio dello Stato, il quale ha meno risorse per erogare i servizi; meno risorse dedicate ai

---

<sup>92</sup>Così A. VANNUCCI (a cura di), *op. cit.*, 78. V sul punto CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei servizi per l'impiego*, Unione europea- FSE, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, novembre 2003.

<sup>93</sup>V. I.PERLETTI, *op. cit.*, 1232 s.

<sup>94</sup>Tale situazione si traduce in una distorsione del sistema dei prezzi e dei salari che, a sua volta, destabilizza la corretta allocazione delle risorse e impedisce una corretta valutazione dello stato di salute del sistema economico.

<sup>95</sup>V. C. LUCIFORA, *op. cit.*, 54; P. Busetta – E. GIOVANNINI, *Capire il sommerso: un'analisi del lavoro irregolare*, Liguori, 1998, 37.

<sup>96</sup>Così C. LUCIFORA, *op. cit.*, 54.

servizi comportano inevitabilmente una riduzione della quantità e della qualità dei servizi erogati o un aumento per gettito fiscale per continuare a erogare tali servizi<sup>97</sup>.

Un terzo effetto del fenomeno è di tipo sociale: il ricorso al lavoro irregolare mina lo Stato di diritto e al tempo stesso erode il senso civico e sociale. Tollerare l'irregolarità comporta: la normalizzazione del fenomeno, l'abbassamento della qualità sociale, specie nelle zone dove il sommerso è più radicato e diffuso<sup>98</sup>. La moralità fiscale, ossia, la percezione di giusto e ingiusto nell'evadere il fisco e nel non rispettare le leggi, è causa e, allo stesso tempo, effetto del sommerso. L'incidenza del sommerso e la sua diffusione, sono spesso associati a bassi livelli di moralità fiscale e scarsa percezione sociale della gravità delle irregolarità.

Gravi sono quindi gli effetti del lavoro sommerso, che non sono però tutti negativi. Il lavoro sommerso a suo modo contribuisce a ristabilire l'efficacia delle regole di mercato, mercato che appunto si ribella di fronte a sistemi regolativi troppo rigidi. Benchè scontato l'economia sommersa produce anche un reddito, reddito che difficilmente potrebbe essere prodotto nell'economia regolare. A livello microeconomico il reddito da lavoro sommerso rappresenta una sorta di ammortizzatore sociale, che in mancanza di quelli ufficiali offre al bilancio delle famiglie una "cospicua" integrazione economica<sup>99</sup>.

### 3. Gli attori del sommerso

Individuata la definizione di lavoro sommerso, occorre ora esplicitare quali siano gli attori coinvolti nel fenomeno sia dal lato della domanda, i datori di lavoro, sia dal lato dell'offerta, i lavoratori.

#### *I lavoratori del sommerso*

Al fine di comprendere il lavoro sommerso è necessario tracciare i confini tra i lavoratori sommersi e non. E' quindi necessario sapere quindi quando un lavoratore possa esser considerato tale. Il lavoratore del sommerso può essere definito come colui che svolge un lavoro, alle dipendenze o autonomamente percependo una retribuzione, le cui

---

<sup>97</sup>V. C. LUCIFORA, *ult.loc.cit.*; P. Busetta – E. GIOVANNINI, *op. cit.*, 38-39; M. SALA-CHIRI, *op. cit.*, 19 s.

<sup>98</sup>V. M. SALA-CHIRI, *op. cit.*, 19.

<sup>99</sup>V. la ricerca di S.KUBSCH, analista della Deutsch Bank secondo cui l'evasione fiscale fa bene all'economia. I paesi con un'elevata quota di sommerso hanno infatti risposto alla crisi relativamente meglio, così come quelli più rigorosi nell'applicazione delle leggi. Il nero sembra avere un effetto anticiclico perché da un lato tipicamente sostiene la domanda, dall'altro funziona come un ammortizzatore sociale informale: consente di salvare il posto grazie al costo del lavoro più basso<sup>99</sup>. Se ciò può essere considerato uno stimolo alla crescita

condizioni lavorative e salariali non rispettano totalmente o parzialmente le normative di legge previste.

Dal lato della offerta di lavoro è possibile individuare delle categorie generali rappresentanti i soggetti che sono maggiormente coinvolte nel sommerso. I lavoratori “sommersi” fra loro hanno in comune uno scarso potere contrattuale spesso dovuto a un percorso formativo poco qualificante, a una condizione anagrafica svantaggiata (giovani senza esperienza di lavoro, over 50 che hanno perso il lavoro) e a una condizione di genere poco favorevole (si pensi alle donne uscite dal mercato del lavoro per gravidanze o per assistenza di familiari)<sup>100</sup>. Tale scarso potere, unito alla presenza di una grande offerta di lavoro poco qualificata consente al datore di lavoro di dettare le condizioni a lui più favorevoli, e naturalmente sfavorevoli per il lavoratore<sup>101</sup>.

La letteratura utilizza diverse classificazioni delle tipologie dei lavoratori del sommerso<sup>102</sup>.

I conti economici nazionali definiscono l’offerta di lavoro sommerso come occupazione irregolare e include al suo interno: gli occupati regolari in senso stretto, ossia le persone residenti che si dichiarano occupate ma la cui posizione lavorativa non rispetta le regole stabilite dalla normativa in materia di lavoro o la cui attività è prestata in luoghi di lavoro non riconoscibili; gli occupati non dichiarati, ovvero persone residenti che pur dichiarandosi non occupate in quanto inattive o disoccupate sostengono di aver prestato alcune ore di lavoro; stranieri non residenti e regolari, cioè lavoratori stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, posizioni lavorative plurime non dichiarate alle pubbliche autorità<sup>103</sup>. La Commissione Europea suddivide i lavoratori del sommerso invece in quattro categorie: i doppiolavoristi, coloro che hanno già un lavoro regolare e uno sommerso, gli inattivi (studenti, casalinghe e pensionati), i disoccupati e i cittadini di paesi terzi<sup>104</sup>.

---

dei Paesi non lo è per l’Italia che non è in grado di sfruttare questi stimoli impropri. V anche L. FACCO, *Elogio dell’evasore fiscale?*, Reggio Emilia, Aliberti Editore, 2009.

<sup>100</sup>Così. A. VANNUCCI (a cura di), *op.cit.*, 59.

<sup>101</sup>V. ISFOL, *Le politiche di emersione del lavoro nero e irregolare. Quadro istituzionale e normativo*, Osservatorio ISFOL, 2007, monografia n. 11, 25 disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_4367\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_4367_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>102</sup>V. C. LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 2003, 27; G. BIANCO, *Il lavoro nero e le imprese in nero*, Roma, Carocci, 2002, 32 s.; E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro. II. Forme di occupazione*, Bologna, Il Mulino, 2011, 183.

<sup>103</sup>V. C. LUCIFORA, *ult.loc.cit.*

<sup>104</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

Vi è anche chi propone, invece, di suddividere l'area del lavoro nero nelle seguenti tipologie: occupazione di lavoratori subordinati da parte di un'impresa che condiziona l'assunzione alla clandestinità del rapporto; occupazione di lavoratori subordinati da parte di un'impresa con l'accordo a non dichiarare il rapporto; l'occupazione di lavoratori subordinati presso privati; lavoratori autonomi.<sup>105</sup> Nel primo tipo di occupazione il lavoratore può essere consapevole o ignaro della sua posizione irregolare, specie quando anche l'impresa è a sua volta sommersa; in tali casi prevalgono situazioni di sfruttamento e sono coinvolte le c.d. fasce deboli che sono costrette a condizioni di lavoro gravose e a bassi salari<sup>106</sup>. Nel secondo tipo, invece, fondamentale è la distinzione tra lavoratore in nero a titolo secondario, che svolge regolarmente un altro lavoro e quello a titolo principale, in quest'ultimo caso è interesse del lavoratore l'invisibilità dell'attività irregolare in quanto il lavoratore sommerso è studente o pensionato o disoccupato.<sup>107</sup> Il terzo tipo riguarda i lavoratori domestici ed è caratterizzato sia da una natura consensuale del rapporto che da un'imposta mancata regolarizzazione; il quarto infine concerne come nel secondo la presenza di un'altra identità sociale (studente, pensionato, disoccupato)<sup>108</sup>.

Una classificazione più ampia considera che i lavoratori del sommerso possano essere raggruppati in sei differenti categorie: gli inattivi, i doppiolavoristi, disoccupati e cassaintegrati, lavoratori con contratti atipici o soci in cooperative di comodo; dipendenti che accettano retribuzioni inferiori a quelle dichiarate e che lavorano in condizioni minime di regolarità dipendenti; i lavoratori totalmente irregolari, tra cui i clandestini<sup>109</sup>.

Anche altri autori confermano che le componenti di lavoro sommerso, che le imprese occupano, contestualmente a quello regolare, sono riconducibili a quattro tipologie: lavoratori non dichiarati totalmente e assunti come prima occupazione, lavoratori non dichiarati ma assunti come seconda occupazione (doppio lavoro), i lavoratori dichiarati irregolarmente, i lavoratori stagionali clandestini<sup>110</sup>. I primi sono lavoratori non dichiarati con lo scopo di evitare il pagamento dei contributi previdenziali e fiscali o lavoratori che a causa del loro status non possono essere assunti regolarmente (es. stranieri irregolari); i

---

<sup>105</sup>V. R. KLATZMAN, *Le travail noir*, Paris, Puf, 1982.

<sup>106</sup>Così E. REYNERI, *op. cit.*, 183.

<sup>107</sup>Così E. REYNERI, *ult. loc. cit.*

<sup>108</sup>Così E. REYNERI, *ult. loc. cit.*

<sup>109</sup>V. CENSIS, Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei Servizi per l'Impiego, Unione Europea – FSE, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, novembre 2003 disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_1691\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1691_documenti_itemName_0_documento.pdf). e A. VANNUCCI (a cura di), *op. cit.*, 59.

secondi sono coloro che già percepiscono un reddito da lavoro o da pensione o da altri assegni periodici, i terzi sono lavoratori solo parzialmente irregolari costretti ad accettare irregolarità salariali o condizioni contrattuali meno favorevoli, i quarti sono lavoratori temporanei, assunti in nero o irregolarmente<sup>111</sup>. Sono queste quattro tipologie di lavoro sommerso che sono domandate dalle imprese. I datori di lavoro utilizzano ciascuna tipologia in due modalità: come integrazione transitoria ed eccezionale della forza lavoro stabile presente all'interno dell'impresa, per rispondere a una domanda imprevista del proprio prodotto o per l'assegnazione di lavoro non programmati; come integrazione stabile della propria organizzazione creando accanto al segmento regolare uno sommerso<sup>112</sup>.

Riassumendo le tipologie di lavoratori del sommerso sono essenzialmente: gli inattivi, i disoccupati, gli inoccupati, i doppiolavoristi, e gli immigrati clandestini. La prima categoria di lavoratori è rappresentata dagli inattivi, non inclusi nella forza lavoro. Sono persone economicamente non attive gli studenti, le casalinghe e i pensionati, coloro che dichiarano di non svolgere alcuna attività lavorativa o che non possono svolgere tali attività. Gli inattivi sono soggetti a minori vincoli temporali e hanno una disponibilità e una flessibilità di gestione del tempo libero, tali condizioni facilitano il loro ingresso (temporaneo e permanente) nel sommerso<sup>113</sup>.

I giovani e gli studenti, sono lavoratori sommersi che a loro volta possono essere distinti in due tipologie, sulla base della motivazione per cui decidono di entrare nel sommerso. La prima è il non interesse ad avere un'occupazione "stabile o definitiva", in quanto impegnati in percorsi di studi. Il lavoro sommerso in questo caso è percepito come un modo per mantenersi durante il percorso di studio, una sorta di lavoretto temporaneo in vista in occupazione definitiva e qualificata al termine del percorso formativo. La seconda motivazione che induce i giovani ad accettare un lavoro sommerso è invece l'impossibilità di trovarne uno regolare. Considerato l'alto tasso della disoccupazione giovanile e nessuna esperienza nel mondo del lavoro l'accesso al mercato del lavoro informale rappresenta l'unica scelta per aver un lavoro retribuito.

I disoccupati<sup>114</sup>, rappresentano la componente più a rischio nella forza lavoro sommersa. Tali lavoratori a causa del loro status ricevono un sussidio dallo Stato, l'indennità di

---

<sup>110</sup>V. G. BIANCO, *op cit.*, 32 s.

<sup>111</sup>Così G. BIANCO, *op. cit.*, 33.

<sup>112</sup>Così G. BIANCO, *ult. loc. cit.*

<sup>113</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998 .

<sup>114</sup>Secondo l'EUROSTAT, nella nozione di disoccupato rientrano i soggetti di età compresa tra i 15 e i 74 anni che, secondo la definizione dell'ILO: non hanno un'occupazione; sarebbero disponibili ad intraprendere

disoccupazione e l'indennità di mobilità, e per non privarsene, anziché cercare un lavoro regolare preferiscono entrare nell'economia sommersa. Tali persone, possono avere notevoli incentivi a lavorare nel sommerso quando l'assegno di disoccupazione è di modesta entità.<sup>115</sup> E' necessario tuttavia precisare che quanto più a lungo si protrae la situazione di disoccupazione tanto più si riducono le opportunità di svolgere lavoro sommerso<sup>116</sup>. L'attività lavorativa può avere una durata di poche ore settimanali o può occupare i soggetti a tempo pieno; può essere svolta occasionalmente oppure in modo quasi permanente<sup>117</sup>. I disoccupati e analogamente i cassaintegrati e i pensionati sommano i redditi percepiti dallo Stato, indennità di disoccupazione o pensione a quelli derivanti dal lavoro sommerso.

La terza è rappresentata dagli inoccupati, da coloro che non hanno mai svolto un'attività lavorativa, sia dipendente, sia autonoma. Rientrano in questo gruppo i giovani alla ricerca della prima occupazione, situazione paragonabile ai giovani studenti, che in mancanza di alternative, di un lavoro regolare nel mercato del lavoro formale decidono di accettare forme di lavoro sommerso.

La quarta categoria sono i doppi lavoratori, coloro che pur avendo un lavoro nel mercato formale, svolgono anche un'attività irregolare dopo l'orario ufficiale, durante la fine settimana e/o durante i giorni di assenza per malattia, ferie, permessi. Tali lavoratori partecipano all'economia sommersa per rispondere a una domanda di determinate abilità e qualifiche specifiche di cui sono detentori<sup>118</sup>. E' necessario precisare innanzitutto che affinché si parli di secondo lavoro è necessario che il secondo lavoro sia svolto irregolarmente mentre il primo si svolga in forma regolare. Il motivo che può indurre a svolgere un secondo lavoro irregolarmente, considerato che in numerosi casi non esistono norme di legge che vietano lo svolgimento di seconde attività, è dato principalmente

---

un'attività di lavoro entro le successive due settimane; hanno attivamente cercato un'occupazione nelle ultime quattro settimane. Secondo l'ISTAT le persone in cerca di occupazione sono coloro che hanno più di 15 anni e più e che all'indagine sulle forze di lavoro dichiarano: una condizione professionale diversa da quella di occupato; di non aver effettuato ore di lavoro nel periodo di riferimento; di essere alla ricerca di un lavoro; di aver effettuato almeno un'azione di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono il periodo di riferimento; di essere immediatamente disponibile (entro due settimane) ad accettare un lavoro, qualora gli venga offerto (V. [http://www3.istat.it/cgi-bin/glossario/voce.pl?Person\\_1](http://www3.istat.it/cgi-bin/glossario/voce.pl?Person_1)).

<sup>115</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998 .

<sup>116</sup>Così la comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998 .

<sup>117</sup>Così CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei Servizi per l'Impiego*, Unione Europea – FSE, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, novembre 2003 disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_169\\_1\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_169_1_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>118</sup> V. la comunicazione della Commissione COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

dall'opportunità economica di integrare il reddito. La non dichiarazione del secondo lavoro consente, infatti, di non pagare le imposte sul reddito e i contributi sociali sui tali attività. I doppi lavoristi sono essenzialmente lavoratori dipendenti e non autonomi, quest'ultimi infatti data la loro autonomia imprenditoriale di operare in campi e in lavori diversi non necessitano di ricorrere alla forma del doppio lavoro.

Nell'ultima gruppo si ritrovano gli immigrati clandestini. Esiste infatti una relazione di causa-effetto tra sommerso e clandestinità. Da un lato la possibilità di trovare lavoro nel sommerso rappresenta un fattore di attrazione per l'immigrazione clandestina, dall'altro lato un clandestino, privo del permesso di soggiorno può svolgere solo lavori irregolari in quanto la sua presenza illegale nello Stato non consente di stipulare un regolare contratto di lavoro<sup>119</sup>. Il lavoro sommerso per molti immigrati clandestina rappresenta infatti una strategia di sopravvivenza<sup>120</sup> in mancanza di alternative regolari .E' necessario precisare che il sommerso coinvolge non solo immigrati illegalmente residenti ma anche coloro che sono in possesso di un permesso di soggiorno. Costoro pur di lavorare e percepire un reddito non solo accettano lavori di cattiva qualità e ad alto tasso di sfruttamento ma sono perfino disposti a rischiare di perdere il permesso di soggiorno. Infatti il permesso di soggiorno non è rinnovato qualora non si dimostri un reddito maturato nel periodo di soggiorno e quando sia superato il periodo massimo di disoccupazione (un anno)<sup>121</sup>.

I lavoratori del sommerso, oltre ad essere categorizzati in tipologie, si caratterizzano per alcune peculiarità comuni riguardanti il livello d'istruzione, il genere e il ruolo familiare. Una delle caratteristiche principali di coloro che svolgono lavoro sommerso è senz'altro il basso livello di istruzione. La probabilità di lavorare in nero per i diplomati è inferiore di almeno dieci punti percentuali rispetto a coloro che hanno frequentato solo la scuola dell'obbligo<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup>V. sul punto A. VISCOMI, *profili del lavoro sommerso*, in *DML*, 2002, 2, 393.

<sup>120</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

<sup>121</sup>V. Part. 22 , comma undicesimo del Testo Unico sull'immigrazione, modificato dall'art. 4 , comma trentesimo della l. 28 giugno 2012, n. 92. che prevede "La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore".

<sup>122</sup>V. R.CAPPARIELLO – R.ZIZZA, *Dropping the books and Working off the books*, Roma, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 702, gennaio 2002.

### *I datori di lavoro del sommerso*

Come per il lavoratore del sommerso è possibile dare una definizione di datore di lavoro sommerso, ossia colui, persona fisica e giuridica che utilizzi manodopera irregolare o in nero non rispettando la normativa vigente.

Le imprese che ricorrono al lavoro sommerso in relazione alle irregolarità perpetuate si classificano in:

- imprese trasgressive, pienamente visibili e conformi alle principali incombenze normative, ma con una marcata propensione a forme di evasione ed elusione fiscale contributiva adottando impropriamente strumenti di flessibilità lavorativa e sistemi di retribuzione salariale;
- imprese minimaliste che rispettano al minimo i requisiti di regolarità (es. iscrizione al registro ditte, posizione fiscale e previdenziale ecc.) e contemporaneamente utilizzano una quota degli lavoratori totalmente in nero, con un diffuso occultamento fiscale dei diversi obblighi connessi all'attività produttiva (es. sicurezza, igiene ecc.);
- imprese mimetiche che di solito sono di piccole dimensioni (5-10 addetti) totalmente sommerse, anche grazie al tipo di attività (servizi, edilizia) che non richiede una sede visibile;
- il *formicaio*, ossia micro imprese o unità di lavoro individuali, con o senza partita IVA, operanti in settori che per le caratteristiche del lavoro (lavoro domestico o di cura presso famiglie) o per i contenuti del servizio (nuove tecnologie, attività professionali ecc.) sono facilmente occultabili agli organismi di vigilanza<sup>123</sup>;
- lavoratori autonomi e professionisti irregolari.

Le imprese che ricorrono a manodopera in nero o irregolare presentano inoltre alcuni aspetti comuni, riconducibili ai diversi tipi di vincoli che impediscono un esercizio conforme alle prescrizioni normative che regolano il funzionamento dell'universo economico ufficiale<sup>124</sup>. Tali vincoli sono culturali e formativi, relazionali e tecnologici. I primi si traducono in scarsi investimenti nella qualificazione del personale e nell'incapacità di elaborare *business plan*. I vincoli relazionali si caratterizzano per l'assenza o debolezza dei

---

<sup>123</sup>V. CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei Servizi per l'Impiego, Unione Europea – FSE, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Roma, novembre 2003 disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_1691\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1691_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>124</sup>Così A. VANNUCCI (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Pisa, Felici Editore, 2009, 58.

rapporti di partnership o di collaborazione duratura con altri soggetti imprenditoriale nell'accesso al credito e nella catena clienti/fornitori, e per l'estraneità da contatti con le istituzioni pubbliche (es. mancato accesso a programmi di formazione e di sostegno pubblico ecc.)<sup>125</sup>. I vincoli tecnologici sono rappresentati dall'utilizzo di tecnologie arretrate, dalla sottocapitalizzazione, dal basso profilo qualitativo dei beni e servizi prodotti, da competenze e strategie indipendenti dalle dinamiche di mercato e si traducono in una serie di svantaggi competitivi<sup>126</sup>.

#### 4. Le politiche per l'emersione

La necessità di contrastare il lavoro sommerso rappresenta una delle maggiori sfide al giorno d'oggi. Riprendendo infatti quanto sancito dalla Commissione europea, in tutti gli Stati membri le finanze pubbliche risentono della non dichiarazione del lavoro e delle perdite di gettito fiscale e di contributi sociali che ne derivano<sup>127</sup>. Tale situazione crea un circolo vizioso, in quanto la perdita del gettito fiscale si ripercuote sui servizi pubblici finanziati dalle tasse in ciascun Stato membro. Due sono le alternative dello Stato membro: ridurre i servizi sia in termini quantitativi sia qualitativi oppure per erogare i medesimi servizi lo Stato è costretto ad aumentare le tasse incentivando a lavorare nel sommerso.

In realtà, il problema del lavoro sommerso è rimasto tollerato come una semplice distorsione del sistema economico, e ciò ha portata a una sorta di normalizzazione del fenomeno o ancor peggio a una marginalizzazione dello stesso, come se non esistesse<sup>128</sup>. Oggi la questione è unanimemente riconosciuta come un problema di interesse pubblico e proprio per questa sua importanza negli ultimi anni si è molto parlato di lotta al lavoro sommerso e di misure per ridurre la diffusione del fenomeno.

Il tema delle politiche di emersione è stato oggetto di attenzione da parte delle più disparate discipline: decisori politici, giuristi, sociologi ed economisti, ognuno con il proprio campo di attività.

Sebbene il fenomeno del lavoro sommerso sia diffuso e radicato nell'economia da tanti anni, le politiche per la riduzione dell'economia sommersa sono piuttosto recenti.

---

<sup>125</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *ult. loc. cit.*

<sup>126</sup>V. A. VANNUCCI (a cura di), *ult. loc. cit.*

<sup>127</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998 .

<sup>128</sup>V. M. AVOLA, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche: la costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno, 2007, 53 e L.BONAVENTURA, *Il mercato del lavoro sommerso, tra norme sociali e politiche per l'emersione*, in *Istituzioni e sviluppo economico*, 2005, 1 s.

Con il termine politica s'intende l'insieme delle intenzioni e degli atti volti a risolvere un problema sentito come rilevante<sup>129</sup>. La politica quindi è l'insieme delle misure (programmi, progetti, leggi) orientate a risolvere un problema di interesse pubblico.

Le politiche di emersione quindi sono volte a eliminare le cause del sommerso, che vanno dall'eccessivo carico fiscale, dalle sanzioni non certe a cui s'incorre, e al favorire un comportamento regolare dei cittadini.

Di conseguenza, l'emersione propone di ottenere effetti molteplici: sul funzionamento della pubblica amministrazione centrale (regolarizzazione contributiva, recupero fiscale), sull'economia in generale (elimina la concorrenza sleale) e sulla qualità della vita locale (aumentare legalità e le condizioni di sicurezza)<sup>130</sup>.

Come sostenuto dalla comunicazione del 14 gennaio 2003 su "Il futuro della Strategia europea per l'occupazione (SEO)"<sup>131</sup> il lavoro nero è considerato un problema comune a tutti gli Stati membri, in quanto implica posti di lavoro di bassa qualità, senza o con poca sicurezza per il lavoratore, talvolta coinvolge l'immigrazione clandestina, compromette il finanziamento e l'erogazione della protezione sociale e dei servizi pubblici. Favorire politiche dell'emersione comporta quindi risvolti positivi in tutti questi ambiti: la piena occupazione, miglioramento della qualità e la produttività del lavoro, rafforzamento della coesione e l'inclusione sociale e integrazione civile per coloro che sono esclusi dal regolare mercato del lavoro<sup>132</sup>.

Considerate le alte finalità che le politiche di emersione si propongono appare quindi più corretto parlare di lotta per il diritto a un lavoro regolare e quindi a favore dell'emersione del sommerso piuttosto che di politiche di contrasto/di lotta al lavoro sommerso. Scopo delle politiche è infatti consentire ai lavoratori regolari di emergere e non solo sanzionare i lavoratori e datori di lavoro sommersi.

### *Le teorie economiche alla base delle politiche di emersione*

Sono essenzialmente due gli orientamenti economici che condizionano le politiche di emersione, quello liberista e quello keynesiano-interventista.

---

<sup>129</sup>V. l'Enciclopedia treccani in [http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-pubblica\\_\(Enciclopedia-Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-pubblica_(Enciclopedia-Novecento)/)

<sup>130</sup>Così N. STAME, *Per una valutazione delle politiche di emersione*, Milano, Francoangeli, 2004, 15.

<sup>131</sup>V. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 gennaio 2003 su Il futuro della Strategia europea per l'occupazione (SEO. Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti) (COM/2003/0006 def.) in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0006:IT:HTML>

<sup>132</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea Bruxelles COM (2003)- 0006 del 14 gennaio 2003.

Il primo si basa sulla convinzione stando alla quale il fenomeno è fondamentalmente sommerso per necessità e che quindi le imprese operano nel sommerso a causa di una legislazione vigente troppo rigida specie in materia di diritto del lavoro. Ne deriva che il sommerso in questo caso è concepito come un segnale di vivacità imprenditoriale, come un modo per affrontare positivamente e attivamente periodi di ciclo basso, in attesa della ripresa.<sup>133</sup> Se si accetta una simile tesi è ovvio che si propenda per una deregolamentazione del mercato del lavoro, sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda. Dal lato della domanda quindi deregolamentando i contratti di lavoro si accresce l'incentivo, per le imprese, all'emersione, dato che le imprese sono consapevoli di avere nel mercato del lavoro meno vincoli nell'assunzione, nel licenziamento e nelle modalità di retribuzione<sup>134</sup>. Dal lato dell'offerta presupponendo che la propensione dei lavoratori a offrirsi in segmenti del mercato del lavoro irregolare, sia positivamente correlata al tasso di disoccupazione e che ci si rivolge all'economia in mancanza di alternative, si ritiene che deregolamentando i contratti si accresca l'occupazione e si riduca l'incentivo (o la necessità), per i lavoratori, ad accettare rapporti di lavoro irregolari. Per sconfiggere il sommerso secondo tale ottica quindi si devono eliminare tutte le regole e i diritti<sup>135</sup>.

Alla tesi della deregolamentazione possono essere rivolte alcune critiche. La principale differenza fra mercato del lavoro regolare e irregolare è la presenza della tutela dei diritti fondamentali che la legislazione attribuisce solo ai lavoratori regolari, diritti che il datore di lavoro è tenuto a rispettare. Una deregolamentazione del mercato del lavoro regolare provocherebbe una sottrazione di tali diritti ai lavoratori e si provocherebbe una riduzione del divario tra i due mercati, regolare e non, e ciò creerebbe non una maggiore regolarità, ma una maggiore flessibilità contrattuale che invece di ridurre l'offerta del lavoro irregolare la farebbe aumentare<sup>136</sup>.

La tesi keynesiana invece ritiene che il lavoro sommerso si espanda proporzionalmente con la crescita del tasso di disoccupazione e che quindi le politiche di contrasto al sommerso debbano passare *in primis* attraverso misure di politica fiscale espansiva<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup>V. G. FORGES- DAVANZATI, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare: orientamenti teorici alternativi*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008, 84.

<sup>134</sup>Così G. FORGES- DAVANZATI *op cit.*, 85.

<sup>135</sup>V. A CECI, *Il lavoro sommerso in Italia: cause, dimensioni e costi-benefici dell'emersione*, in *Economia Italiana*, 1998, 2, 87.

<sup>136</sup>Così G. FORGES- DAVANZATI, *op cit.*, 85 s.

<sup>137</sup>Per un approfondimento v. E. VALENTINI, *Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa*, Working paper Università Modena, 25, in <http://www.aiel.it/bacheca/MODENA/PAPERS/valentini.pdf>

Tali misure possono essere impostate secondo la tradizionale strategia keynesiana di espansione della domanda mediante spesa pubblica in disavanzo o, secondo proposte recenti, mediante l'erogazione di sussidi di disoccupazione<sup>138</sup>. Con un aumento dei sussidi di disoccupazione accresce infatti il salario di riserva, il che si traduce in un aumento del salario domandato, sia nel settore sommerso sia nel settore regolare<sup>139</sup>. Più alti salari domandati nel settore regolare determinano una più bassa domanda di lavoro in quel settore, orientando l'offerta di lavoro verso il mercato del lavoro sommerso; al contrario Per contro, un aumento del salario domandato nel settore sommerso - provocato dall'aumentato salario di riserva- aumentando la differenza fra salario domandato e salario corrente, riduce l'offerta di lavoro irregolare<sup>140</sup>.

### *I diversi approcci alle politiche di emersione*

Le politiche per l'emersione presentano alcuni tratti distintivi e per evidenziarle è necessario riprendere e mettere a confronto le vecchie e le nuove rappresentazioni del problema dalle quali discendono diverse modalità e strumenti di intervento. Chi si occupa di politiche pubbliche sa bene che sbagliare la diagnosi del problema spesso significa inficiarne la soluzione.

Si distinguono tre approcci alle politiche di emersione: legale-burocratico, tradizionale-conservatore e l'approccio innovativo. I primi due sono orientamenti detrattori alle politiche di emersione<sup>141</sup>. Il terzo invece risulta a favore di tali politiche.

Secondo il primo approccio il lavoro nero è causato principalmente da due fattori: il primo di natura economica, ossia l'eccessivo costo del lavoro dipendente a carico delle imprese; il secondo di natura tecnica, e cioè la scarsa attività di vigilanza da parte degli organi ispettivi o meglio, una percezione dell'azione sanzionatoria degli organi di controllo,

---

<sup>138</sup>Per un approfondimento v. G. FORGES- DAVANZATI, *Sussidi di disoccupazione ed economia sommersa: un'analisi keynesiano-istituzionalista*, in *Studi e Note di Economia*, 2011, 3, 321 ss.

<sup>139</sup>Così G. FORGES- DAVANZATI, *op cit.*, 88.

<sup>140</sup>Così G. FORGES- DAVANZATI *ult.loc.cit.* Un aumento dei sussidi ha un duplice effetto nel mercato del lavoro sommerso: 1. Sul piano macroeconomico, e in linea con l'impostazione keynesiana dove la domanda di lavoro cresce al crescere della domanda aggregata attesa, dove dunque il salario reale non riflette la produttività marginale del lavoro e, conseguentemente, non sussiste una relazione inversa fra salario reale e occupazione, l'aumento dei sussidi determina un aumento della domanda, che in parte si traduce anche in aumento della domanda di beni e servizi nel settore irregolare; 2. sul piano microeconomico, e all'interno di un *framework* di matrice istituzionalista, dove l'offerta di lavoro dipende anche da variabili lato *sensu* etiche, si rileva che l'aumento dei sussidi può rendere più accurata l'attività di *jobsearch*, disincentivando l'offerta di lavoro nel mercato sommerso, in relazione alla —preferenza per la legalità dei beneficiari dei sussidi.

<sup>141</sup> V. M. PACIFICO, *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite?*, in *RIPP*, 2001, 1, 95 s.

relativamente debole<sup>142</sup>. Accettando questo orientamento l'unico modo per sradicare la piaga del lavoro nero è quello di ridurre il costo del lavoro, aumentare i controlli e inasprire le sanzioni.

E' questa un'impostazione, basata un automatismo diretto di causa- effetto e più in generale di un meccanismo di *command and control*, che non permette di considerare gli altri fattori che incidono sul sommerso<sup>143</sup>, si pensi ad esempio alle cause culturali. Inoltre è provato, lo testimonia l'azione degli enti di vigilanza e la massiccia campagna di accertamenti che nonostante quanto fatto il lavoro nero è ben lontano dall'essere debellato.

L'approccio tradizional-conservatore concepisce l'occupazione sommersa come il risultato di un comportamento da *free-rider* da parte dell'imprenditore, che tenta di trarre un beneficio personale a scapito della collettività. Rientrano in questo orientamento coloro che ritengono che il sommerso sia una parte dell'economia di ciascun paese, sia di quelli avanzati sia di quelli in via di sviluppo e che essendo di fatto un effetto indesiderato o una patologia delle economie nazionali, poco o nulla si possa fare per risolvere il problema. Secondo tale approccio ogni tentativo di politica di emersione deve far i conti con le teorie sui processi di riforma contestate dai reazionari ai progressisti, classificabili in tre tipologie: futilità, effetto perverso e messa a repentaglio<sup>144</sup>.

La prima, tesi della futilità, sostiene che ogni tentativo di realizzare un cambiamento politico o economico è destinato a non sortire effetti perché sarà sempre un cambiamento superficiale, le leggi e le strutture su cui si fonda la società sono destinate a rimanere intatte e non possono essere influenzate dalle azioni degli uomini.<sup>145</sup> Tale modo di pensare prevale immediatamente quando, nel corso di un processo di riforma, emergono fin dall'inizio scostamenti tra i propositi proclamati e la prassi effettiva. Accettano questa tesi coloro che sostengono che il lavoro sommerso c'è sempre stato e ci sarà, alimentando così un senso di impotenza generale e di perenne fallimento nei confronti del problema.

La seconda, tesi dell'effetto perverso, afferma che ogni intervento riformatore provoca conseguenze non volute, non intenzionali, non prevedibili, spesso nella direzione opposta a quella desiderata<sup>146</sup>. Tale ipotesi si caratterizza per la forte critica verso coloro che hanno assunto decisioni e che non hanno saputo prevedere effetti collaterali dell'azione umana,

---

<sup>142</sup>Così V. M. PACIFICO, *op cit.*, 96.

<sup>143</sup>Così V. M. PACIFICO, *ult.loc.cit.*

<sup>144</sup>V. A.O.HIRSCHMAN, *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna, Il Mulino, 1991, 46 ss.

<sup>145</sup>Così V. M. PACIFICO, *op cit.*, 97.

<sup>146</sup>Così V. M. PACIFICO, *ult.loc.cit.*

effetti che limitano o annullano le intenzioni originariamente desiderate<sup>147</sup>. Gli interventi in tema di economia sommersa a un occhio attento infatti sono ben lungi dal poter garantire certezza, prevedibilità di conseguenze e comportamenti. Un esempio di politiche che non sono state in grado di prevedere gli effetti è stata sicuramente la sanatoria del 2009 delle colf e badanti che non ha intercettato i lavoratori in nero che si prospettava, stesso ragionamento per i contratti di riallineamento che ha consentito l'emersione delle imprese parzialmente irregolari ma non di quelle in nero.

La terza, *tesi della messa a repentaglio*, stabilisce che ogni cambiamento proposto, benché desiderabile, comporta costi o conseguenze troppo elevati per essere sopportato; oltre a ciò, qualunque nuova riforma o intervento rischia di causare danni a riforme già esistenti o a diritti acquisiti<sup>148</sup>. Tale tesi invece di invocare la complementarità e la necessità di sinergie tra progetti di riforma, si concentra sulle incompatibilità, sulle perdite o sulle conseguenze indesiderate che si possono creare<sup>149</sup>. Un esempio è la riforma del mercato del lavoro che secondo alcuni può aiutare e incentivare i processi di regolarizzazione di lavoratori precari e più in generale può contribuire a ridurre l'economia sommersa, per altri, invece, tale riforma rappresenta un passo in avanti verso un'ulteriore precarizzazione dei lavoratori senza aver effetti reali nel contratto all'economia sommersa. Chi ritiene il lavoro sommerso una caratteristica dell'arretratezza destinata a scomparire e che sia sufficiente il naturale sviluppo dell'impresa o di una zona per farlo, non può comprendere la necessità di adottare politiche *ad hoc*<sup>150</sup>.

Il terzo approccio si fonda per lo più su esperienze che ancora sono in corso di realizzazione in alcune regioni italiane e trae la propria forza dal presupposto che le politiche per l'emersione rappresentano una componente di rilievo nell'ambito del più ampio gruppo delle politiche di sviluppo, nel senso che l'attuazione delle prime aumenta le possibilità di successo delle seconde, con cui condividono obiettivi e modalità di attuazione<sup>151</sup>. I programmi di lotta al lavoro sommerso sono pertanto orientati a favorire lo sviluppo economico e la crescita occupazionale attraverso la creazione di un ambiente «favorevole», tramite la rimozione degli ostacoli allo sviluppo, la cooperazione tra gli attori locali per elaborare e realizzare progetti integrati di sviluppo, la mobilitazione e responsabilizzazione dei soggetti locali, detentori di risorse preziose come la conoscenza

---

<sup>147</sup> Così V. M. PACIFICO, *ult.loc.cit.*

<sup>148</sup> Così V. M. PACIFICO, *op cit.*, 98.

<sup>149</sup> Così V. M. PACIFICO, *ult.loc.cit.*

<sup>150</sup> V. A.O.HIRSCHMAN, *op cit.*, 49.

approfondita delle realtà locali e il consenso e le azioni finalizzate all'incremento delle economie tangibili e intangibili <sup>152</sup>.

#### *La classificazione delle politiche di emersione*

Le politiche di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso possono essere distinte in due diverse tipologie: dirette e indirette. Le prime affrontano il fenomeno attraverso, ad esempio, interventi di lotta all'evasione e/o all'elusione fiscale e/o contributiva o attraverso un sistema di incentivi per indurre le imprese a uscire dalla condizione di irregolarità; le seconde invece si pongono l'obiettivo di ridurre il lavoro sommerso con interventi di carattere generale, (si pensi ad esempio, alle politiche della rigidità del mercato del lavoro, e quelle di promozione dello sviluppo locale delle aree più arretrate) al fine di creare le condizioni per lo svolgersi di un'attività economica regolare<sup>153</sup>.

Le politiche di emersione del lavoro sommerso possono inoltre essere idealmente distinte in tre tipologie:

- preventivo- promozionali: gli organi ispettivi agiscono in chiave di prevenzione e promozione intervenendo all'interno delle realtà datoriali per illustrare i contenuti delle più rilevanti novità normative e amministrative;
- premiali: il datore del lavoro che emerge riceve dei vantaggi economici e finanziari di vari natura;
- sanzionatoria: gli organismi ispettivi intensificano le loro attività di indagini e il datore del lavoro che è scoperto in uno stato di elusione diviene destinatario di sanzioni particolarmente onerose e gravi. In questo modo, le politiche dell'emersione del lavoro sommerso possono essere riferite a tre ambiti-intervento: educativo, induttivo e repressivo.

Tale classificazione è una *sub* classificazione delle politiche dirette e indirette. Le politiche dirette di emersione del lavoro sommerso possono inoltre essere idealmente distinte in due tipologie: di tipo premiale, che mirano a creare incentivi per le imprese che decidono di uscire dalla condizione di precarietà, e di tipo punitivo che mirano a ridurre il

---

<sup>151</sup> Così V. M. PACIFICO, *op cit.*, 98 s.

<sup>152</sup>V. C. TRIGILIA. *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in *Stato e Mercato*, 2001, 63, 359 ss.

<sup>153</sup> V. F. TIMPANO, *op cit.*, 60.

fenomeno con interventi lotta all'evasione e /o elusione fiscale e/o contributiva<sup>154</sup> consistenti in un aumento delle sanzioni irrogate.

Le politiche indirette di emersione del lavoro sommerso possono inoltre essere idealmente distinte in due tipologie: politiche di riduzione delle rigidità del mercato del lavoro e di riduzione del carico fiscale nell'economia e politiche di promozione dello sviluppo locale nelle aree più arretrate per creare le condizioni per lo svolgersi ordinato e regolare dell'attività economica<sup>155</sup>.

In altri termini si può parlare delle cosiddette —*carote*, ossia incentivi a emergere (—se emergi ottieni uno sconto), —*bastoni*, ossia vigilanza e nuove regole per la sicurezza del lavoro e degli impianti (—se non emergi riceverai una sanzione), sermoni, ossia campagne di persuasione, formazione e servizi (—emergere conviene, — noi possiamo aiutarti a emergere)<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> V. F. TIMPANO, *Politiche e incentivi all'emersione*, in A.VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Catanzaro, Rubbettino, 2008, 60.

<sup>155</sup> V. F. TIMPANO, *Politiche e incentivi all'emersione*, in A.VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale cit.*, 61.

<sup>156</sup> V. A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 12.

## Capitolo 2. Il lavoro sommerso in Europa

Misurare il lavoro sommerso pone notevoli problemi, molti dei quali legati alla definizione utilizzata e dai diversi metodi di stima che tendono a produrre rappresentazioni diverse circa l'estensione del fenomeno.

Notevole confusione innanzitutto è creata dall'utilizzo indistinto tra *undeclared work* (lavoro sommerso) e *shadow economy* (economia sommersa).

Come si è visto, secondo la definizione comunemente utilizzata, l'economia sommersa comprende tutte le attività produttive economiche non registrate “basate sul mercato di produzione di beni e servizi, sia legale sia illegale, che sfuggono al rilevamento delle stime ufficiali del PIL”<sup>157</sup>.

E' ovvio che una definizione così ampia dell'economia sommersa comprenda il reddito non dichiarato dalla produzione di beni e servizi legali, sia in forma di moneta, sia in forma baratto, e tutte le attività economiche produttive imponibili che sono state segnalate allo Stato.

Al fine di focalizzarsi sul fenomeno dell'*undeclared work* occorre adottare una definizione più ristretta di “*shadow economy*”<sup>158</sup>. Tale definizione ristretta include nell'economia sommersa la produzione legale di mercato di beni e servizi deliberatamente nascosta dalle autorità pubbliche per uno o più motivi, per esempio, evitare il pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali, evitare di rispettare alcuni standard legali del mercato del lavoro (es. il salario minimo, il massimo orario di lavoro, gli standard di sicurezza, ecc.) ed evitare alcuni obblighi amministrativi. Sono escluse dall'economia sommersa quindi tutte le attività economiche illegali<sup>159</sup> (es. spaccio di droga, ecc.) e tutti i servizi alle famiglie e la produzione domestica, rientrati nella c.d. economia informale<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup>V. P. SMITH, *Assessing the Size of the Underground Economy: The Canadian Statistical Perspectives*, in *Canadian Economic Observer*, 1994, Catalogue No. 11-010, 18.

<sup>158</sup>V. anche la discussione eccellente della definizione dell'economia sommersa in V. S. PEDERSEN, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia. A measurement based on questionnaire surveys*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen 2003, 3 s., in [http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Arbejdsrapporter/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study\\_10.pdf](http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Arbejdsrapporter/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study_10.pdf). e in B. KAZEMIER, *The Underground Economy: A Survey of Methods and Estimates*, Discussion Paper, Statistics Netherlands, Voorburg, Netherlands, 2005.

<sup>159</sup>V. S. PEDERSEN, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia. A measurement based on questionnaire surveys*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen 2003, 3 s.

<sup>160</sup> Per una più ampia discussione del problema definizione si veda F. SCHNEIDER-D. ENSTE, *Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/07. Zum Spannungsfeld von Politik und Ökonomie*, LIT Verlag, Berlin, 2006; B. KAZEMIER, *The Underground Economy: A Survey of Methods and Estimates*, in *Discussion Paper*, Statistics Netherlands, Voorburg, Netherlands, 2005; B. KAZEMIER, *Monitoring the Underground Labour Market: What Surveys Can Do*, Discussion

L'adozione di una simile definizione trova conferma nella tabella sottostante.

**Tabella 1. Definizione di “shadow economy”, “black economy” and “black activities” in relazione all'economia formale e informale.**

Formal (declared economy)	Household : Agricultural goods and own production of investment goods		Included in GDP	TOTAL (theoretical) GDP
	Public goods			
Declared part of the market economy				
Informal (non- declared economy)	Shadow economy	Non - declared part of the market economy = The Black economy	Normal under declaration (full price)	Partly included in GDP
			Black activities (less than full price)	
		Illegal economic activity (e.g. prostitution and drug-dealing)		In practice, not included in GDP
		Tax evasion e.g. transfer income, interests received and deductions, etc.		Not included in GDP
	Households: Services			

"production  
Boundary"  
↓

Fonte: Rockwool Foundation Research Unit's questionnaire surveys, 1980-2001

Infatti, se assumessimo che all'interno dell'economia sommersa vi sia anche la produzione illegale (per esempio spaccio di droga e la prostituzione, ecc.), in quanto una transazione volontaria tra le parti, ai fini della misurazione dell'economia sommersa tali attività ne sarebbero escluse in quanto fino ad oggi non sono mai state considerate<sup>161</sup>. Né il modello MIMIC (*Multiple Indicators Multiple Causes model*) né l'approccio della domanda di moneta cattura queste attività: lo spaccio di droga è infatti indipendente da un aumento delle tasse<sup>162</sup>. Le variabili infatti considerate nei due approcci infatti non sono collegate alle attività criminali.

Paper, Statistics Netherlands, Voorburg, Netherlands, 2005; F. SCHNEIDER-D. ENSTE, *The Shadow Economy: Theoretical Approaches, Empirical Studies, and Political Implications*, in Cambridge University Press, Cambridge (UK, 2002; F.SCHNEIDER-J. VOLKERT - S. CASPAR, *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei – Problem für alle: Eine Analyse der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland (am Beispiel Baden-Württemberg) und mögliche politische Konsequenzen*, Nomos, Baden-Baden, 2002; J.J. THOMAS, *Informal Economic Activity*, Harvester/Weatsheaf, New York et al., 1992.

<sup>161</sup>V. S. PEDERSEN, *ult. loc. cit.*, in [http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publications%20upload/Arbejdsrapporter/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study\\_10.pdf](http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publications%20upload/Arbejdsrapporter/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study_10.pdf). V. anche E. DALGAARD, *The Black Economy in EU countries*. Chapter 4, in S. Pedersen, *The Shadow Economy in Western Europe. Measurement and Results for Selected Countries*, Copenhagen, 1998.

<sup>162</sup>V. S. PEDERSEN, *op. cit.*, 4. Per un diverso orientamento v. la COMMISSIONE BILANCIO- CAMERA DEI DEPUTATI, *L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica*, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Roma, 16 luglio 1998, in

Sebbene il problema del sommerso sia oggetto di studio da molto tempo, la metodologia "appropriata" per valutare la sua portata non è ancora unanime.

## 1. I metodi di misurazione del lavoro sommerso

La classica tassonomia dei metodi di stima del sommerso ordinata da Schneider-Enste<sup>163</sup> ritiene che gli approcci metodologici esistenti si distinguano in: approccio diretto, approccio indiretto e approccio basato su modelli econometrici.

I primi, di tipo microeconomico, privilegiano l'indagine dell'attività sommersa sul campo. I secondi deducono l'entità del sommerso dal confronto tra indicatori macroeconomici (ad esempio, reddito prodotto e suo utilizzo per consumi, investimenti e risparmi; input di elettricità e output dell'industria; domanda di circolante effettivo e in assenza d'imposizione fiscale; disoccupazione effettiva e tasso di partecipazione ritenuto probabile sulla base del sesso e dell'età). Un terzo filone è poi quello noto come *model approach*, in cui il sommerso è trattato come una variabile latente<sup>164</sup>.

I metodi diretti si basano fondamentalmente su indagini svolte presso famiglie e imprese e su dati scaturiti controlli fiscali e previdenziali effettuati dagli organismi di vigilanza<sup>165</sup>.

In sede Eurostat sono stati individuati cinque approcci<sup>9</sup>, i primi due mirati alla stima della componente di lavoro nero, gli altri tre relativi alla frode tributaria<sup>166</sup>. Ai fini di questa trattazione solo due sono degni di attenzione.

---

<http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap1/istat1998.ht>, secondo cui nell'approccio monetario sono considerati simultaneamente fenomeni molto differenti, dal sommerso economico alle attività criminali. va infatti precisato come i regolamenti per cassa potrebbero riferirsi non soltanto alle attività dell'economia sommersa in senso stretto, ma anche a quelle dell'economia illegale, le cui transazioni non costituiscono prodotto sommerso e non sono quindi considerate nell'ambito dei conti nazionali.

<sup>163</sup>V. F. SCHNEIDER F. -D. ENSTE, *Shadow economies: size, causes and consequences*, in *Journal of economic literature*, 2000, XXXVIII, 77 ss.

<sup>164</sup>Così R. ZIZZA, *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi, Numero 463 - Dicembre 2002, 19.

<sup>165</sup>V. C. LUCIFORA, *op cit.*, 28.

<sup>166</sup>V. EUROSTAT, *Adjustments for absence from statistical files and the black economy in the national accounts of EC Member States*, 1991. Gli altri metodi non considerati sono: il *sensitivity method*, nel quale si ritiene che alcune attività e alcune classi dimensionali ricorrano con maggiore probabilità al lavoro nero (utilizzato in Francia); il metodo proposto da FRANZ A. FRANZ, *Estimates of the hidden economy in Austria on the basis of official statistics*, in *Review of Income and Wealth*, 1985, 31, 325 ss.), che consiste nello stimare l'evasione da parte delle piccole imprese (con meno di 20 addetti) confrontando il reddito percepito dai lavoratori autonomi con quello medio dei lavoratori dipendenti in imprese con caratteristiche simili, e assumendo che gli introiti del lavoratore autonomo (l'imprenditore) non possano mai scendere al di sotto della media dei redditi percepiti dai dipendenti (utilizzato in Italia); l'approccio della spesa (*expenditure approach*), basato sull'ipotesi che l'entità del PIL dal lato degli impieghi catturi la maggior parte della spesa scaturita da redditi occultati. La misura del PIL si fonda sulle indagini svolte presso acquirenti di beni e servizi che non sono loro stessi attivi nell'economia sommersa, o almeno non rispetto ai beni e servizi che acquistano; dal momento che le famiglie non hanno motivo per

Il primo è l'approccio dell'*input* di lavoro *demographic employment approach*, nel quale si assume esaustiva, e dunque inclusiva anche del lavoro nero, l'offerta di lavoro rilevata dal Censimento della popolazione e dalle indagini sulle forze di lavoro<sup>167</sup>.

Rientrano in questo approccio anche le indagini che si basano sul contatto e l'osservazione delle persone e delle imprese. La somministrazione di questionari è il metodo più comune utilizzato nelle indagini campionarie, sia in forma di interviste telefoniche o faccia a faccia, sia sotto forma di questionari postali<sup>168</sup>. Lo scopo di tale metodo è investigare sulla partecipazione attiva o passiva all'economia sommersa da parte degli intervistati, cioè si domanda loro se hanno effettivamente partecipato all'economia sommersa in qualità di lavoratore e/o di consumatore. Con questo metodo di indagine è possibile raccogliere informazioni che vanno al di là della mera definizione di irregolarità e, che risultano utili per delineare le caratteristiche del sommerso, le sue cause e la sua diffusione sul territorio. Tali indagini sono però molto costose, specie se progettate per ottenere risultati che siano statisticamente significativi<sup>169</sup> e inoltre presentano alcuni limiti nella misurazione. Alcuni di questi sono: le risposte nei questionari non sono sempre affidabili, infatti, la veridicità o meno dipende dalla volontà di cooperare degli intervistati, dalla volontà di ammettere di aver effettivamente operato nel sommerso; l'uso di questionari strutturati e uguali per tutti da un lato, permette di approfondire e confermare elementi già noti all'inizio della ricerca, dall'altro non consente di individuare aspetti ignoti e minimizza le differenze settoriali o territoriali; gli elenchi delle imprese a disposizione (ad esempio quelli tenuti dalle camere di commercio) sono spesso incompleti e non rappresentano un campione probabilistico esauriente del fenomeno; infine, il sommerso è mutevole nel tempo ed eterogeneo nello spazio e nei diversi settori: è quindi impossibile fare delle generalizzazioni partendo da singoli casi<sup>170</sup>.

---

nascondere le loro spese agli intervistatori (tranne per alcuni acquisti "sensibili") la stima del PIL così effettuata dovrebbe risultare scarsamente affetta dal sommerso. Tale metodo è utilizzato nel Regno Unito.

<sup>167</sup>V. R. ZIZZA, *Metodologie di stima dell'economia sommersa. Un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi, Numero 463 - Dicembre 2002, in [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td02/td463\\_02/td463/tema\\_463\\_02.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td02/td463_02/td463/tema_463_02.pdf)

<sup>168</sup>V. S. PEDERSEN, *ult. loc. cit.*, in [http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Arbejdspapirer/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study\\_10.pdf](http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Arbejdspapirer/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study_10.pdf). Tale metodo è utilizzato in Italia dall' ISTAT.

<sup>169</sup>V. C. LUCIFORA, *op cit.*, 28 e M. AVOLA, *L'emersione del lavoro irregolare*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap1.htm#par12>

<sup>170</sup>V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso*, 2003, in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_352\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_352_documenti_itemName_0_documento.pdf) e L. MELDOLESI E L. CAMPANELLI, *Occupazione e lavoro irregolare*, 2002, in

Il secondo metodo di misurazione diretto individuato dall'EUROSTAT è quello basato sulle ispezioni effettuate dalle autorità fiscali<sup>171</sup>. Benché questo metodo consenta di trarre i dati direttamente dai controlli, senza affidarsi alla "benevolenza" degli intervistati (imprese e lavoratori), il suo carattere "non campionario" ne inficia la rilevanza statistica<sup>172</sup>. Infatti, la scoperta dell'irregolarità dipende dall'abilità del controllore di scoprire ciò che imprese e lavoratori tentano di nascondere. I dati sui controlli, se così li si vuole definire, forniscono informazioni solo sulle irregolarità scoperte, e non su quelle che restano nascoste e incontrollate. Tali controlli, inoltre, proprio perché effettuati per reprimere eventuali scorrettezze, sono effettuati in maniera mirata dove si ritiene possano esserci situazioni di irregolarità. Ne deriva che le imprese e i lavoratori "controllati" rappresentano quindi un campione assai poco "rappresentativo"<sup>173</sup>.

Gli approcci indiretti, a differenza di quelli diretti, sono approcci che utilizzano l'andamento di uno o più indicatori macroeconomici per trarre conclusioni sull'evoluzione temporale dell'economia sommersa. Gli indicatori utilizzati sono: la pressione erariale e contributiva, la complessità del sistema fiscale, l'intensità della regolamentazione, e la *tax morality*<sup>174</sup>. Questi metodi, all'opposto dei metodi di misurazione diretta, tendono a sovrastimare il fenomeno<sup>175</sup>.

I metodi indiretti più significativi sono: il metodo della discrepanza tra reddito nazionale e spesa; il metodo della differenza tra la stima del lavoro regolare e il livello di occupazione; il metodo degli input fisici; il metodo della domanda di moneta e il metodo delle transazioni.

*Il metodo della discrepanza tra reddito nazionale e spesa* calcola il sommerso come la differenza tra la misura della spesa nazionale e la misura del reddito dichiarato<sup>176</sup>. Presumendo che,

---

[http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/531d28b4c444a3e38025670e00526f23/40B15730CC8A8107C1256CAA003BF4B1/\\$file/occupaz.pdf](http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/531d28b4c444a3e38025670e00526f23/40B15730CC8A8107C1256CAA003BF4B1/$file/occupaz.pdf)

<sup>171</sup> Il metodo è, per esempio, stato utilizzato negli Stati Uniti da C. P. SIMON - A. D. WITTE, (*Beating the system: the underground economy*, Boston, Auburn House Publishing Company, 1982), in Svezia da H. MALMER - A. PERSSON (*The effects of the tax reform on compliance costs, tax planning and tax fraud*, in H. MALMER - A. PERSSON - A. TENGBLAD, *Arhundradets skattereform*, Stockolm, 1994) e in Danimarca da G. V. MOGENSEN (*Skattesnyderiets historie*, Rockwool Fonden: Syddansk Universitetsforlag, 2003).

<sup>172</sup> Così L. MELDOLESI - L. CAMPANELLI, *ult.loc.cit.*

<sup>173</sup> Così L. MELDOLESI - L. CAMPANELLI, *ult.loc.cit.*

<sup>174</sup> Così R. ZIZZA, *op cit.*, 26.

<sup>175</sup> V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso*, 2003, in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_352\\_documento\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_352_documento_itemName_0_documento.pdf)

<sup>176</sup> Per un approfondimento v. D. DEL BOCA, *Parallel economy and allocation of time*, in *Quarterly Journal of Microeconomics*, 1981, 4; K. MACAFEE, *A glimpse of the hidden economy in the national accounts*, in *Economy Trends*, 1980, 136; T. PARK, *Reconciliation between personal income and taxable income*, Bureau of Economic Analysis, 1978.

nella contabilità nazionale, la produzione del reddito (rilevato presso le imprese) e il suo utilizzo per consumi, investimenti e risparmi (rilevati presso le famiglie) sia necessariamente uguale, le eventuali discrepanze tra le due misure, al netto di errori di rilevazione, rappresentano la stima dell'economia sommersa<sup>177</sup>. Alla base di questo metodo vi stanno due assunzioni. La prima è che non vi sia nessuna reticenza da parte delle famiglie nel nascondere il reddito prodotto regolarmente; la seconda è data dall'impossibilità per le imprese e per le famiglie di nascondere le proprie spese. Data la facilità di errori e omissioni nelle rilevazioni del reddito e della spesa e data la possibilità di spendere il reddito proveniente dal sommerso nel sommerso, questo metodo risulta di discutibile affidabilità<sup>178</sup>.

*Il metodo della differenza tra la stima del lavoro regolare e il livello di occupazione che si considera normale*, utilizza come indicatore del sommerso la differenza tra il tasso di partecipazione lavorativa rilevata ufficialmente e quello effettivo (o tra il tasso di disoccupazione rilevata e la quota di persone che sono alla ricerca di un lavoro). Per esempio, in caso di un andamento costante della forza lavoro, la diminuzione del lavoro regolare è segno di un aumento del lavoro irregolare. Il limite principale di questo metodo è che, la discrepanza misurata, può essere dovuta anche ad altre cause. Tale discrepanza può essere dovuta a una situazione economica sfavorevole o una situazione culturale particolare. A ciò si aggiunge l'impossibilità per tale metodo di cogliere le sfaccettature del lavoro sommerso, che in alcune realtà costituiscono una parte importante del sommerso<sup>179</sup>.

*Il metodo degli input fisici* si basa sull'utilizzo del consumo di elettricità (o di altri input misurabili) come indicatore del livello dell'attività economica (regolare e irregolare). Conoscendo il valore dell'elettricità erogata e il consumo delle attività (economiche o meno) regolari, è possibile, per differenza, stabilire il livello dell'attività sommersa. Tre sono le critiche a questo metodo. La prima è che molte attività economiche non richiedono grosse quantità di elettricità; la seconda è che l'attività irregolare si concentra prevalentemente in attività economiche di tipo *labour intensive*, con un basso rapporto energia/prodotto. Terzo, il rapporto tra elettricità consumata e reddito prodotto si differenzia nel tempo e nello spazio<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup>Così L. MELDOLESI E L. CAMPANELLI, *ult.loc.cit.*

<sup>178</sup>V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso*, 2003, in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_352\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_352_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>179</sup>Così L. MELDOLESI E L. CAMPANELLI, *ult.loc.cit.*

<sup>180</sup>V. C. LUCIFORA, *ult. loc.cit.* SCHNEIDER-ENSTE confrontano i diversi metodi di stima dell'economia sommersa per i principali paesi OCSE (metodi monetari e metodi dei consumi di elettricità. Tale studio

Tra i metodi indiretti ritroviamo anche, il c.d. *currency demand approach* (approccio della domanda di moneta o domanda corrente)<sup>181</sup> che è quello che ha avuto, più o meno meritatamente, maggiore risonanza a livello internazionale<sup>182</sup>. Secondo tale approccio tutte le transazioni dell'economia sommersa avvengono esclusivamente in contanti, per non lasciare tracce osservabili, per cui una crescita di domanda di moneta non spiegabile con fattori convenzionali (crescita dei redditi, variazioni dei tassi di interessi, etc.), è direttamente correlata a un incremento dell'economia sommersa<sup>183</sup>. Nonostante sia un

---

conferma la tendenza di questi metodi indiretti a produrre una dimensione elevata. V. F.SCHNEIDER - E D.H.ENSTE, (*Shadow economies: size, causes and consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, 77 ss. e *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, in *IMF Working Paper*, 2000, 26 ss.).

<sup>181</sup>Tale metodo è stato introdotto da CAGAN (*The Demand for Currency Relative to Total Money Supply*, in *Journal of Political Economy*, 1958, 66, 303 ss.), proposto poi da P. GUTMANN (*Subterranean Economy*, in *Financial Analysts Journal*, November, 1977, 34, 26 s.) e ripreso da V. TANZI (*The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington, 1982; *The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications*, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, December 1980, No. 135; *The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80*, IMF Staff Papers, 1983, vol. 30, 283 ss.; *Uses and abuses of estimates of the underground economy*, in *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456, June 1999); da P.D. J. PYLE (*Tax evasion and the black economy*, University of California, Macmillan, 1989) e più recentemente da F.SCHNEIDER - E D.H.ENSTE, (*Shadow economies: size, causes and consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, 77 ss. e *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, in *IMF Working Paper*, 2000, 26 ss.).

<sup>182</sup>V. i numerosi studi condotti da Schneider, infatti, sono stati spesso al centro dell'attenzione del dibattito scientifico e dei media. Le ragioni di tale notorietà risiedono negli stessi risultati eclatanti a cui si è pervenuti e nell'equivoco che seguita a caratterizzare tali cifre, erroneamente e insistentemente richiamate dai non specialisti della materia, come stime ufficiali del Fondo Monetario Internazionale (Fmi), che invece ha più volte smentito la paternità di tali stime, criticandone anche la metodologia. Lo studio di Schneider-Enste è stato pubblicato nei *Working Paper* dell'Fmi, ma ciò non significa che il suo contenuto rappresenti il parere del Fondo Monetario stesso, così come è ben evidenziato nella presentazione dello stesso prodotto editoriale del Fondo. Le dichiarazioni del rappresentante del Dipartimento Statistico dell'Fmi, Adriaan Bloem, intervenuto alla conferenza internazionale *The Non-observed Economy: Measurement and Policy Issues*, organizzata da Ocse, Censis, Istat e Università di Roma "Tor Vergata" il 20 e 21 gennaio 2003 sono esplicite: "La cifra riportata nel Working Paper non riflette una posizione ufficiale del Fmi; gli autori non fanno parte dello staff del Fondo e i metodi non sono approvati dal Dipartimento Statistico" (Dichiarazione rilasciata ad ADNKRONOS il 21 gennaio 2003). I motivi tecnici di questa non approvazione erano l'argomento della relazione di Mr. Bloem alla conferenza stessa: assunzioni irrealistiche e impossibilità di produrre alcuna analisi, aldilà di un'unica cifra di Pil sommerso.

<sup>183</sup>La domanda di denaro esercitata dall'economia sommersa è quindi misurata partendo dalla stima econometrica di una funzione di domanda complessiva di moneta, in cui sono considerate tutte le variabili che tradizionalmente la causano. Per isolare l'eccesso di contante da imputare al sommerso, si stima un'equazione di domanda di circolante, nella quale sono inserite come variabili esplicative alcune cause della *black economy*, quali l'elevata pressione fiscale, l'eccesso di regolazione delle attività economiche e l'intensità di regolazione del lavoro e come variabili di controllo fattori quali il tasso di interesse, il reddito, la tecnologia dei pagamenti, livello dei prezzi, valore e dinamica delle transazioni, consuetudini o le tecnologie di pagamento. In particolare, le variabili esplicative del residuo, utilizzate da Schneider sono quattro: le aliquote fiscali dirette, medie e marginali; il rapporto fra le imposte indirette e il prodotto interno lordo; la complessità del sistema fiscale, misurata attraverso un indicatore ad hoc, calcolato a partire dalla numerosità degli strumenti di tassazione e di agevolazione fiscale utilizzati; l'intensità del sistema di regolazione pubblica, misurata attraverso un indicatore della numerosità e dell'impatto delle leggi nazionali e regionali in tema di condizioni e orari di lavoro, sicurezza sociale, ecc. La quantità di circolante imputabile al sommerso si ottiene come differenza tra la domanda di contanti stimata tenendo conto del contributo di tutte le variabili esplicative e quella simulata facendo assumere alla variabile-causa (senza la quale in pratica non vi sarebbe economia sommersa: tipicamente, l'imposizione fiscale) un valore nullo o pari al suo minimo storico nel periodo considerato. Quindi, calcolando per un anno "base" la velocità di circolazione (come rapporto tra il PIL

metodo ampiamente utilizzato, le critiche a esso rivolte sono molteplici. Innanzitutto non tutte le transazioni nell'economia sommersa avvengono in contanti<sup>184</sup> soprattutto nei paesi dove sono meno efficienti e capillari i controlli di natura fiscale, non è quindi improbabile che i pagamenti avvengano anche ricorrendo ad altri mezzi. In secondo luogo l'aumento della domanda di moneta può essere dovuto a una riduzione della domanda di depositi o ad altre cause interne ai meccanismi di funzionamento del mercato monetario e creditizio, non direttamente collegati all'economia sommersa<sup>185</sup>.

Un metodo simile a quello monetario è quello *delle transazioni*, che si basa sull'assunzione che esista un rapporto costante nel tempo tra il volume delle transazioni (avvenute in contanti e per mezzo di assegni) e reddito (PNL ufficiale)<sup>186</sup>. Le critiche che possono essere rivolte verso tale metodo sono più o meno le stesse del metodo monetario<sup>187</sup>.

In genere si è osservato che le stime effettuate con i vari metodi cosiddetti monetari – ovvero che utilizzano una qualche variante dell'equazione di domanda di moneta – tendono

---

nominale e il circolante legalmente utilizzato, a sua volta pari alla differenza tra il circolante totale e il circolante "illegale" causato dal sommerso), e formulando l'ipotesi che questa sia la stessa nell'economia regolare e in quella irregolare, si ottiene il PIL sommerso, via equazione quantitativa della moneta, moltiplicando la velocità per l'eccesso di circolante. V. COMMISSIONE BILANCIO - CAMERA DEI DEPUTATI, *L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica*, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Roma, 16 luglio 1998, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap1/istat1998.htm> V. R. ZIZZA, *op. cit.*, 26 e M. AVOLA, *L'emersione del lavoro irregolare*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap1.htm#par12>

<sup>184</sup>In un contributo del 1985 A.J. ISACHSEN - S. STROM (*The size and growth of the hidden economy in Norway*, in *Review of Income and Wealth*, 1985, 31/1) documentano che in Norvegia nel 1980 circa l'80 per cento delle transazioni sommerse avvenivano in contanti.

<sup>185</sup>Sono altri due i limiti del metodo monetario. Tale modello presuppone che la velocità di circolazione della moneta sia identica nell'economia ufficiale e nell'economia sommersa, ma se ciò non fosse, la stima del prodotto non rilevato a partire dalla misurazione della domanda di denaro circolante dell'economia sommersa risulterebbe inattendibile. Stime specifiche sulla velocità di circolazione della moneta nelle due economie, regolare e sommersa, andrebbero inoltre formulate per ciascuno dei paesi a cui è riferita l'analisi. Inoltre appare problematica l'identificazione di un anno base "senza sommerso" dal quale calcolare la velocità di circolazione "ufficiale". E' oltremodo criticabile l'assunzione di pari velocità di circolazione tra economia sommersa e ufficiale. V. R. ZIZZA, *op. cit.*, 28. Si potrebbe tuttavia, come D.E.A GILES (*Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand*, in *Empirical Economics*, 1999, 24, 621 ss.), tentare la stima con diversi valori del parametro velocità, individuando di conseguenza differenti misure dell'economia sommersa ovvero, come nel nostro caso, applicare per ogni periodo oggetto di stima la velocità corrispondente.

<sup>186</sup>Alla base del metodo delle transazioni, ideato da Feige e applicato negli Stati Uniti, vi è l'equazione quantitativa della moneta  $MV = pT$  (con M quantità di moneta, V velocità di circolazione della moneta, p prezzi, T transazioni totali); assumendo costante la velocità di circolazione della moneta e conoscendo M, è possibile trovare pT (reddito totale dato da reddito regolare + irregolare). Il reddito irregolare si trova per differenza tra questo valore e il reddito regolare conosciuto da altre fonti. Cfr. E. L. FEIGE, *The Underground Economies. Tax Evasion and Information Distortion*, in *Cambridge University Press*, Cambridge, 1989 e *How big is the Irregular Economy?*, in *Challenge*, 1979, vol. 22, 5 ss.

<sup>187</sup>La fallacia del metodo consiste negli assunti su cui si basa. Affinché tale metodo sia efficace, è necessaria: l'esistenza di un anno senza economia sommersa; la velocità di circolazione della moneta e degli assegni deve essere stabile nel tempo e la moneta deve essere utilizzata solo a scopi di transazione. Così L. MELDOLESI - L. CAMPANELLI, *ult. loc. cit.*

a produrre risultati alquanto elevati, sempre più elevati dei risultati che si ottengono con gli altri metodi diretti – auditing fiscale – e soprattutto indiretti – in particolare quello della discrepanza tra dati di contabilità nazionale e dati fiscali<sup>188</sup>.

Le prime stime che furono effettuate sul finire degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, effettuate appunto con il metodo monetario si caratterizzavano per un'elevata variabilità, nel corso del tempo e tra paesi<sup>189</sup>.

Un atteggiamento critico nei confronti dei “macro-model methods”, in generale, e sui risultati raggiunti da Schneider-Enste con l'approccio monetario, è stato espresso anche dall'Ocse<sup>190</sup>.

Nonostante si sia oramai sviluppata un'ampia letteratura critica sulla debolezza di tale approccio<sup>191</sup>, i dati calcolati con il modello monetario sono messi in evidenza da molte ricerche, comprese quelle commissionate dall'Unione Europea<sup>192</sup>.

Oltre ai metodi diretti e indiretti, vi è infine l'approccio noto come *model approach* che considera l'entità del sommerso come una variabile non osservabile, e si sofferma sui suoi legami di causa - effetto con una pluralità di determinanti e di indicatori<sup>193</sup>. Segnali della presenza del sommerso sono infatti riscontrabili non solo negli indicatori monetari

---

<sup>188</sup>Così B. CHIARINI-M. MARÈ, *L'evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi*, versione preliminare 2008, 20 gennaio 2008, in [http://www.cisl.it/sito-studi.nsf/27fd1865a632116ac125702d00361040/d3060d0c677daa84c12573fb0044774c/\\$FILE/Mar%C3%A8%20Chiellini.pdf](http://www.cisl.it/sito-studi.nsf/27fd1865a632116ac125702d00361040/d3060d0c677daa84c12573fb0044774c/$FILE/Mar%C3%A8%20Chiellini.pdf)

<sup>189</sup>V. P. BARTHELEMY, *The macroeconomic Estimates of the hidden economy: analysis*, in *Review of Income and Wealth*, 1988, vol. 34, 183 ss. Tale studio compare la diffusione del sommerso in alcuni Paesi OCSE dal 1970 al 1990 confrontando il metodo monetario e quello contabile. I paesi presi in considerazione sono: Belgio, Italia, Irlanda, Francia, Germania, Stati Uniti, Regno Unito. L'economia sommersa ammontava ad esempio nella Germania dell'Ovest nel 1980 a 24% del PIL secondo Feige, e l'8,1-14,6 secondo il metodo Tanzi, lo stesso dicasi per il Regno Unito che presentava con i due metodi percentuali differenti, rispettivamente il 15% e il 7,2%<sup>189</sup>. Altre stime hanno poi cercato di confrontare i paesi europei considerando anche la variabile temporale. Per esempio l'Italia presentava nel 1975 un sommerso pari al 13,9-18 del PIL secondo il metodo monetario, l'8,5% secondo quello contabile, stesso dicasi per il 1980 dove presentava il 20-30 e il 14,2, nel 1990 un sommerso pari al 115% secondo il metodo contabile. Allo stesso modo il Regno Unito dimostrava nel 1975 un sommerso pari al 2,9-13 per il metodo monetario e 1-4 per quello contabile; nel 1980 invece il 2,5-14 e 2,5-5,5.<sup>189</sup> Pur con le cautele del caso determinate dalla scarsa affidabilità del metodo monetario e dei problemi che esso presenta, tra il 1970 e il 1990 emerge che l'Italia presentava uno dei livelli più elevati, se non il più alto, di economia sommersa, nell'ordine del 25-30% rispetto al PIL.

<sup>190</sup>V. OCSE, *Measuring the non-observed economy*, “Statistics Brief”, Novembre 2002, n 5. Secondo l'OCSE “Tali metodi [...] non sono considerati utili per ottenere stime esaustive del Pil o per stimare la produzione sommersa. Essi, comunque, tendono a produrre misure spettacolarmente elevate che non hanno solide basi scientifiche, ma che, ciononostante, attirano molto l'attenzione dei politici e dei giornali”.

<sup>191</sup>V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Anno 2000, Conti nazionali, Statistiche in breve, 23 settembre 2003, 10.

<sup>192</sup>Cfr. P.H. RENOY – S. MATEMAN, *Il lavoro sommerso in Europa: verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso - Rapporto Finale* -Amsterdam, October, Regioplan Publication nr. 424, Regioplan Research Advice and Information, 2001 in <http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/>

<sup>193</sup>La metodologia del *model approach* si basa sulla teoria statistica delle variabili latenti, per la misura delle quali si ricorre all'analisi fattoriale.

(l'aumento delle transazioni in contante), ma anche negli indicatori della produzione e in quelli del mercato del lavoro. Tra i modelli utilizzati da tale approccio degno di nota è il *Multiple Indicators Multiple Causes model* (MIMIC)<sup>194</sup>. In tale modello il sommerso è trattato come una variabile non osservabile, legata da un lato, a un set di indicatori osservabili che ne riflettono i cambiamenti, e dall'altro, a un set di variabili, anch'esse osservabili, che rappresentano del cause del fenomeno<sup>195</sup>.

## 2. La diffusione in Europa

La presenza di un così ampio numero di metodi di misurazione del lavoro sommerso, principalmente dovuta alla notevole difficoltà di quantificarlo, comporta la presenza di stime del fenomeno tra loro differenti, che rendono difficile quantificare il fenomeno, specie in ambito europeo.

Le stime del sommerso nei paesi OCSE basate su una combinazione del modello MIMIC e del metodo della domanda di moneta benchè discutibili devono essere

---

<sup>194</sup>Il modello MIMIC è stato utilizzato per la prima volta da JÖRESKOG & GOLDBERGER (*Estimation of a model with multiple indicators and multiple causes of a single latent variable*, in *Journal of the American Statistical Association*, 1975, 70, 631 ss.) e poi ripreso da B. FREY & H. WECK-HANNEMAN (*The Hidden Economy as an "Unobservable" Variable*, in *European Economic Review*, 1984Vol. 26, No. 1, 33 ss.) e da D.E.A. GILES (*Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand*, in *Empirical Economics*, 1999, 24, 621 ss.).

<sup>195</sup>La variabili utilizzate come cause nel modello MIMIC sono: la pressione fiscale, il consumo in termini reali del settore pubblico, il tasso di disoccupazione, i lavoratori non dipendenti. Gli indicatori sono il prodotto interno lordo, il tasso di crescita del circolante al netto della quota di cassa contante detenuta dalle banche. V. sul punto anche R. DELL'ANNO, *Stimare l'economia sommersa con un approccio ad equazioni strutturali. Un'applicazione all'economia italiana (1962-2000)*, in Diritti, regole, mercato, Economia pubblica ed analisi economica del diritto, Pavia, Università, 3 - 4 ottobre 2003 in <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/269.pdf>. R. ZIZZA, *op cit.*, 35, propone di ricorrere a un modello di analisi fattoriale di natura più esplorativa, nel quale non viene fatta una distinzione a priori tra cause e indicatori; tale tecnica statistica risponde all'esigenza di fornire una descrizione parsimoniosa di un set di dati osservati, spiegando *le correlazioni tra le variabili osservate in funzione di un numero ridotto di fattori non osservabili*, particolarmente sentita quando serie differenti, sebbene correlate, forniscono segnali multipli, talvolta di difficile lettura.

necessariamente prese in considerazione<sup>196</sup>. Si considerino ora i dati riferiti al periodo 1989/1990 -2007<sup>197</sup>.

**Tabella 2. La dimensione dell'economia sommersa nei 21 paesi OECD dal 1989 al 2007**

Shadow economy										
OECD-countries	Average 1989/90	Average 1994/95	Average 1997/98	Average 1999/00	Average 2001/02	2003	2004	2005	2006	2007
1. Australia	10,1	13,5	14,0	14,30	14,10	13,7	13,2	12,6	11,4	10,7
2. Belgium	19,3	21,5	22,5	22,2	22,0	21,4	20,7	20,1	19,2	18,3
3. Canada	12,8	14,8	16,2	16,0	15,8	15,3	15,1	14,3	13,2	12,6
4. Denmark	10,80	17,8	18,3	18,0	17,9	17,4	17,1	16,5	15,4	14,8
5. Germany	11,80	13,5	14,9	16,0	16,3	17,10	16,1	15,4	14,9	14,6
6. Finland	13,4	18,20	18,9	18,1	18,0	17,60	17,2	16,6	15,3	14,5
7. France	9,0	14,5	14,9	15,2	15,0	14,7	14,3	13,8	12,4	11,8
8. Greece	22,6	28,6	29,0	28,7	28,5	28,2	28,1	27,6	26,2	25,1
9. Great Britain	9,6	12,5	13,0	12,7	12,5	12,2	12,3	12,0	11,1	10,6
10. Ireland	11,0	15,4	16,20	15,9	15,7	15,4	15,2	14,8	13,4	12,7
11. Italy	22,80	26,0	27,3	27,1	27,0	26,1	25,2	24,4	23,2	22,3
12. Japan	8,8	10,6	11,1	11,2	11,1	11,0	10,7	10,3	9,4	9,0
13. Netherlands	11,9	13,7	13,5	13,1	13,0	12,7	12,5	12,0	10,9	10,1
14. New Zeland	9,20	11,3	11,9	12,8	12,6	12,3	12,2	11,7	10,4	9,8
15. Norway	14,8	18,2	19,6	19,1	19,0	18,6	18,2	17,6	16,1	15,4
16. Austria	6,9	8,6	9,0	9,8	10,6	10,8	11,0	10,3	9,7	9,4
17. Portugal	15,9	22,10	23,1	22,7	22,5	22,2	21,7	21,2	20,1	19,2
18. Sweden	15,8	19,5	19,9	19,2	19,1	18,6	18,1	17,5	16,2	15,6
19. Switzerland	6,7	7,8	8,1	8,6	9,4	9,5	9,4	9,0	8,5	8,2
20. Spain	16,1	22,4	23,1	22,7	22,5	22,2	21,9	21,3	20,2	19,3
21. USA	6,7	8,8	8,9	8,7	8,7	8,5	8,4	8,2	7,5	7,2
Unweighted average for 21 OECD countries	12,7	16,2	16,80	16,8	16,7	16,5	16,1	15,6	14,5	13,9

Fonte: Feld-Scheider (2010)

In base a tali dati il livello dell'economia sommersa è passata dal 16,8% nel 1999/2000, al 13,9% nel 2007<sup>198</sup>. Dalla fine degli anni '90 la dimensione dell'economia sommersa nella

<sup>196</sup>Lo svantaggio del modello MIMIC è di produrre solo stime relative della dimensione e allo sviluppo dell'economia sommersa, svantaggio che può esser attenuato dall'utilizzo anche del metodo monetario. Sebbene ciascuno abbia i propri inconvenienti, e benché le distorsioni nelle stime dell'economia sommersa quasi certamente prevalgono, dati ottenuti con questi metodi sono secondo alcuni i migliori attualmente disponibili (così L. P. FELD - F. SCHNEIDER, *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, March 2010, 5 s., in [http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Plenum%202/01%20Feld\\_Schneider\\_Survey\\_Shadow\\_Economy\\_potsdam2010.pdf](http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Plenum%202/01%20Feld_Schneider_Survey_Shadow_Economy_potsdam2010.pdf) La procedura di integrazione dei due metodi è descritta in dettaglio in R.DELL'ANNO - F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy of Italy and Pther OECD Countries: What Do We Know?*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2003, 21, 223 ss., e *A Complex Approach to Estimate Shadow Economy: The Structural Equation Modelling*, in: M. FAGGNINI - T. LOOKS, *Coping with the Complexity of Economics*, Springer, Berlin et al, 110 ss.

<sup>197</sup>V. V. L.P.FELD - F. SCHNEIDER, *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, *op cit.*, 26 Tale studio la metodologia MIMIC è integrata con il metodo della domanda di moneta. Sono utilizzate a questo fine le stime calcolate attraverso l'approccio di domanda di moneta disponibili per Austria, Germania, Italia e Stati Uniti. V. R. DELL'ANNO - F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy of Italy and other OECD Countries: What Do We Know?*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2003, 21, 223 ss.; C. BAJADA- F. SCHNEIDER, *The Shadow Economies Of The Asia-Pacific*, in *Pacific Economic Review*, 2005, 10, 379 ss.; F.SCHNEIDER -D. ENSTE, *The Shadow Economy: Theoretical Approaches, Empirical Studies, and Political Implications*, in Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2002. Per un approfondimento sulla diffusione dell'economia sommersa dal 1989 al 2003 v. F. SCHNEIDER- R. KLINGLMAIR, *Shadow Economies around the World: What Do We Know?* in Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor (IZA) DP, No. 1043, March 2004 in <http://ftp.iza.org/dp1043.pdf>

maggior parte dei paesi OCSE ha continuato a diminuire<sup>199</sup>. Ciò significa che dal 1997/98, anno in cui l'economia sommersa era più diffusa nella maggior parte dei paesi OCSE, tale fenomeno è andata via via riducendosi. Solo in Germania, Austria e Svizzera, il trend di crescita è durato più a lungo e si è invertita solo nel 2004<sup>200</sup>. Italia e Svezia presentano tra il 1997/98 e 2007, invece, la più consistente riduzione della quota dell'economia sommersa, rispettivamente del -5,0% e -4.0. Se si considerano singolarmente i singoli Paesi si nota che presentano minori livelli di sommerso Austria, Svizzera, Francia e Gran Bretagna<sup>201</sup>. Con il 20% al 26%, i paesi del Sud Europa presentano invece le economie sommerse più estese<sup>202</sup> dove Grecia, Italia e Spagna presentano sia nel 2004/2005 sia nel 2007 rispettivamente il 26,3%, 23,2%, 20,5% e 25,1%, 22,3%, 19,3% del PIL ufficiale<sup>203</sup>.

Secondo gli autori delle stime le ragioni di tali polarizzazioni dipendono dalla quantità delle normative presenti in ciascun paese<sup>204</sup>. Si ritiene infatti che l'economia sommersa in Italia sia così estesa perché gran parte ciò che è proibito è considerato legittimo<sup>205</sup>.

Simili ragionamenti non giustificano però i sorprendenti medi livelli di sommerso nei paesi scandinavi. E' infatti risaputo che in tali paesi il sommerso è bassissimo. I dati quindi stimati con i metodi monetari non possono essere ritenuti attendibili.

Diverse da tali stime, pur prendendole relativamente in considerazione, sono quelle conteggiate nel 1998 dalla Commissione europea che ha stimato la dimensione dell'economia sommersa nell'UE tra il 7 e il 16% del PIL dell'UE<sup>206</sup>, il che corrispondeva all'incirca a 10-28 milioni di unità di manodopera, vale a dire 7-19% del volume

---

<sup>198</sup>V. F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy in Germany: A Blessing or a Curse for the Official Economy?*, in *Economic analysis & policy*, 2008, 38, 105 ss., in [http://www.eap-journal.com/archive/v38\\_i1\\_8.pdf](http://www.eap-journal.com/archive/v38_i1_8.pdf)

<sup>199</sup>Cfr. L. P. FELD - F.SCHNEIDER, *ult.loc.cit.*

<sup>200</sup>Così L. P. FELD - F.SCHNEIDER, *ult.loc.cit.*

<sup>201</sup>V. F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy in Germany: A Blessing or a Curse for the Official Economy?*, in *Economic analysis & policy*, 2008, 38, 105 ss., in [http://www.eap-journal.com/archive/v38\\_i1\\_8.pdf](http://www.eap-journal.com/archive/v38_i1_8.pdf)

<sup>202</sup>V. L. P. FELD - F.SCHNEIDER, *ult.loc.cit.*

<sup>203</sup>Così F.SCHNEIDER, *Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries*, in *Economics The Open Access, Open Assessment E-Journal*, 2007, July 24, 9, in <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2007-9?searchterm=schneider>

<sup>204</sup>V. F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy in Germany: A Blessing or a Curse for the Official Economy?*, in *Economic analysis & policy*, 2008, 38, 105 ss., in [http://www.eap-journal.com/archive/v38\\_i1\\_8.pdf](http://www.eap-journal.com/archive/v38_i1_8.pdf)

<sup>205</sup>Cfr. F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy in Germany: A Blessing or a Curse for the Official Economy?*, in *Economic analysis & policy*, 2008, 38, 105 ss., in [http://www.eap-journal.com/archive/v38\\_i1\\_8.pdf](http://www.eap-journal.com/archive/v38_i1_8.pdf)

<sup>206</sup>Queste stime sono state ottenute consultando esperti nazionali del mercato del lavoro che operano nell'ambito delle reti CE SYSDÉM (Sistema di valutazione e di monitoraggio) e MISEP (Sistema di mutuo scambio di informazioni sulle politiche dell'occupazione). Sono stati considerati i seguenti studi comparativi: P. BARTHÉLÉMY - F.MIGUELEZ - E. MINGIONE - R. PAHL - A. WENIG, *Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)*, DG V, 1990; J. BIVEUR - J. P. YONNET, *Measurement of the Shadow Economy - Study of five European countries (Germany, Belgium; France, Great Britain, Italy)*, ORSEU, 1995; DELOITTE & TOUCH, *The Black Economy and Taxes on Social Contributions*, Task force "Prelevi obbligatori", DG XXI, 1997; F.

dell'occupazione regolare complessiva<sup>207</sup>. Quest'ultima cifra non va confusa con quella delle persone occupate, infatti gran parte del lavoro nero è effettuata da persone che lavorano anche nell'economia formale e che rientrano quindi già nel computo dell'occupazione complessiva. Proprio per questo appare difficile stimare di quanto aumenterebbe il PIL nel caso tutto il lavoro sommerso passasse all'economia formale. Secondo la Commissione sulla base delle stime dell'economia sommersa che variavano a seconda del metodo usato, era possibile identificare tre gruppi di paesi<sup>1</sup>. Da un lato vi era un gruppo di paesi in cui l'economia sommersa era stimata a circa 5% del PIL (paesi scandinavi, Irlanda, Austria e Paesi Bassi), dall'altro vi erano paesi quali Italia e Grecia in cui essa era stimata a più del 20%. Fra i due gruppi, a livelli intermedi, vi erano : il Regno Unito, la Germania e la Francia, che si situavano circa a metà strada tra i due estremi.

Una ricerca del 1998 specifica sulla Svezia ha mostrato che il lavoro sommerso è presente principalmente in quei settori dove circola denaro contante. Il rapporto mostra che il grado di lavoro sommerso dipende dal numero dei testimoni presenti alla transazione irregolare, nel caso non sia presente alcuna persona, la probabilità di lavoro sommerso è più alta. Questo significa che il livello di sommerso è inesistente o ai minimi in quelle attività caratterizzate da routine strutturate, gestite da normali impiegati che non hanno nessun interesse a partecipare a questo genere di attività<sup>208</sup>. Tale ipotesi è estensibile a tutti i Paesi Europei, e un esempio classico è l'Italia.

Nel 2001 un'altra ricerca<sup>209</sup> richiesta dalla Commissione europea ha reputato che il lavoro sommerso oscilla tra una percentuale del 3 e il 15% del PIL, con una diffusione

---

SCHNEIDER, *Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD countries over time*, Dipartimento di Economia, Università Johannes Kepler di Linz, Austria, 1997.

<sup>207</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea COM (98) – 219 *cit.* La comunicazione non solo si è assunta il compito di promuovere il dibattito, di esaminare le politiche in materia di lotta al lavoro sommerso e di facilitare lo scambio di buone prassi, ma addirittura si è posta l'obiettivo di dare un'idea sulla dimensione dell'economia sommersa nei Paesi membri dell'Unione. Nella Comunicazione sono individuate le condizioni che favoriscono la nascita e la proliferazione di attività sommerse, le principali tipologie di lavoratori in nero e sono descritti gli effetti delle attività sommerse sulla concorrenza, sulle finanze pubbliche e sul finanziamento dei servizi dello stato sociale.

<sup>208</sup>V. Istituto Nazionale di Revisione Contabile (Riksrevisionsverket) (1998), *IL lavoro illegale in Svezia, il dilemma su uno stato assistenziale*, Stoccolma, RRV, 1998, 61.

<sup>209</sup>V. Cfr. P.H. RENOY – S. MATEMAN, *Il lavoro sommerso in Europa: verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso - Rapporto Finale* -Amsterdam, October, Regioplan Publication nr. 424, Regioplan Research Advice and Information, 2001 in <http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/> E' stato lo stesso organo europeo ha commissionato una tale ricerca nei sette Stati membri.. Tale ricerca ha avuto lo scopo da un lato, di identificare le politiche adottate dagli Stati membri, e dall'altro, di individuare un mix di interventi da raccomandare a livello europeo.

diversificata nei sette Paesi considerati (Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia)<sup>210</sup>.

Alla ricerca del 2001, ne è seguita un'altra nel 2004, questa volta estesa a tutti i Paesi appartenenti all'Unione europea, inclusi i nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est<sup>211</sup>. Secondo tale rapporto l'Europa dal punto di vista della diffusione del fenomeno e in relazione al tipo di *welfare state* utilizzato, può essere sostanzialmente suddivisa in quattro aree (tabella 3): quella mediterranea, quella continentale, quella nordica, e quella dell'est (o dei nuovi paesi membri).

---

<sup>210</sup>Per calcolare la diffusione del lavoro sommerso sono state utilizzate due tipologie di misurazione differenti: da un lato, si sono considerati i dati forniti dagli enti di statistica di ciascun paese, dall'altro, sono stati presi in considerazione anche quelli calcolati con la domanda corrente. L'ammontare del lavoro sommerso in Francia è stato stimato nel 1996 in una percentuale che oscilla tra il 4% e il 14% del PIL secondo la prima tipologia, al 14,7% del PIL in base alla seconda tipologia. I settori in Francia in cui è presente il lavoro sommerso sono: edilizia (25,5%); servizi personali, sociali e della comunità (24,4%); vendita al dettaglio (20,3%); ristorazione (hotel-bar-ristoranti) (14,7%); trasporti (8,4%); agricoltura (8,4%); industria tessile (3%). Il numero dei lavoratori in nero consiste principalmente di disoccupati, immigrati irregolari, lavoratori autonomi e dei dipendenti. Secondo F.SCHNEIDER - .H.ENSTE (*Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, 73-110) l'ammontare del lavoro sommerso in Germania si aggira intorno al 16% del PIL (15.5% nel 1999, 16.0% nel 2000), utilizzando l'approccio della domanda corrente, mentre usando un approccio micro – economico e i dati provenienti dalla Lista Economica e Sociale Tedesca si arriva ad una stima del 1% del PIL. I settori con la più alta percentuale di lavoro sommerso sono: l'agricoltura; i servizi per la comunità, sociali e personali; a manifattura; le costruzioni. I gruppi di popolazione che più lavorano nel sommerso sono: i pensionati; gli studenti, gli immigrati irregolari; i disoccupati; gli autonomi; gli occupati. Secondo l'approccio della domanda corrente si stima che in Olanda l'ammontare del lavoro sommerso sia intorno al 13,8% del PIL (media 1996 – 97). I settori dove il lavoro sommerso ha preso piede sono quello agricolo, dei servizi personali, sociali e della comunità e quello edile. I lavoratori in nero sono principalmente studenti, disoccupati, lavoratori autonomi e i doppi-lavoristi. In Spagna, si stima che l'economia "in nero" sia una percentuale compresa tra il 15% e il 20% del PIL. Questo è quanto emerso dalle interviste dirette su circa 7 mila persone condotte dal Governo nell'autunno del 1985, dalle interviste con esperti fiscali, sindacali e di settore, dalle differenze su come viene speso il reddito secondo le indagini dei redditi familiari e dalle stime del reddito nazionale fatte dall'INE e dagli studi settoriali nelle aree come quelle dell'abbigliamento, dell'abbigliamento sportivo e altre (metodo della discrepanza). I settori in cui si trova la maggior parte del lavoro sommerso sono: agricolo, dei servizi personali, sociale e della comunità e manifatturiero. Il lavoro sommerso è svolto principalmente dai disoccupati, dagli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. F.SCHNEIDER - .H.ENSTE (*Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, 73-110) stimano che l'ammontare del lavoro sommerso in Svezia sia il 19,5% del PIL, mentre Istituto Nazionale di Revisione Contabile (Riksrevisionsverket) (IL lavoro illegale in Svezia, il dilemma su uno stato assistenziale, Stoccolma, 1998) valuta che il lavoro sommerso giustifichi il 5% delle ore di lavoro totali e i guadagni non dichiarati si aggirino intorno al 3% del PIL. Secondo questo studio l'11 – 14% della popolazione adulta ha praticato il lavoro sommerso negli scorsi 12 mesi. In Svezia i settori, con una quantità relativamente grande di lavoro sommerso, sono: servizi personali, sociali e di comunità; costruzioni e trasporti. In Svezia il lavoro sommerso è principalmente svolto dagli occupati, ossia persone che già sono presenti sul mercato del lavoro. Sebbene i disoccupati potrebbero essere maggiormente incentivati ad intraprendere il lavoro sommerso, essi non sono molto adatti a competere nel mercato del sommerso per il fatto che hanno perso i contatti con il mondo del lavoro, perché e necessario aver accesso a conoscenze aggiornate, ai clienti, ai settori di attività e agli strumenti. È evidente che gli occupati sono facilitati in questo rispetto ai disoccupati. I giovani costituiscono un gruppo molto attivo nell'economia sommersa.

<sup>211</sup> V. P.RENOOY – S. IVARSSON – O. VAN DER WUSTEN-GRITSAI – E.MEIJER, *Undeclared work in an enlarged European Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items. Final report*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1, maggio 2004 in [ec.europa.eu / social / BlobServlet? docid = 2652 & langId = it](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=2652&langId=it)

**Tabella 3. Alcune stime del lavoro sommerso: comparazione di dati proveniente da fonti diverse**

AREA	PAESE	Dati riportati da EIRO			Dati riportati dalla CE		
		%	ANNO	FONTE	%	ANNO	FONTE
NORDICA	Svezia	4,60%	1998	Ufficio nazionale svedese	3%	1997	Fondazione Rockwool
	Gran Bretagna	1,50%	2003	Dati riportati nel NAP	2%	2000	Fondazione Rockwool
CONTINENTALE	Francia	10% -20%	2003	Agenzia centrale delle organizzazioni della sicurezza sociale	4-6,5%	1998	Fondazione Rockwool
	Germania	17%	2004	governo	6%	2001	Fondazione Rockwool
MEDITERRANEA	Spagna	n.d.			15-20%	1985	Governo spagnolo
	Italia	17%	2000	Non indicato	16-17%	2001	ISTAT
EST	Slovenia	17-25%	1997	Commissione governativa per la scoperta e la prevenzione del lavoro non dichiarato	17%	2003	Governo (sig. Omerzu)
	Romania	20%	2003	Alleanza per lo sviluppo economico	21%	2000	Istituto nazionale per la statistica
	Bulgaria	25%		Centro per studi della democrazia (CSD)	22- 30%	2003	Istituto nazionale di statistica per economia di mercato

Fonte: nostra elaborazione da dati presenti in EIRO thematic feature *Industrial relations and undeclared work* (2005) e da dati tratti da *Undeclared work in an enlarged European Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items Final report* di Renooy - Ivarsson - Van der Wusten-Gritsai - Meijer (2004)

Ogni area presenta oltre ad un diverso livello di sommerso<sup>212</sup>, una diversa diffusione settoriale e una diversa tipologia di lavoratori. I paesi nordici, Svezia e Danimarca ad esempio, si caratterizzano per tassi di lavoro sommerso molto bassi (compresi tra il 3 e il 5% del PIL), per l'importanza del settore dei servizi e del commercio e per lavoratori irregolari di sesso maschile ad alta qualifica. L'area dell'Europa continentale, Francia e Germania, invece si differenzia per un livello medio di sommerso (compreso tra il 5 e il 15% del PIL), in particolare nel settore edile e nei servizi, e per una maggiore quota di immigrati tra i lavoratori del sommerso. L'area mediterranea, Spagna e Italia, dal canto suo, presenta tassi di lavoro sommerso ancora più elevati (compresi tra il 15 e il 20% del PIL), in particolare nel settore agricolo e edile, e conta fra i suoi lavoratori principalmente le fasce più deboli, come donne, giovani, e immigrati clandestini, cioè coloro che hanno la possibilità di entrare nel mercato del lavoro in altri modi. I Paesi dell'Est-UE, si

<sup>212</sup>I dati presi in considerazione sono un'elaborazione di quelli presenti in EIRO thematic feature *Industrial relations and undeclared work* (2005) e di quelli citati in *Undeclared work in an enlarged European Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items Final report* di Renooy - Ivarsson - Van der Wusten-Gritsai - Meijer (2004).

distinguono, a loro volta in due gruppi: il primo, Bulgaria e Romania, che si rifà al modello dei paesi mediterranei, si caratterizza per un basso sviluppo economico e per un'alta diffusione del lavoro sommerso e del lavoro nero (20-30% del PIL), con una concentrazione settoriale nei settori tradizionali; il secondo gruppo, Slovenia e Polonia, che riprende il modello continentale, invece, presenta un basso livello di sommerso (14-20% del PIL), concentrato nel settore dei servizi e la diffusione della sotto-dichiarazione e del pagamento "fuori busta".

I dati del 2004 possono essere integrati con quelli di EUROBAROMETER del 2007. In base alla valutazione dei cittadini dell'Unione Europea<sup>213</sup>, l'EUROBAROMETER ha esaminato sia la quota di persone che comprano merci non dichiarate e dei servizi, nonché il profilo dei lavoratori del sommerso. In media, quasi un quarto della popolazione ritiene di farvi parte. I gruppi di persone che sono associati il più delle volte al lavoro sommerso sono gli stessi in quasi tutti i paesi: i disoccupati, i lavoratori autonomi e immigrati clandestini.<sup>214</sup> Lo studio ha rilevato che ben 11% della popolazione dell'UE-27 ha ammesso di aver acquistato beni o servizi coinvolti nel lavoro sommerso e il 5% dei cittadini ha riferito di aver fatto svolto lavoro non dichiarato negli ultimi 12 mesi<sup>215</sup>.

Lo studio ha constatato che la 'forza lavoro' sommersa è per lo più di sesso maschile (62%) tranne in Francia e in Spagna, dove il rapporto è più o meno pari. Come nel mercato del lavoro regolare, le donne tendono a ricevere salari più bassi per il lavoro sommerso rispetto agli uomini<sup>216</sup>. L'Italia è l'unico paese dove sono le donne a essere più impegnate nell'irregolarità rispetto agli uomini<sup>217</sup>. Hanno inoltre maggiore probabilità di svolgere un

---

<sup>213</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer, 2007, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf). La ricerca Eurobarometro è uno studio pilota. Dopo alcune domande introduttive circa il loro parere sul lavoro sommerso in generale, a ogni persona intervistata è stato chiesto direttamente se lui o lei avessero partecipato attivamente lavoro sommerso - sia come fornitore di lavoro sommerso (lato dell'offerta) o come acquirente di merci non dichiarate o servizi (lato della domanda). In considerazione della natura sensibile del soggetto, è ovvio che un'indagine diretta può generalmente solo misurare il limite inferiore della lavoro sommerso in un paese, solo il sommerso di cui le persone sono a conoscenza.

<sup>214</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>215</sup>V. ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Labour Administration and Inspection*, Programme LAB/ADMIN Working Document Number 7 Labour Geneva, January 2010 in [www.ilo.org/.../wcms\\_145952.pdf](http://www.ilo.org/.../wcms_145952.pdf) e EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union*, 2007 *cit.*

<sup>216</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>217</sup>V. ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking cit.* e EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

lavoro in nero e irregolare i giovani, ben i due terzi dei lavoratori del sommerso ha, infatti, un'età inferiore ai 40 anni<sup>218</sup>.

E' stato inoltre rilevato che la partecipazione al sommerso dei cittadini di paesi terzi e dei lavoratori "nazionali" è circa lo stessa. E' necessario tuttavia precisare che la categoria dei clandestini è evidentemente sotto-rappresentata nel sondaggio a causa di barriere linguistiche e metodi di campionamento. Ne deriva che il numero dei lavoratori immigrati "sommersi" è sicuramente più alto rispetto a quanto misurato. Il rapporto osserva inoltre che la quota di lavoro sommerso era altrettanto diffusa nelle zone rurali come nelle aree urbane<sup>219</sup>.

Lo studio ha anche esaminato la situazione professionale dei lavoratori europei impegnati in lavoro sommerso e si è scoperto che le categorie più propense al sommerso sono i disoccupati e i lavoratori autonomi<sup>220</sup>. Anche gli studenti presentano un impegno superiore alla media del lavoro nero in tutti i paesi, tranne in Europa centrale e orientale<sup>221</sup>. I giovani ricevono i salari più bassi sul mercato del lavoro sommerso, il che è un segno che svolgono lavoro a bassa qualificazione. La partecipazione dei giovani al lavoro sommerso superiore alla media e la minore retribuzione indicano e confermano la posizione di debolezza di questa categoria di lavoratori nel mercato del lavoro regolare<sup>222</sup>. Al contrario la categoria dei pensionati è sotto-rappresentata<sup>223</sup>.

E' possibile quindi delineare un ideal-tipo di lavoratore del sommerso: uomo, giovane, immigrato e disoccupato.

L'EUROBAROMETER ha poi analizzato il livello di tolleranza nei confronti del sommerso. Si evince che da un lato, il lavoro nero svolto da individui o famiglie è tollerato dalla maggior parte popolazione, dall'altro lato, il lavoro sommerso svolto dalle imprese è, invece, percepito come inaccettabile<sup>224</sup>. Anche il rischio di esser scoperti a svolgere lavoro sommerso non è particolarmente elevato, le persone che sono attivamente coinvolte nel

---

<sup>218</sup>V. ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking cit.* e *Undeclared work in the European Union*, 2007 cit.

<sup>219</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>220</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.* e ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking cit.*

<sup>221</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.* e ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking cit.* e *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>222</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>223</sup>V. ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking cit.* e EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>224</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

lavoro sommerso percepiscono tale rischio inferiore a quanto non sia in realtà <sup>225</sup>. Una simile percezione inevitabilmente fa aumentare coloro che ricorrono al sommerso.

Anche un'altra ricerca del 2009<sup>226</sup>, che riprende e rielabora i dati Eurobarometer, come mostra la tabella 4, conferma la presenza di una differenziazione del livello di sommerso tra Nord e Sud-Europa, come il rapporto del 2001. Infatti, benché il 5% della popolazione intervistata nell'Ue-27 dichiara di aver svolto il lavoro sommerso nei 12 mesi precedenti l'indagine, in alcuni paesi, il tasso di partecipazione è molto più alto, tra cui la Danimarca (18%), Lettonia (15%), Paesi Bassi (13%), Estonia (11%) e Svezia (10%).

**Tabella 4. Prevalenza di lavoro sommerso e guadagni annuali in UE, per paese e gruppo di paesi.**

Area	Stato	% guadagni nel lavoro sommerso negli ultimi 12 mesi	Media delle ore di lavoro sommerso negli ultimi 12 mesi	Media annuale del reddito non dichiarato per persona (€)	Media annuale del reddito non dichiarato per lavoratore(€)
Europa Continentale	DE	3	95	28	1.381
	FR	6	167	111	3.685
	UK	2	81	138	2.308
Est Europa	BG	5	649	240	4.802
	RO	4	266	449	11.234
	SI	5	97	45	752
Nord Europa	DK	18	68	254	1.410
	SE	10	78	105	1.055
Sud Europa	ES	3	276	37	1.827
	IT	3	550	97	2.427
EU 27		5	199	164	3.294

Fonte: Ricerca Eurobarometer (2007)

Questo non significa che la dimensione dell'economia sommersa sia necessariamente più alta in questi paesi. Se in media i lavoratori dell'Ue hanno dichiarato di aver svolto attività non dichiarate per circa 200 ore nel corso degli ultimi 12 mesi, i lavoratori dell'Europa meridionale e dell'Est invece hanno prestato attività non dichiarate rispettivamente per un ammontare di circa 350 e 330 ore. A livello intermedio si collocano i lavoratori dei Paesi dell'Europa continentale con 110 ore quelli dei Paesi nordici con 60. Ne deriva che sebbene

<sup>225</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>226</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Regioplan, Netherlands, 2009 disponibile al sito <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>. Il rapporto dell'Agenzia europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) che l'ha stilato, prende come riferimento le politiche in vigore nei 27 Stati membri sovrapposte al sondaggio effettuato da Eurobarometro nel 2007, dove si chiedeva ai cittadini europei quanto avevano lavorato in nero nei mesi precedenti.

nell'Europa meridionale partecipino meno lavoratori, tali lavoratori prestano attività per più ore rispetto ai lavoratori dei Paesi con alti tassi di partecipazione al sommerso<sup>227</sup>. Nei tre paesi con la più alta percentuale di persone che lavorano non dichiarato - vale a dire Danimarca, Paesi Bassi e Svezia – infatti il numero medio di ore lavorate per persona non dichiarato è di gran lunga al di sotto della media. Al contrario invece nei Paesi dell'Est, dell'Europa centrale e meridionale benché si abbiano tassi di partecipazione relativamente bassi, il numero medio di ore lavorate nell'economia sommersa è ben al di sopra della media<sup>228</sup>. Ciò indica che mentre il lavoro sommerso è un reddito complementare per molti i lavoratori dei Paesi dell'Europa continentale e nordica, nei Paesi dell'Europa meridionale e dell'Est il reddito da sommerso acquisisce una natura più sostanziale.

Tale discrasia è maggiormente evidente se si considera la media annuale del reddito non dichiarato per lavoratore. Infatti se in media i lavoratori del sommerso guadagnano 3.294 euro l'anno in tutta l'UE, quelli dell'Europa nordica guadagnano al di sotto di tale soglia (Svezia, 1.055 euro) e i lavoratori di quella dell'Est ne sono nettamente al di sopra (Romania, 11.254 euro)<sup>229</sup>.

Una simile differenza è probabilmente dovuta al forte senso civico e al sentimento di riprovazione sociale verso il sommerso dei cittadini nordici e all'accettazione culturale dello stesso fenomeno invece da parte dei cittadini del Sud-Europa. Non è infatti un caso che proprio nel Nord Europa, a causa di un'alta tax moralità, la tipologia di lavoro sommerso più diffusa è il lavoro grigio, mentre nel Sud-Europa, in mancanza della stessa, il lavoro sommerso raggiunge livelli massimi, radicandosi nelle forme più subdole, come il lavoro nero.

Un dualismo territoriale nella diffusione del sommerso si riscontra anche a livello settoriale. In linea generale il sommerso si concentra nel settore dei servizi alle famiglie (servizi di pulizia domestica, lavoro di cura di infanti e anziani); nelle costruzioni (lavori di manutenzione o costruzione di nuove case o edifici) dove un lavoratore su sei è in nero, e infine nel settore dei servizi alla persona (estetiste e parrucchiere), dove quasi uno su dieci lavora in nero. Nell'Unione europea circa il 44% del lavoro sommerso risiede nei servizi alle famiglie, costruzione e dei servizi personali. Mentre nell'Europa continentale, la percentuale sale al 50%, nell'Europa centro-orientale, il lavoro sommerso è più concentrato nel settore delle costruzioni, seguita dalla produzione e vendita di prodotti agricoli o servizi. L'Europa

---

<sup>227</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.*

<sup>228</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

Meridionale infatti concentra il lavoro sommerso nei servizi alle famiglie, che rappresenta circa il 30% di questa forma del lavoro, e nel settore alberghiero e della ristorazione, dove sono coinvolti per lo più lavoratori stagionali (17%). Le attività di costruzione, invece, rappresentano sorprendentemente solo una piccola percentuale (3%) del lavoro sommerso in questo gruppo di paesi. Infine nei paesi nordici, sono le costruzioni il settore con maggior percentuale di lavoro sommerso (27%), seguito dai servizi di trasporto (11%), dai servizi per la casa (11%)<sup>230</sup>.

Differenze territoriali sono presenti anche nelle motivazioni che spingono i lavoratori ad aderire al lavoro sommerso. In media i lavoratori dell'UE decidono di partecipare all'economia sommersa per le seguenti ragioni: per il 60% per la volontà di uscire dall'economia formale, per il 18% per la difficoltà di accedere al mercato regolare e per il 22% per entrambe le motivazioni. Nell'Europa del nord e in quella continentale risulta preponderante il desiderio di uscire dal mercato formale (78% e 63%), nell'Europa meridionale, invece, il fattore della difficoltà ad accedere all'economia formale (28% contro il 18%). La volontà di entrare nel sommerso e uscire dell'economia formale è spesso dovuta principalmente a eccessi di burocrazia che rendono difficoltoso svolgere un'attività regolarmente o a imposte e / o contributi sociali considerati troppo elevati, specie in tema di lavoro stagionale<sup>231</sup>.

Parallelo al fenomeno del lavoro in senso stretto vi è quello del fuori busta. Per fuori busta s'intende la modalità, dove il datore di lavoro versa in tutto o in parte dello stipendio regolare direttamente al lavoro o remunera il lavoro straordinario a parte, solitamente in contanti, senza dichiarare l'importo alle autorità competenti. Il fuori busta presenta due varianti: la prima è caratterizzata da uno stipendio al minimo prescritto dalla legge con la restante parte versata al lavoratore informalmente in modo da azzerare o ridurre l'entità delle imposte e dei contributi previdenziali da pagare. Invece di un regolare stipendio o in aggiunta a esso, a seconda del caso, il lavoratore riceve un cosiddetto "salario busta" per lo svolgimento della sua attività lavorativa. La seconda variante invece prevede l'elargizione di uno stipendio "normale", comprensivo dei contributi sociali e previdenziali, e il pagamento fuori busta" solo delle ore di lavoro straordinario. In ciascuna delle due varianti entrambe le parti - il datore di lavoro e il dipendente -traggono un vantaggio: il datore di lavoro evita il pagamento dei contributi previdenziali per lo stipendio del lavoratore dipendente o di parte

---

<sup>229</sup> Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.*

<sup>230</sup> Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.*

di esso. Il lavoratore a sua volta, percepisce uno stipendio che è superiore al salario netto che avrebbe ricevuto nel caso di lavoro completamente regolare. Il connubio d'interessi tra datore di lavoro e lavoratore è solo una faccia di questa realtà, l'altra prevede invece la non scelta del lavoratore, che non ha alternative, o accettare il fuori busta o perdere il lavoro.

L'Eurobarometer ha stimato che ben il 5% di tutti i lavoratori dipendenti nell'UE-27 ha ricevuto il loro stipendio, tutto o in parte, come fuori busta negli ultimi 12 mesi<sup>232</sup>. Ciò significa che ben circa 11 milioni di euro dei 210 milioni dipendenti nell'Unione europea sono oggetto di sotto-dichiarazione o di "fuori busta"<sup>233</sup>.

Analizzando la distribuzione geografica del c.d. fuori busta, emerge che è più comune nell'Europa centro-orientale, dove l'11% dei dipendenti riferisce di aver ricevuto fuori busta, contro il 2% dei dipendenti in Europa Continentale, al 3% di quelli nei paesi nordici, e al 4% di quelli dell'Europa meridionale<sup>234</sup>.

Nell'Europa centrale e orientale, e in Italia la quota di persone che hanno ricevuto fuori busta è chiaramente al di sopra alla media UE (5% e 7%)<sup>235</sup>. Il fenomeno del fuori busta è ovviamente correlato al grado di formalizzazione del mercato del lavoro.

Considerando le due varianti del fuori busta si nota che sono altrettanto diffuse: più di un quarto dei lavoratori interessati ricevono, in tal modo tutto o in parte, la propria remunerazione per lo svolgimento di attività regolare (29%), un quarto dei lavoratori è pagato invece fuori busta solo per le ore straordinarie (27%); un terzo riceve fuori busta sia per il lavoro regolare che per quello straordinario (36%). Anche in questo caso sono presenti sensibili differenze all'interno dell'Unione Europea. Mentre nell'Europa continentale e nei paesi nordici il fuori busta è utilizzato principalmente per il pagamento delle ore di lavoro straordinario o di altre forme di lavoro extra, nell'Europa orientale e

---

<sup>231</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.*

<sup>232</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.*

<sup>233</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.*

<sup>234</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.* Considerando i singoli paesi si va da una quota marginale dell' 1% dei lavoratori della Germania, della Francia, del Lussemburgo, di Malta e del Regno Unito al 23% della Romania. Un'alta diffusione del "fuori busta" si ha in Lettonia (17%), Bulgaria (14%), Polonia e Lituania (11% ciascuno) e in Italia (5%).

<sup>235</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.* In tutti gli stati dell'Europa centrale e orientale europea, ad eccezione della Repubblica Ceca (3%) e Slovenia (5%), la quota di persone che hanno ricevuto fuori busta è chiaramente al di sopra alla media UE del 5%. Tra gli altri paesi, solo l'Italia (7%) e in Belgio (6%) hanno quote al di sopra della media europea<sup>235</sup>. Il fenomeno dei fuori busta è ovviamente correlato al grado di formalizzazione del mercato del lavoro.

meridionale con tale strumento è remunerato, sia il lavoro regolare, sia quello straordinario<sup>236</sup>.

Anche l'OCSE<sup>237</sup> si è occupata del fenomeno del lavoro sommerso e ha stimato che la metà della forza lavoro mondiale lavori senza un contratto regolare e senza un'assicurazione sociale. Solo l'1,2 miliardi di lavoratori beneficiano di contratti formali e della protezione sociale contro circa 1,8 miliardi di persone che non hanno queste protezioni. Nel 2020 la quota degli irregolari è destinata a raggiungere i due terzi della popolazione attiva. Sono previsioni preoccupanti del fenomeno che senza l'adozione di politiche adeguate non saranno solo previsioni, bensì realtà.

Uno studio del sommerso non può esimersi dall'obbligo di analizzare, seppur superficialmente, la relazione tra lavoro sommerso e crisi. L'attuale recessione economica inevitabilmente influenza la dimensione del lavoro sommerso, l'arcano è capire se ne aumenti o ne diminuisca la diffusione. Presumibilmente esiste una relazione direttamente proporzionale tra crisi economica e livello di sommerso. Tuttavia, questa ipotesi presuppone che le economie dichiarate e non dichiarate operano in modo anticiclico, come sostituti uno per l'altro e che il declino di una sfera porti inevitabilmente un aumento della seconda. E' difficile che questo sia il caso, specie considerando che le economie dichiarate e non dichiarate a volte operano in modo complementari piuttosto che maniera sostitutiva. In effetti, le economie dichiarate e non dichiarate tendono a crescere e diminuire in tandem perché quando la moneta circolante è scarsa in una è tale anche nell'altra<sup>238</sup>. Se a livello macro le due economiche simultaneamente crescono o retrocedono, a livello micro, questo rapporto è molto più complesso in quanto è il riflesso di una serie di variabili sociali, si

---

<sup>236</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union cit.* Nell'Europa dell'Est possono essere identificati due gruppi in relazione al tipo di fuoribusta utilizzato. Da un lato vi sono paesi dove attraverso il fuori busta è pagato l'intero salario regolare e i lavoratori così pagati rappresentano circa la metà dei salari dei lavoratori formali (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania). D'altra parte vi sono i paesi dove il fuori busta è poco diffuso, un quarto dei lavoratori, ed è utilizzato solitamente per remunerare il lavoro straordinario (la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Slovacchia e la Slovenia) Non è quindi un caso che oltre la metà (54%) dei lavoratori fuori busta risieda nei cinque Paesi dell'Est Europa (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania). In media nell'UE i lavoratori ricevono circa i due quinti della loro retribuzione sotto forma di fuori busta, cifra che si alza a circa la metà nei paesi dell'Est. Rispetto a questa forma di pagamento un terzo dei lavoratori preferirebbe una dichiarazione completa del loro stipendio. Sono favorevoli invece verso questa forma coloro che ricevono "fuori busta" solo le ore di lavoro straordinario.

<sup>237</sup>V. OECD, *Is Informal Normal? Towards More and better jobs in Developing countries*, 2009.

<sup>238</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union cit.* Per una simile tesi v. R. DZVINKA, *How does the unofficial economy interact with the official one? Case of Ukraine*, EERC, Master's Paper, Abstract, in <http://www.kse.org.ua/uploads/file/library/2002/Dzvinka.pdf>. Per un approfondimento v. anche C. C. WILLIAMS – J. WINDEBANK, *Informal employment in the advanced economies : implications for work and welfare*, London , Routledge, 1998.

pensi alla famiglia, alla ricchezza e al livello d'istruzione<sup>239</sup>. Non è quindi affatto scontato che l'attuale crisi economica comporti un aumento del lavoro nero nel UE. L'impatto della crisi economica sul piano del lavoro sommerso varia nei paesi e dipende da una serie di variabili sociali, economiche, istituzionali e politiche, che portano a tendenze differenti del lavoro non dichiarato<sup>240</sup>.

Un orientamento più definito sulla relazione tra crisi e lavoro sommerso è fornito da una ricerca del 2009, secondo cui l'evasione fiscale fa bene all'economia<sup>241</sup>. I paesi con un'elevata quota di sommerso hanno risposto positivamente alla crisi, e lo stesso dicasi per i paesi più rigorosi nell'applicazione delle leggi. "Chi ha pagato un prezzo maggiore sono quelli né carne, né pesce"<sup>242</sup>. A conferma di ciò si consideri che mentre nei paesi con una popolazione lavorativa poco incline al sommerso il prodotto interno lordo è sceso nel 2009 appena del 2-4 %<sup>243</sup>, nei paesi tipicamente sommersi, come la Grecia e il Portogallo, dove il nero aggiunge quasi un quarto all'economia ufficiale": il Pil ha perso rispettivamente solo lo 0,7 e il 2,6 %. Le condizioni più sfavorevoli si sono registrate nei paesi "che non sanno decidere se offrire il proprio lavoro 'onestamente' oppure in modo informale"<sup>244</sup>, come la Germania e i paesi scandinavi che, col 15% del Pil sommerso, hanno sperimentato una decrescita superiore al 5 per cento. Secondo tale studio l'Italia è il peggiore dei mondi possibili: evade come i greci (23%), arretra come i tedeschi (-5 %)<sup>245</sup>. Il nero sembra avere quindi un effetto anticiclico perché, da un lato, tipicamente sostiene la domanda, dall'altro funziona come un ammortizzatore sociale informale consente di salvare il posto grazie al costo del lavoro più basso.

---

<sup>239</sup>V. sul punto C.C. WILLIAMS, *Cash-in-hand work: The underground sector and the hidden economy of favors*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004. Secondo tale studio le famiglie indigenti tendono a svolgere meno lavoro sommerso rispetto ai nuclei più abbienti, il che significa che il lavoro sommerso consolida le disparità prodotte dall'economia formale invece di ridurle.

<sup>240</sup>Cfr. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union* cit.

<sup>241</sup>V. S.KUBSCH, *Shadow economy defies crisis – year-end note with a wry pitch*, Deutsche Bank, 2009, in [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000252019/Shadow+economy+defies+crisis+-+year-](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000252019/Shadow+economy+defies+crisis+-+year-end+note+with+a+wry+pitch.PDF)

[end+note+with+a+wry+pitch.PDF](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000252019/Shadow+economy+defies+crisis+-+year-end+note+with+a+wry+pitch.PDF) Sebastian Kubsch, analista della Deutsche Bank che relaziona il fenomeno del sommerso e quello della crisi economica Sul punto v. anche L. FACCO, *Elogio dell'evasore fiscale?*, Reggio Emilia, Aliberti Editore, 2009.

<sup>242</sup>Così C. STAGNARO, *Uno studio dimostra che un po' di nero fa bene all'economia*, *Il foglio*, 30 dicembre 2009 in <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=8736>

<sup>243</sup>Così S.KUBSCH, *ult. loc. cit.*

<sup>244</sup>Così C. STAGNARO, *ult. loc. cit.*

<sup>245</sup>Così S.KUBSCH, *ult. loc. cit.*

### 3. Le politiche di contrasto al lavoro sommerso dell'Unione Europea

Il lavoro sommerso è un problema che riguarda tutti gli Stati membri ed essendo contrario agli ideali europei di solidarietà e giustizia sociale è una delle questioni d'interesse comune per l'Unione Europea.

Il lavoro sommerso rischia di erodere il finanziamento e l'erogazione delle protezioni sociali e di servizi pubblici. La riduzione delle entrate nelle casse dello Stato, a causa del sommerso, comporta infatti una riduzione del livello quantitativo e qualitativo dei servizi che lo Stato è in grado di offrire, per garantire gli stessi servizi lo Stato è costretto ad aumentare le tasse, creando così maggiori incentivi al lavoro sommerso<sup>246</sup>.

L'esigenza di trovare una soluzione al problema è avvertita dall'Unione europea come necessaria, specie considerando che solo la drastica riduzione dell'entità del fenomeno può dare un contributo all'occupazione e alla competitività di tutti i Paesi membri e ristabilire gli indispensabili principi di equità sociale e di certezza delle norme.

L'Unione europea ha preso posizione in diverse occasioni sul tema del lavoro sommerso, dagli anni '80 fino a oggi<sup>247</sup>.

Il primo approccio dell'Unione Europea al tema del lavoro sommerso, si ha con la promozione di studi pionieristici sul lavoro sommerso in Europa, di fine anni '80<sup>248</sup>. L'importanza di tali studi, al di là del loro valore scientifico, è legata soprattutto all'influenza che essi hanno esercitato nell'indirizzare la politica europea di contrasto al lavoro sommerso e della sua emersione<sup>249</sup>.

Benché l'avvio di una politica comunitaria di contrasto al lavoro irregolare, si faccia solitamente coincidere con la Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso del 1998, essa in realtà rappresenta solo l'epilogo di un processo dove il *Libro Bianco "Crescita, competitività, Occupazione"* della Commissione Delors del 1993 rappresenta una tappa fondamentale. Già nel Libro bianco, infatti, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad

---

<sup>246</sup>V. la comunicazione della Commissione europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

<sup>247</sup> Per una rassegna ragionata sulle politiche europee in tema v. M. ESPOSITO, Lavoro sommerso, in A. FALZEA - P. GROSSI - E. CHELI - U. BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto. Vol. 5*, Milano, Giuffrè, 2011, 755 ss.

<sup>248</sup>Tali studi costituiscono il primo tentativo di sviluppare un approccio comparativo di analisi quantitativa e qualitativa del fenomeno ed evidenziano come il lavoro irregolare si presenti in modo differenziato nelle singole realtà nazionali. Tra essi di particolare interesse v. *Underground economy and irregular forms of employment (Travail Au Noir) Final Synthesis Report*, Commission of the European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, 1 gennaio 1990.

<sup>249</sup>V. M. AVOLA, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap2.htm#par21>

agevolare politiche di “reintegrazione” del mercato del lavoro ufficiale per le molte persone che svolgevano forme marginali di lavoro o lavoravano in nero<sup>250</sup>.

L’interesse per il lavoro sommerso è stato poi confermato nella strategia per l’occupazione inaugurata nel corso del vertice di Essen del 1994 e implementata nel vertice di Lussemburgo del 1997, dove è predisposta e definita una strategia basata sui *National Action Plans* (Piani d’Azione Nazionali)<sup>251</sup>. L’adozione di una simile strategia era giustificata dalla forte preoccupazione dell’Unione Europea verso tale fenomeno, considerato un fenomeno di dumping sociale capace di alterare la libera concorrenza<sup>252</sup>.

Tale processo, come detto, è sfociato nella *Comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso* dove l’Unione Europea ha palesemente trattato il tema, affrontandone innanzitutto il problema definitorio<sup>253</sup>. La Commissione intende il lavoro sommerso (*undeclared work*) come qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri”. Secondo tale definizione né le attività criminali né quelle solitamente comprese all’interno dell’economia informale sono parte del lavoro sommerso. Per l’organo europeo è importante affrontare il tema del lavoro sommerso in quanto esso “contribuisce in modo sensibile al cattivo funzionamento dei mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro, nuoce allo sviluppo professionale delle persone interessate e scuote le basi del finanziamento e della erogazione della protezione sociale, poiché la riduzione delle entrate porta a un abbassamento del livello dei servizi che lo stato può erogare”<sup>254</sup>. E’ quindi necessario avviare un dibattito che porti a formulare proposte concrete da includere nelle Linee guida

---

<sup>250</sup>Così la COMMISSIONE EUROPEA, *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century (Libro bianco su Crescita, competitività e occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo)*, White Paper COM(93) 700, 5 December 1993, Parts A and B, in [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth\\_wp\\_com\\_93\\_700\\_parts\\_a\\_b.pdf](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf). Il Libro Bianco individua tra gli orientamenti che possono essere adottati per riformare il sistema europeo dell’impiego, quello di esaminare “il modo in cui l’attuale sistema fiscale, di regolamentazione e di strutture connesse potrebbe essere adattato per permettere un ampliamento della nozione di lavoro, che includa tutte le forme di lavoro retribuito, o parzialmente retribuito in un quadro comune che comprenda l’economia sociale, le imprese di lavoro interinale e l’economia informale, in modo da reintegrare nel mercato del lavoro ufficiale un gran numero di lavoratori attualmente emarginati”.

<sup>251</sup>Così CNEL, *Rapporto sull’economia sommersa*, 25 ottobre 2001, 116 s., in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/cnel2001.pdf>

<sup>252</sup>Così CNEL, *Rapporto sull’economia sommersa cit.*, 117.

<sup>253</sup>Tale comunicazione- nota anche come “Rapporto Flynn”, dal nome del Commissario europeo per l’Occupazione, le Relazioni Industriali e gli Affari Sociali- basandosi su indagini statistiche ed econometriche, fornisce un’idea delle dimensioni dell’economia sommersa nei Paesi membri dell’Unione; individua le condizioni che favoriscono la nascita e la proliferazione di attività sommerse; indica le principali tipologie di lavoratori in nero e descrive gli effetti delle attività sommerse sulla concorrenza, sulle finanze pubbliche e sul finanziamento dei servizi dello stato sociale.

<sup>254</sup> Si veda Comunicazione della Commissione Europea, COM (98) -219 *cit.*

per l'occupazione del 1999, invitando gli Stati membri a considerare la lotta al sommerso come parte della strategia generale per l'occupazione e la sicurezza<sup>255</sup>.

Secondo la Commissione inoltre il problema del lavoro sommerso può essere visto attraverso due approcci differenti. Se si considera il sommerso essenzialmente nell'ottica di persone o aziende che approfittano del sistema e danneggiano il benessere della collettività, l'intervento del legislatore dovrebbe: orientarsi sul sistema sanzionatorio, assicurando il rispetto rigoroso delle regole; favorire sistemi dove il versamento effettivo di contributi è condizione essenziale per ricevere le prestazioni della sicurezza sociale; fare opera di sensibilizzazione per stigmatizzare questo comportamento asociale e ribadire all'opinione pubblica il danno sociale recato alla collettività<sup>256</sup>. Diversamente se il sommerso è visto come il risultato di nuove forme di lavoro o di nuovi modelli lavorativi e di una legislazione inadeguata incapace di adattarsi ai cambiamenti, l'intervento politico dovrebbe concentrarsi essenzialmente sulla prevenzione, utilizzando mezzi come la liberalizzazione dei mercati dei prodotti e servizi e la semplificazione delle procedure per la creazione di piccole imprese. E' necessario altresì: un maggior coinvolgimento delle parti sociali per quanto concerne gli aspetti dell'informazione, dell'applicazione e del controllo a livello settoriale, locale ed europeo; l'adattamento della legislazione del lavoro che si sia rivelata inadeguata rispetto all'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro; una riforma del sistema di protezione sociale in modo da sostenere anche per brevi periodi di lavoro coloro che svolgono lavori saltuari<sup>257</sup>.

Delle dieci "opzioni politiche" indicate dalla Commissione solo tre sono orientate a sanzionare o incentivare "persone o aziende che approfittano del sistema e danneggiano nel contempo il benessere della collettività", le altre sette si collocano quasi tutte sul versante delle terapie liberiste<sup>258</sup>.

---

<sup>255</sup>V. CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, Assemblea, 25 ottobre 2001, *cit.*, e *L'esperienza della L. 18 ottobre 2001 n. 3383 e le prospettive future per l'emersione del lavoro irregolare. Osservazioni e proposte*, Assemblea, 18 dicembre, 2003 in

[http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_192\\_9\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_192_9_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>256</sup>V. la Comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998.

<sup>257</sup>Altri strumenti proposti dalla Commissione nel 1998 sono: l'incoraggiamento alla strutturazione della fornitura di servizi per certi settori (assistenza, pulizia, ecc.) e riconoscimento delle nuove occupazioni e competenze, la riduzione della tassazione sulla manodopera sia per quanto concerne i costi che gravano sugli imprenditori (contributi della sicurezza sociale) che il reddito disponibile dei lavoratori, la riduzione delle aliquote IVA applicate ai servizi ad alta intensità di manodopera.

<sup>258</sup>V. L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I, 85. Si consideri in particolare il riferimento a: "adattamento della legislazione sul lavoro che si sia rivelata inadeguata in linea con l'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro"; "riduzione della tassazione sulla manodopera sia per quanto concerne i costi che gravano sugli imprenditori (contributi della sicurezza sociale) che il reddito disponibile dei lavoratori"; "riduzione delle aliquote IVA applicate ai servizi ad alta densità di manodopera"

Secondo sempre la Commissione “*Per combattere in modo efficace il lavoro sommerso è necessario predisporre una strategia mirata ad ampio raggio [attraverso] un complesso di misure ispirate ai due approcci menzionati sopra, assicurando nel contempo che le diverse misure interagiscano e che altre iniziative politiche non siano in contraddizione con le misure adottate per combattere il lavoro sommerso*”<sup>259</sup>.

La commissione del 1998 compara inoltre le politiche adottate nei Paesi Europei e constata che tali politiche agiscono in ambiti tra loro differenti<sup>260</sup>. Lo stesso organo conclude distinguendo due tipi di sommerso, uno consistente l'evasione fiscale e dei contributi sociali, la seconda invece riguardante un lavoro sommerso irrispettoso delle legislazioni sul lavoro; la stessa ritiene che quello che desta maggiore preoccupazione è il primo, benché i decisori politici si orientino prettamente sul secondo<sup>261</sup>.

L'invito della Commissione di avviare un dibattito sulla partecipazione attiva degli Stati membri, delle istituzioni comunitarie e delle parti sociali, è stata accolta nel 1999, prima dal Comitato Economico e sociale, e solo dopo dal Consiglio.

Con il parere del 27 gennaio 1999 il Comitato ha considerato accettabile la definizione di lavoro sommerso, ma al tempo stesso, ha tuttavia ritenuto che tale definizione debba essere avvicinata alla nozione più comune di lavoro nero onde evitare ambiguità rispetto, ad esempio, alle attività di volontariato e di beneficenza, oppure rispetto al lavoro svolto nell'ambito familiare e domestico<sup>262</sup>.

Il Comitato inoltre ha poi recepito le misure repressive e preventive proposte dalla Commissione, giudicando tuttavia più coerente anteporre alle misure repressive quelle

---

<sup>259</sup>V. la Comunicazione della Commissione Europea, COM (98)-219 del 7 aprile 1998. La Commissione inoltre esamina nel dettaglio le politiche adottate dalla Danimarca, dai Paesi Bassi, dalla Francia. Alcune misure attuate dagli Stati sono volte a inasprire le sanzioni e rafforzare le ispezioni, altre volte a organizzare campagne di informazione e sensibilizzazioni, altre ancora prevedono sussidi o forme di incoraggiamento a utilizzare lavoro dichiarato, altre invece agiscono sulla legislazione fiscale in particolare sulle detrazioni e la tassazione individuale. Alcuni interventi poi si concentrano sul piano dell'offerta di certi settori o su misure esplicitamente rivolte a una determinata categoria di lavoratori, come i lavoratori extracomunitari, prestando attenzione al ruolo delle parti sociali.

<sup>260</sup>La Commissione inoltre esamina nel dettaglio le politiche adottate dalla Danimarca, dai Paesi Bassi, dalla Francia. Alcune misure attuate dagli Stati sono volte a inasprire le sanzioni e rafforzare le ispezioni, altre volte a organizzare campagne di informazione e sensibilizzazioni, altre ancora prevedono sussidi o forme di incoraggiamento a utilizzare lavoro dichiarato, altre invece agiscono sulla legislazione fiscale in particolare sulle detrazioni e la tassazione individuale. Alcuni interventi poi si concentrano sul piano dell'offerta di certi settori o su misure esplicitamente rivolte a una determinata categoria di lavoratori, come i lavoratori extracomunitari, prestando attenzione al ruolo delle parti sociali.

<sup>261</sup>Cfr. la Comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso (1998/219/COM), *cit.*

<sup>262</sup>V. il parere del Comitato economico e sociale del 27 gennaio 1999 in merito alla “Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso” (1999/C101/09). In tema definitorio resta inteso che la pratica secondo la quale il datore di lavoro e il dipendente non dichiarano una parte del lavoro eseguito costituisce una forma di lavoro non dichiarato (*undeclared work*).

preventive. Solo dopo un adeguamento della legislazione alle realtà economiche e sociali, le misure repressive possono svolgere un ruolo efficace nella lotta al sommerso<sup>263</sup>.

La Risoluzione del Consiglio del 22 aprile del 1999 è stato il primo passo verso una concreta applicazione dei suggerimenti della Commissione, che aveva proposto di tener conto dell'opportunità di procedere a ulteriori azioni a livello UE proprio nel contesto degli orientamenti per l'occupazione 1999<sup>264</sup>.

La Risoluzione 1999/C 125/01, nello specifico, ha invitato gli Stati membri dell'Unione Europea a osservare, conformemente alle leggi e alle prassi nazionali, un codice di condotta al fine di una più efficace cooperazione tra amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale e al sommerso<sup>265</sup>. In particolare i membri sono invitati ad adottare le misure in grado di migliorare la cooperazione tra gli organi competenti nella lotta contro il lavoro sommerso<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup>Così il parere del Comitato economico e sociale 1999/C101/09 *cit.* Tale documento prevede espressamente tra le misure preventive: la liberalizzazione di mercati dei prodotti e dei servizi e la semplificazione delle procedure per la creazione di piccole imprese; la strutturazione dell'offerta di servizi in determinati settori (assistenza, pulizia, ecc.) e il riconoscimento delle nuove competenze occupazionali e competenze; un maggior coinvolgimento delle parti sociali alle azioni di informazione, applicazione e controllo; l'adattamento della legislazione del lavoro inadeguata all'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro; la riforma dei sistemi di protezione sociale in modo da coprire i brevi periodi di lavoro saltuario o alternato alla disoccupazione, il settore dell'assistenza alla comunità ecc.; la riduzione dei prelievi fiscali sulla manodopera a beneficio sia del datore di lavoro che del lavoratore; la riduzione delle aliquote IVA applicate ai servizi ad alta intensità di manodopera. Tra le misure sanzionatorie il Comitato propone invece di assicurare un maggior rispetto delle regole; di favorire i sistemi in cui i diritti alle prestazioni della sicurezza sociale sono legati al versamento effettivo di contributi e di lanciare campagne di sensibilizzazione.

<sup>264</sup>Così M. AVOLA, *L'emersione del lavoro irregolare*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap2.htm#par21>

<sup>265</sup>V. la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 febbraio 1999 relativa a un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale e il lavoro sommerso, nonché in materia di temporanea messa a disposizione transnazionale di lavoratori (1999/C 125/01). In tale risoluzione si fa riferimento diretto al lavoro sommerso, diversamente da quanto avvenuto in quella del Consiglio del 15 dicembre 1997 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998 (che inaugura il cosiddetto processo di Lussemburgo) dove il lavoro sommerso non trova specifico riferimento.

<sup>266</sup>Così la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio (1999/C 125/01) *cit.* Tali disposizioni da adottare proposte dal Consiglio sono: la comunicazione diretta tra gli organi competenti nell'ambito della cooperazione; la designazione di uffici nazionali di collegamento negli Stati membri designati ad agevolare la cooperazione e la loro notifica agli altri Stati membri e alla Commissione; inoltre di ogni richiesta di cooperazione agli organi competenti di uno Stato membro, informandone l'organo dello Stato membro che ha presentato la richiesta; reciproca prestazione di assistenza amministrativa tra organi competenti degli Stati membri, in particolare mediante trasmissione di informazioni e invio di documenti.

Mentre negli orientamenti per l'occupazione del 1999 il riferimento al lavoro sommerso è solo indiretto, all'interno del II Pilastro (sviluppare l'imprenditorialità)<sup>267</sup>, con quelli per l'occupazione del 2001 si è iniziato a considerare la lotta al lavoro sommerso e la sua trasformazione in posti di lavoro regolari come una politica indispensabile per incoraggiare l'avvio di attività imprenditoriali<sup>268</sup>. In particolare si è previsto di combattere il lavoro sommerso attraverso l'adozione di "disposizioni normative, incentivi e riforme fiscali e previdenziali, in collaborazione con le parti sociali"<sup>269</sup>.

La Comunicazione del 1998 ha scatenato anche la reazione del Parlamento Europeo che, visti la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e il parere della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità<sup>270</sup>), è intervenuto con una risoluzione<sup>271</sup>. Il Parlamento innanzitutto ha ritenuto che, visti la portata e gli elevati tassi di espansione del lavoro sommerso, la lotta contro di esso dovesse diventare una componente attiva della strategia per l'occupazione e della politica sulla coesione sociale.

Lo stesso ha invitato la Commissione: a mettere a punto metodi atti a descrivere e registrare le forme e la portata del lavoro sommerso e valutarne l'impatto sull'economia e sulla solidarietà sociale; a rendere accessibili le informazioni raccolte a tutti i responsabili politici tramite una relazione annuale e a intensificare tale processo con una conferenza annuale; a studiare il fenomeno del lavoro sommerso nelle imprese regolari, cioè in aziende nelle quali gli stessi lavoratori svolgono un'attività in parte dichiarata e in parte sommersa (al nero), ed eventualmente a presentare proposte per la lotta contro tale fenomeno.<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> V. la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999 (1999/C 69/02). Al fine di facilitare la creazione e la gestione di nuove imprese, in un'ottica di lotta al sommerso, gli Stati membri devono prestare particolare attenzione alla riduzione sensibile delle spese generali e degli oneri amministrativi delle imprese e più particolarmente delle PMI, in particolare in occasione della creazione di un'impresa e all'atto dell'assunzione di lavoratori supplementari; incoraggiare lo sviluppo dell'autoimprenditorialità esaminando - con l'obiettivo di ridurli gli ostacoli che, in particolare nell'ambito dei regimi fiscali e previdenziali, possono frapporsi al passaggio all'attività autonoma e alla creazione di piccole imprese, nonché promuovendo la formazione all'imprenditorialità e servizi di supporto mirati per gli imprenditori. Simili politiche sono in grado di aiutare gli stati membri "ad affrontare il problema del lavoro sommerso.

<sup>268</sup>V. la decisione del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001 (2001/63/CE).

<sup>269</sup>Così la decisione del Consiglio (2001/63/CE) *cit.*

<sup>270</sup>V. la relazione della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del 30 agosto 2000 sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso (COM(1998)219 - C4-0566/1998 - 1998/2082(COS)) (A5-0220/2000) e il parere della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità del 25 novembre 1999.

<sup>271</sup>V. la risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2000 sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso (COM(1998) 219 - C4-0566/1998 -1998/2082(COS)).

<sup>272</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2000, *cit.* Il Parlamento invita poi la Commissione: a valutare in particolare l'incidenza del lavoro sommerso transfrontaliero e lo sfruttamento del lavoro minorile; a rielaborare, viste le carenze funzionali emerse, la direttiva sul distacco dei lavoratori e in

Il Parlamento non si è tuttavia limitato a fornire suggerimenti alla Commissione ma ha anche invitato gli Stati membri oltre a una maggiore conoscenza del fenomeno e a una pubblicizzazione dello stesso, ad adottare sia politiche di contrasto mirate verso le categorie più colpite dal sommerso, sia politiche repressive che sanzionino i comportamenti irregolari<sup>273</sup>.

Nel frattempo la Commissione ha realizzato un importante studio sul lavoro irregolare: Il primo, redatto da S. Mateman e P. H. Renooy e pubblicato nel 2001, ha analizzato le politiche di contrasto al lavoro sommerso adottate in sette Stati membri (Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia)<sup>274</sup>. Scopo della ricerca era duplice: identificare le politiche adottate dagli Stati membri e individuare un *mix* d'interventi da raccomandare a livello europeo. Di notevole interesse è poi la parte relativa alla valutazione delle politiche preventive e repressive, comprese le buone prassi da adottare<sup>275</sup>.

Nel 2003 la Commissione ha varato due provvedimenti importanti sul tema. Il primo è, la comunicazione del 14 gennaio 2003 sul “*Il futuro della Strategia europea per l'occupazione (SEO)*”<sup>276</sup>, nella quale è ribadito come il lavoro nero sia un problema comune a tutti gli Stati

---

particolare a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri prevista all'articolo 4 della direttiva 96/71/CE 31 e a rafforzare il controllo sul rispetto del principio di pari trattamento negli Stati membri, avvalendosi appieno delle basi giuridiche fornite dal trattato di Amsterdam; invita la Commissione a presentare una relazione annuale sui progressi compiuti.

<sup>273</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2000, *cit.* La risoluzione ha invitato gli Stati membri: a procedere a un censimento dei settori e delle categorie più colpiti auspicando che, per ogni situazione specifica, siano scelti gli interventi più efficaci integrandoli in un programma d'azione e lottare contro il lavoro sommerso, sul piano della prevenzione e della cura, attraverso una chiara regolamentazione e modifiche dell'onere fiscale, come pure sul piano della repressione, ricorrendo a opportuni controlli e adeguate sanzioni, preferibilmente con effetto dissuasivo; a pubblicizzare maggiormente tale problema, non ancora sufficientemente conosciuto e sentito, a rafforzare il dialogo sociale e ad organizzare campagne d'informazione in materia; favorire uno scambio di informazioni e di personale, una cooperazione tra i servizi preposti alle indagini e alla repressione, un coordinamento per quanto concerne le ispezioni (in particolare nelle regioni frontaliere) e la giustizia (esecuzione delle condanne) e norme minime armonizzate in materia di controlli e sanzioni; a garantire che, al momento dell'aggiudicazione, gli appalti non siano assegnati ad imprese che hanno offerto un prezzo evidentemente reso possibile, in parte, dal ricorso al lavoro sommerso; all'introdurre di una sorta di responsabilità solidale per le grosse imprese appaltatrici che, avendo presentato prezzi irrealistici, costringono i loro fornitori a lavorare sottocosto e a ritenere il lavoro sommerso un neo trascurabile; a introdurre il diritto delle parti sociali a proporre un'azione giudiziaria collettiva per mettere un freno al lavoro sommerso; a intensificare i loro sforzi per la lotta contro il lavoro autonomo fittizio, pur adattando alcune norme di tutela a questa forma di lavoro quando rispondano alle esigenze reali dell'economia.

<sup>274</sup>Si veda P.H. Renooy– S. Mateman, *Il lavoro sommerso in Europa: verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso - Rapporto Finale*, Regioplan Publication nr. 424, Regioplan Research Advice and Information, Amsterdam, October 2001. La società di consulenza olandese (Regioplan) incaricata della ricerca, ha prodotto, nel corso del 2000, una bozza di rapporto di ricerca che è stata discussa nel corso del Seminario internazionale sulla lotta al lavoro non dichiarato nell'Unione europea, tenutosi ad Amsterdam nel gennaio 2001.

<sup>275</sup>Così CNEL, *op cit.*, 118.

<sup>276</sup>V. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 gennaio 2003 su *Il futuro della Strategia europea per*

membri, un problema che implica posti di lavoro di bassa qualità, senza o con poca sicurezza per il lavoratore (spesso immigrati clandestini) e che compromette il finanziamento e l'erogazione della protezione sociale e dei servizi pubblici.

Il secondo provvedimento è la Comunicazione “immigrazione, integrazione e occupazione” del 3 giugno 2003, secondo cui “Poiché il lavoro sommerso e l’immigrazione illegale si nutrono a vicenda, il collegamento con politiche generali finalizzate a eliminare e combattere il lavoro sommerso è evidente”. Si rende necessario pertanto rafforzare tali politiche nel quadro di un più ampio *policy mix* mirato a trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare”<sup>277</sup>.

Il problema del lavoro sommerso è stato poi affrontato dal Consiglio informale dei Ministri del lavoro e degli affari sociali del luglio 2003. Durante il Consiglio è emerso un consenso sulla rilevanza del lavoro non dichiarato, sia per la competitività, sia per la coesione sociale<sup>278</sup>, anche in vista dell'imminente allargamento ai Paesi dell'est europeo. Secondo il Consiglio la trasformazione del lavoro nero in lavoro regolare è oramai una parte importante della Strategia Europea dell'Occupazione, specie considerato che il basso tasso di occupazione regolare comporta inevitabilmente un significativo tasso di

---

l'occupazione (SEO. Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti) (COM/2003/0006 def.). Tale documento, in linea con la Strategia di Lisbona, ha inaugurato la nuova generazione di orientamenti volti al pieno impiego e a creare posti di lavoro migliori per tutti; obiettivi generali del nuovo provvedimento sono stati la piena occupazione, la qualità e la produttività, la coesione e la promozione di un mercato del lavoro inclusivo. Sul tema v. V. L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I,85; F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, in DML, 2006, 1, 67; A. PIZZOFERRATO, *Il contrasto al lavoro sommerso tra diritto comunitario e diritto interno, linee di tendenza e possibili sviluppi* in E. GUALMINI - A. PIZZOFERRATO - S. VARGARI (a cura di), *Vigilanza sul lavoro. La riforma del sistema di difesa della legalità e tutela dell'impresa*, Padova, Cedam, 2005, 29.

<sup>277</sup>V. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 3 giugno 2003 su immigrazione, integrazione e occupazione COM (2003) 336 definitivo. La Commissione ritiene che nel contesto della Strategia europea per l'occupazione è di fondamentale importanza la lotta contro il lavoro in nero e la riduzione dell'economia sommersa. A tal fine è necessario sviluppare un'ampia politica comprendente sanzioni e misure preventive per trasformare il lavoro in nero in occupazione regolare.

<sup>278</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DEGLI AFFARI SOCIALI- PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Consiglio informale dei Ministri del Lavoro e degli Affari Sociali, (Varese, 11-12 Luglio 2003), Conclusioni della Presidenza, in [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap2/varese/conclusioni\\_presidenza.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap2/varese/conclusioni_presidenza.pdf) Nel corso del Consiglio informale dei ministri del Lavoro e degli Affari sociali del luglio 2003 – tenutosi sotto la Presidenza italiana - si riscontrò un consenso generale sulla rilevanza assunta dal fenomeno del lavoro sommerso e sulla necessità, anche in vista dell'allargamento ai Paesi dell'Est europeo previsto per il 1° maggio 2004, di precisare una strategia europea basata sulla prevenzione e sulle politiche volte a promuovere la trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare, di concerto con le parti sociali. Dall'incontro scaturì la necessità imprescindibile di definire una strategia europea comune basata sulla valorizzazione delle politiche volte a promuovere la trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare di concerto con le parti sociali e si definì il quadro di riferimento per le azioni di contrasto per gli Stati membri, le parti sociali e le altre istituzioni comunitarie. V. sul punto ISFOL, *Dimensione di genere e lavoro sommerso*,

occupazione irregolare, e viceversa<sup>279</sup>. Ne deriva quindi che costruire una Strategia Europea per contrastare il lavoro nero significa promuovere un mix di politiche in grado di raggiungere la piena occupazione, di aumentare la qualità e la produttività del lavoro in quanto la maggior parte del lavoro irregolare non si fonda su standard base, di rafforzare la coesione e l'inclusione sociale e di consentire un'integrazione civile per coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro<sup>280</sup>. Nelle linee-guida dell'occupazione del 2003, la trasformazione del lavoro irregolare in regolare è divenuta una specifica linea-guida<sup>281</sup>. Gli Stati Membri devono infatti “sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscali e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare sanzioni”<sup>282</sup>.

L'interesse per il tema da parte dell'Unione europea è continuato con la risoluzione generica del 29 ottobre 2003<sup>283</sup>, dove il Consiglio oltre a fornire un quadro di riferimento per le azioni di contrasto del lavoro sommerso e per gli Stati membri, per le Parti Sociali e per le altre istituzioni comunitarie, ha invitato gli Stati membri a intraprendere azioni preventive e sanzionatorie per contrastare il lavoro non regolare, sia a mettere in campo le

---

*Indagine sulla partecipazione femminile al lavoro nero e irregolare*, Monografico n. 13 dell'Osservatorio istituzionale e normativo, 2007, 23, in [http://www.uil.it/pol\\_contrattuali/lavoro%20sommerso%20femminile.pdf](http://www.uil.it/pol_contrattuali/lavoro%20sommerso%20femminile.pdf)

<sup>279</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DEGLI AFFARI SOCIALI- PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Consiglio informale dei Ministri del Lavoro e degli Affari Sociali, (Varese, 11-12 Luglio 2003), Documento della Presidenza.

<sup>280</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DEGLI AFFARI SOCIALI- PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *cit.* Secondo il Consiglio la politica per combattere il lavoro nero rientra nell'inclusione sociale e nelle politiche dell'occupazione e un supplemento importante alle politiche di welfare al fine di evitare una situazione in cui politiche sociali congiunte al lavoro nero portano a passività ed esclusione. Per tale organo l'obiettivo, invece, è dirigere le politiche sociali verso una crescita, quantitativa e qualitativa, di lavoro regolare. Ne deriva che tale politica è spontaneamente legata a quella della riforma del mercato del lavoro, della tassazione, dei contributi, della salute e della sicurezza.

<sup>281</sup>V. la decisione del Consiglio 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2003/578/CE). V. L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I, 84.

<sup>282</sup>Così la decisione del Consiglio (2003/578/CE) *cit.* Gli Stati membri devono “intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale”. V. R. NUNIN, *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in F. CARINCI – A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, vol. IX, Milano, Wolters Kluwer, 2010, 226.

<sup>283</sup>V. la risoluzione del Consiglio del 22 ottobre 2003 sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare (2003/C 260/01). V. L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I, 86.

risorse necessarie per misurare l'entità del fenomeno e i progressi raggiunti nell'opera di sostegno all'emersione<sup>284</sup>.

Il consiglio conclude invitando la Commissione a monitorare lo sviluppo delle azioni dei singoli Stati membri nella lotta al lavoro sommerso e i progressi sulle modalità di definizione e quantificazione dello stesso<sup>285</sup>.

Il 20 maggio del 2004 la Commissione ha presentato i risultati dell'indagine svolta sulle dimensioni del fenomeno del lavoro non dichiarato nei 25 Stati membri dell'UE e in Romania e Bulgaria<sup>286</sup>. Tale studio non solo ha fornito dati circa la diffusione e la ripartizione del lavoro non dichiarato nell'Unione europea, nei venticinque Stati membri, e nei Paesi allora candidati, ma ha anche illustrato le buone pratiche adottate.

Una ripresa delle iniziative volte a contrastare il lavoro irregolare si è registrata nel 2005 con la decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti degli Stati membri a favore dell'occupazione, dove il tema del "lavoro non dichiarato"<sup>287</sup> è ritenuto uno strumento per "favorire, al tempo stesso, flessibilità e sicurezza occupazionale di e ridurre

---

<sup>284</sup>In particolare, gli Stati membri sono invitati a sviluppare strategie globali di contrasto al lavoro irregolare attraverso il ricorso ad azioni preventive che incoraggino sia i datori di lavoro che i lavoratori ad operare all'interno dell'economia ufficiale; a creare un ambito giuridico e amministrativo favorevole alla dichiarazione dell'attività economica e dell'occupazione, tramite la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi e dei vincoli che limitano la creazione e lo sviluppo delle imprese, in particolare le piccole imprese e quelle in fase di avviamento; a cooperare per analizzare le caratteristiche comuni del lavoro non dichiarato in tutti gli Stati membri, onde poterlo meglio affrontare grazie ad un approccio comune nel quadro della strategia europea per l'occupazione; a rafforzare la vigilanza, anche con il sostegno delle parti sociali, e ad applicare adeguate sanzioni; a rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli organi competenti a lottare contro la frode ai danni della previdenza sociale e contro il lavoro non dichiarato; ad aumentare la consapevolezza sociale della gravità del fenomeno ed a sensibilizzare i cittadini sulle conseguenze negative del lavoro sommerso; a migliorare la conoscenza delle dimensioni del fenomeno a livello nazionale e nello stesso tempo a contribuire allo sviluppo della quantificazione del sommerso a livello UE, promuovendo la collaborazione tra gli istituti di statistica nazionale; a rafforzare gli incentivi e rimuovere i disincentivi per fare uscire dal sommerso la domanda e l'offerta. Le Parti Sociali sono state invitate invece: ad affrontare a livello europeo la questione del lavoro non dichiarato sia nell'ambito del loro programma di lavoro generale, sia nell'ambito dei comitati settoriali di dialogo sociale; a promuovere a livello nazionale la regolarizzazione di attività sommerse attraverso azioni che, nel rispetto delle prassi nazionali, possano contribuire a semplificare l'ambiente economico. Così la risoluzione del Consiglio (2003/C 260/01) *cit.*

<sup>285</sup>Così la risoluzione del Consiglio (2003/C 260/01) *cit.*

<sup>286</sup>V. P. RENOY – S. IVARSSON - O.VAN DER WUSTEN-GRITSAI – E. MEIJER, *Undeclared work in an enlarged Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items Final report*, 2004, in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=2652&langId=it> Dalla ricerca emerge che il problema del lavoro sommerso coinvolge tutti i Paesi dell'Unione Europea, seppur con differenze. Una prima distinzione può essere fatta in base al periodo di adesione all'Unione Europea, tra i "vecchi Paesi" membri e i nuovi membri. Lo studio mostra un maggior livello di sommerso nei nuovi Paesi membri, dove il sommerso è concentrato soprattutto nei settori tradizionali. Nei "vecchi" Paese invece il sommerso è più contenuto (eccetto Italia e Spagna) e si concentra nei servizi. Simile discorso è valido per le politiche, i nuovi Paesi membri solo recentemente hanno affrontato il problema del lavoro sommerso, e non hanno quindi vere e proprie politiche atte a contrastarlo; diversamente "la vecchia Europa", ha sviluppato diverse politiche di lotta al sommerso, ma solo alcune di esse sono state efficaci.

<sup>287</sup>Così la decisione del Consiglio, del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2005/600/CE).

la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali”<sup>288</sup>.

In ottobre è intervenuta la decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti comunitari strategici in materia di coesione<sup>289</sup>. Tale decisione ha stabilito che al fine di migliorare l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro è necessario ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili e proprio in tale contesto rientrano “le iniziative per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell’economia sommersa e modi di trasformare il lavoro nero in occupazione regolare”<sup>290</sup>.

Il tema del sommerso è ripreso anche dal *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* del 2006 che stabilisce che lo stesso costituisce uno dei temi chiave per la modernizzazione del diritto del lavoro nell’UE. E’ necessario inoltre porre l’attenzione sull’identificazione di una strategia comune sul lavoro non dichiarato che rafforzi la cooperazione tra le autorità competenti e il ruolo delle parti sociali in tale cooperazione<sup>291</sup>.

Dieci anni dopo la prima comunicazione, la Commissione europea nel 2007, è intervenuta con un’altra, ribadendo la “persistente rilevanza dell’economia informale, di cui si avverte anche una certa espansione in alcuni settori e in relazione ad alcune tipologie di lavoro”<sup>292</sup>.

Il lavoro sommerso rappresenta il principale fattore alla base del dumping sociale, specie considerando che lo stesso tende a essere caratterizzato da cattive condizioni di lavoro e da

---

<sup>288</sup>Così la decisione del Consiglio (2005/600/CE), *cit.*

<sup>289</sup>V. la decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE).

<sup>290</sup>Così la decisione del Consiglio (2006/702/CE), *cit.* In ottobre è intervenuta, a conferma del Progetto di Proposta di decisione della Commissione del luglio 2006 che aveva proposto di attuare campagne di sensibilizzazione alla responsabilità sociale delle imprese e ai diritti dei lavoratori, nonché iniziative per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell’economia sommersa e i modi per trasformare il lavoro nero in occupazione regolare, la decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti comunitari strategici in materia di coesione. V. la Commissione delle Comunità Europee, Proposta di Decisione del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (COM (2006) 386 del 13 luglio 2006).

<sup>291</sup>V. il *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* COM(2006) 708 definitivo. In particolare il Libro Verde ha evidenziato la necessità di una cooperazione più efficace fra le diverse amministrazioni pubbliche, quali gli ispettorati del lavoro, le autorità fiscali e gli organismi della sicurezza sociale. Solo “il rafforzamento delle risorse e il miglioramento delle conoscenze tecniche [...] possono infatti contribuire a ridurre le cause del lavoro non dichiarato”. V. R. NUNIN, *ult.loc.cit.*

<sup>292</sup> Così la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni del 24 ottobre 2007 “Rafforzare la lotta al lavoro sommerso” COM(2007) 628 definitivo.

Per un primo commento v. L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I, 85.

conseguenti rischi per la salute dei lavoratori, da modeste prospettive di avanzamento di carriera e da una protezione sociale insufficiente, tutti elementi che si pongono in contrasto con l'obiettivo comunitario dei "better jobs"<sup>293</sup>, più volte evocati nel dibattito comunitario come obiettivo essenziale delle politiche di coesione economica e sociale.<sup>294</sup>

Il lavoro sommerso sempre più frammentato e caratterizzato da fasce di lavoratori che vi rimangono intrappolati, si configura, da un lato, come un estremo caso di segmentazione del mercato del lavoro<sup>295</sup>, dall'altro come il principale motivo di ingresso di cittadini stranieri<sup>296</sup>.

In dottrina si è sottolineato che la migliore prospettiva per affrontare il tema è quello politico. Adottando una simile prospettiva e accettando la nozione di polis come comunità dei cittadini che si danno delle regole di civile convivenza e le rispettano<sup>297</sup>, l'espandersi del sommerso equivale all'affermazione di una seconda comunità dove vigono regole diverse da quelle conosciute e applicate nel resto dell'Unione Europea<sup>298</sup>. E' come cioè se a fianco dei 27 Stati membri si avesse a che dare con altrettante realtà economico-lavorative, ma meno riconoscibili e più restie a d accettare autorità, regole e oneri comuni agli altri consociati<sup>299</sup>. Solo con il riconoscimento della seconda realtà nascosta e solo adottando provvedimenti di influenzare tale realtà è possibile agire su entrambi, specie considerato le influenze che intercorrono tra le stesse. E ciò stato fatto dalla comunicazione del 2007 che ha correlato il successo nell'attuazione di politiche volte a far emergere il lavoro informale al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona<sup>300</sup>.

L'importanza della lotta al sommerso in funzione degli obiettivi della Strategia Europea per l'Occupazione, è ancora maggiore se si considera che la lotta al sommerso non può ridursi alla sola implementazione degli strumenti di repressione, ma deve essere affrontato in un'ottica più ampia delle politiche regolative del lavoro e sul ruolo stesso di diritto del lavoro<sup>301</sup>. Le politiche che mirano a realizzare un lavoro regolare e sicuro non possono non regolare l'impresa, gli attori economici, i modelli di competitività, affrontandone i nodi

---

<sup>293</sup>V. le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000.

<sup>294</sup>V. R. NUNIN, *op cit.*, 227.

<sup>295</sup>V. la comunicazione della Commissione del 27 giugno 2007 COM (2007) 359 def.

<sup>296</sup>V. la risoluzione del Consiglio del 29 ottobre 2003 *cit.*, dove si esplicita che il lavoro dichiarato e l'immigrazione clandestina si nutrono a vicenda. In tema di contrasto del lavoro svolto da stranieri illegalmente presenti sul territorio nazionale v. la direttiva 2009/52/CE.

<sup>297</sup>Così L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I, 82

<sup>298</sup>Così L. ZOPPOLI, *ult.loc.cit.*

<sup>299</sup>Così L. ZOPPOLI, *ult.loc.cit.*

<sup>300</sup>V. R. NUNIN, *op cit.*, 227.

<sup>301</sup>Così F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro irregolare tra sanzioni e regole di responsabilità* in RGL, 2008, I, 61.

cruciali. Non è possibile parlare di lavoro legale e sicuro senza parlare anche di buona impresa<sup>302</sup>.

L'analisi proposta dalla Commissione è suffragata da nuovi dati emersi da un'indagine Eurobarometro<sup>303</sup> che intende far luce sulle caratteristiche e le cause del lavoro sommerso.

E' proprio sulla base di tali dati che la Commissione ha proposto una "strategia politica equilibrata fatta di misure volte a ridurre o prevenire il fenomeno e d'interventi che garantiscano l'applicazione di queste misure, con il coinvolgimento delle parti sociali"<sup>304</sup> e ha illustrato le buone prassi adottate dagli Stati membri<sup>305</sup>.

Tra le politiche più efficaci nella lotta al sommerso particolare enfasi è stata data: alla riduzione del cuneo fiscale, specie sui bassi redditi da lavoro<sup>306</sup>; alle distorsioni connesse alle diverse discipline fiscali cui sono assoggettati il lavoro subordinato e quello autonomo; all'elevazione dei salari minimi e al controllo del rispetto di leggi e contratti collettivi; alla riforma e alla semplificazione degli oneri amministrativi per l'utilizzo di lavoro nelle imprese. E' espressa invece una netta preferenza per un sistema di registrazione del ricorso a particolari tipi di "lavori minimi" (coadiuvanti familiari, pulizie domestiche, lavoratori stagionali, Mini jobs, ecc.), per il controllo sul ricorso a contratti a tempo determinato, per la limitazione "alle deroghe alla prassi di contratti di lavoro scritti", alla centralità di sorveglianza e sanzioni<sup>307</sup>.

Secondo la Commissione è necessario:

- migliorare ulteriormente il diritto del lavoro e i sistemi amministrativi, così che si possa rispondere meglio alle carenze di manodopera e ai bisogni a breve termine sul mercato del lavoro;
- avere strategie e soluzioni settoriali per contrastare e regolarizzare il lavoro sommerso con il coinvolgimento delle parti sociali e con particolare riferimento ai settori: alberghiero e della ristorazione, agricoltura, servizi domestici (stupisce che non venga indicata l'edilizia, ma forse è una mera dimenticanza);

---

<sup>302</sup>Così F. SCARPELLI, *op cit.*, 61 s.

<sup>303</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Special Eurobarometer Undeclared work in the European Union*, 2007, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf).

<sup>304</sup>V. L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni* in A.VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubbettino, Catanzaro, 2008, 35 s.

<sup>305</sup>Per un elenco completo delle buone prassi in materia di sommerso v. il sito Osservatorio europeo dell'occupazione, [www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net).

<sup>306</sup>V. P. Coppola, *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rass. trib.*, 2007.

<sup>307</sup>Così L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *RGL*, 2008, I, 88.

- sfruttare maggiormente le possibilità offerte dall'*e-government*, dalla registrazione *on-line* e dallo scambio di informazioni tra le banche dati delle amministrazioni; applicare in maniera generalizzata le normative comunitarie in materia di libera circolazione; elevare l'effettività delle norme e delle sanzioni;
- elevare, specie con riguardo al punto e), la cooperazione istituzionale e amministrativa, tra i vari enti responsabili in materia di fisco, lavoro e immigrazione; elevare la cooperazione transfrontaliera all'interno dell'Ue, soprattutto con riguardo ai lavoratori distaccati<sup>308</sup>.

A tal riguardo si consideri la Carta di Bruges, un recente provvedimento sottoscritto da parte delle autorità competenti di Italia, Francia, Belgio, Spagna, Austria, Polonia, Romania, Bulgaria, Portogallo, Norvegia, Olanda, in occasione della Conferenza di Bruges, tenutasi in data 17 e 18 febbraio 2011, a conclusione del progetto europeo ICENUW (Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work). Con tale carta i sottoscrittori si sono impegnati a proseguire la cooperazione avviata in materia di contrasto al lavoro sommerso e alle relative frodi transnazionale. Dal punto di vista dei sistemi ispettivi, in particolare gli Stati si sono impegnati a: migliorare la comunicazione tra gli ispettori in tutta Europa; creare un elenco di persone da contattare nel caso si affronti una situazione che riguardi più Stati e sviluppare una pratica comune di rilevazione delle ispezioni<sup>309</sup>.

Al fine di evitare che l'eccessiva flessibilità del lavoro abbia un effetto controproducente è necessario che gli Stati tengano "in debito conto il tema del lavoro sommerso quando decideranno come dare attuazione ai principi comuni di flessicurezza"<sup>310</sup>.

Nel 2008 è stata adottata poi una risoluzione dal Parlamento Europeo, con la quale è stato accolto con favore l'approccio adottato dalla Commissione che pone il lavoro sommerso tra le priorità politiche dell'Unione e che richiede importanti interventi a livello comunitario e nazionale<sup>311</sup>. Il lavoro sommerso infatti "danneggia l'economia, non tutela i lavoratori, pregiudica i consumatori, riduce il gettito fiscale e genera concorrenza sleale tra

---

<sup>308</sup>Così la comunicazione della Commissione COM(2007) 628 definitivo, *cit. Per un'approfondita analisi di tali interventi v. R. NUNIN, op cit., 229 ss.*

<sup>309</sup>V. ICENUW, The Charter of Bruges, 18 febbraio 2011, disponibile al sito <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/6C3AC369-EF59-48DB-A721-02EEA1C553CF/0/CharterofBruges.pdf>

<sup>310</sup>V. C. MASSIMIANI (a cura di), *Flexicurity*, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier)

<sup>311</sup>V. la risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)) (2010/C 9 E/01).

le imprese” e tra i lavoratori <sup>312</sup>. La lotta al lavoro nero, secondo la risoluzione deve affrontata predisponendo “una strategia complessiva che consideri sia gli aspetti riguardanti la vigilanza e il controllo sia quelli attinenti l’assetto economico-istituzionale e lo sviluppo settoriale territoriale attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche, le parti sociali, le imprese e i lavoratori”<sup>313</sup>. Tale strategia deve esser basata su un coordinamento e una cooperazione amministrativa forte ed efficace fra istanze amministrative di controllo a livello nazionale, ispettorati del lavoro e parti sociali, enti previdenziali e autorità fiscali<sup>314</sup>. E’ quindi necessaria una maggiore operatività e incisività all’azione comunitaria. La risoluzione è inoltre del parere che il problema dell’occupazione degli immigrati illegali costituisce un problema complesso, che non può essere tuttavia risolto solo limitandosi a sanzionare i datori di lavoro, ma che richiede anche misure trasversali ad ampio raggio. E’ necessario sul tema seguire gli orientamenti dell’OIL, sul sostegno ai lavoratori migranti per la difesa dei loro diritti<sup>315</sup>. La lotta al lavoro sommerso richiede pertanto un approccio globale che deve tener conto della necessità di salvaguardare e promuovere i diritti dei lavoratori immigrati, regolari o clandestini, che sono sfruttati dai datori di lavoro. La lotta contro la crescente economia sommersa e, in particolare, contro lo sfruttamento dei lavoratori immigrati clandestini, oltre che su una politica di rimpatrio, si deve basare anche su strumenti e meccanismi di prevenzione e di lotta contro lo sfruttamento dei lavoratori immigrati, contemplando il riconoscimento e il rispetto dei diritti umani fondamentali. A tal fine il Parlamento ha invitato gli Stati membri a definire o rafforzare le pertinenti misure legislative in grado di incoraggiare gli immigrati, vittime dello sfruttamento a denunciare la loro condizione, fattore che contribuirebbe in particolare a rendere più efficace la lotta contro il lavoro sommerso<sup>316</sup>.

---

<sup>312</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo (2010/C 9 E/01) *cit.*

<sup>313</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo (2010/C 9 E/01) *cit.*

<sup>314</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo (2010/C 9 E/01) *cit.* Il Parlamento ha in particolare richiesto alla Commissione, sia la creazione una banca dati sui differenti approcci e metodologie utilizzati per misurare il lavoro sommerso, al fine di promuovere lo scambio di buone prassi e il trasferimento di conoscenze e di valutare la fattibilità e la trasferibilità delle misure attuate, sia l’elaborazione di politiche che contemplino sia misure generali che misure settoriali per contrastare il lavoro sommerso con il pieno coinvolgimento delle parti sociali e con particolare riferimento ai settori più coinvolti. L’organo ha chiesto invece agli Stati membri, di prevedere forti incentivi per chi si impegna a trasformare il lavoro sommerso in economia formale; di prevedere sanzioni severe per i datori di lavoro che, nonostante gli incentivi loro offerti, continuano a far uso del lavoro sommerso e per quelli che hanno applicato regimi transitori alla libera circolazione dei lavoratori nell’Unione di aprire il proprio mercato del lavoro per tutti i lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri, poiché tali limitazioni fanno aumentare il ricorso al lavoro sommerso.

<sup>315</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo (2010/C 9 E/01) *cit.*

<sup>316</sup>Così la risoluzione del Parlamento europeo (2010/C 9 E/01) *cit.*

Ed è proprio su questo ultimo tema, sulla relazione sommerso e immigrazione clandestina che è intervenuto il Parlamento e del Consiglio Europeo del 18 giugno 2009 adottando la direttiva che introduce sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare<sup>317</sup>

La direttiva è nata dal presupposto che la possibilità di poter svolgere lavoro in nero sia uno dei principali motivi che spingono i lavoratori a immigrare. Porre come principale obiettivo il contrasto all'immigrazione illegale pare limitativo in quanto restringe il campo di applicazione della direttiva. Sarebbe stato auspicabile invece porsi un obiettivo più generale di lotta al sommerso, includendo in questo modo, sia il lavoro nero svolto da cittadini europei, sia quello prestato da stranieri legalmente soggiornanti. Una simile soluzione sarebbe stata in grado di armonizzare meglio le normative giuslavoristiche degli Stati membri.

La direttiva oltre a introdurre sanzioni e provvedimenti a carico del datore di lavoro, ne illustra gli obblighi. I datori di lavoro sono obbligati prima di assumere un cittadino di un paese terzo, a chiedere allo stesso la presentazione del permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione di soggiorno e hanno il dovere di conservarne una copia che sia a disposizione delle autorità competenti per l'intera durata dell'impegno e deve informare le autorità competenti quando assume un cittadino di un paese terzo (art. 4, comma primo, lettere a), b) e c))<sup>318</sup>. I datori di lavoro che abbiano assolti tali obblighi non sono pertanto responsabili della violazione del divieto di assumere cittadini nel caso in cui il permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno si rivelino falsi (art. 4, comma terzo)<sup>319</sup>. Si presume quindi una buona fede nei confronti dei datori di lavoro, spetta invece alle autorità competenti l'onere della prova contraria.

Gli artt. 5,7 e 10, core della direttiva, stabiliscono in dettaglio le misure da adottare verso coloro che violano il divieto di assumere cittadini di paesi terzi illegalmente

---

<sup>317</sup>V. la direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (2009/52/CE). Il testo della direttiva è composto da 19 articoli, preceduti da un preambolo costituito da 39 "considerando. La direttiva vieta esplicitamente l'assunzione di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La violazione di tale divieto comporta l'applicazione delle sanzioni e dei provvedimenti contenuti nella stessa. E' necessario precisare che tale divieto non può essere applicato dagli Stati membri nei confronti degli stranieri il cui soggiorno è irregolare e il cui allentamento è stato differito e verso coloro che sono autorizzati a lavorare in conformità con la legislazione nazionale.

<sup>318</sup>V. la direttiva del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornati di lungo periodo (2003/109/CE). L'obbligo di notifica non si applica qualora al lavoratore sia stato accordato uno status di soggiornante di lungo periodo.

assunti<sup>320</sup>. Premesso che le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive (art. 5, comma primo), quelle finanziarie aumentano proporzionalmente al numero dei cittadini dei paesi terzi assunti illegalmente e a ciò in caso di assunzione di straniere illegalmente soggiornanti, si aggiunge il pagamento dei costi per il rimpatrio (art.5, comma secondo, lettere a) e b))<sup>321</sup>. A tali oneri si aggiunge per il datore di lavoro il pagamento di: ogni retribuzione arretrata ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente<sup>322</sup>; un importo pari a tutte le imposte e i contributi previdenziali che il datore di lavoro avrebbe pagato in caso di assunzione legale del cittadino di un paese terzo, incluse le penalità di mora e le relative sanzioni amministrative; tutti i costi derivanti dal trasferimento delle retribuzioni arretrate al paese in cui il cittadino di un paese terzo assunto illegalmente ha fatto ritorno o è stato rimpatriato (art. 6, comma primo, lettere a),b)e c)). Gli Stati membri devono mettere in atto meccanismi tali che rendano possibile concretamente la presentazione della domanda dei cittadini di paesi terzi illegalmente impiegati; gli stessi possono altresì ottenere l'esecuzione di una sentenza nei confronti del datore di lavoro per ogni retribuzione arretrata anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato (art.6, comma quarto). Devono essere inoltre previste procedure per assicurare che i pagamenti dovuti sia recepiti dai cittadini di paesi terzi, anche se rimpatriati<sup>323</sup>.

Nei casi più gravi di assunzione di cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio la direttiva introduce la fattispecie di reato, e sono irrogate conseguentemente sanzioni penali. Si è in presenza di un reato quando la violazione prosegue o è reiterata

---

<sup>319</sup>Qualora invece il datore di lavoro fosse a conoscenza che il documento presentato come permesso di soggiorno valido o altra autorizzazione di soggiorno sia falso tale datore è responsabile della violazione del divieto di assumere cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (art.4, comma terzo).

<sup>320</sup>La direttiva interviene anche in materia di subappalto sancendo che se il datore di lavoro è un subappaltatore l'appaltante di cui il datore di lavoro è un subappaltatore diretto è ritenuto responsabile, congiuntamente al datore di lavoro o in sua vece, del pagamento delle sanzioni finanziarie irrogate, della retribuzione arretrata (art. 8, comma primo)<sup>320</sup>. Nel caso in cui l'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi, fossero a conoscenza che il subappaltatore datore di lavoro impiegava cittadini di paesi terzi il cui soggiorno era irregolare, sono ritenuti responsabili del pagamento delle sanzioni e delle retribuzioni arretrate congiuntamente al o al posto del subappaltatore datore di lavoro o dell'appaltante di cui il datore di lavoro è un subappaltatore diretto (art. 8, comma secondo). Un appaltante che abbia adempiuto ai suoi obblighi con la debita diligenza non è ritenuto responsabile né del pagamento delle sanzioni né delle retribuzioni arretrate (art. 8, comma terzo).

<sup>321</sup>Le sanzioni possono essere ridotte qualora il datore di lavoro è una persona fisica, lo straniero è assunto illegalmente per fini privati e non si verificano condizioni lavorative di particolare sfruttamento (art.5, comma terzo).

<sup>322</sup>Il livello di remunerazione concordato è considerato pari almeno alla retribuzione prevista dalle leggi applicabili sui salari minimi, dai contratti collettivi o conformemente a una prassi consolidata nei relativi settori occupazionali, salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro o dal lavoratore, nel rispetto, ove opportuno, delle disposizioni nazionali vincolanti in materia salariale (art. 6, comma primo, lettera a)).

<sup>323</sup> In tema è prevista l'esistenza di un rapporto di almeno tre mesi salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro o dal lavoratore.

persistentemente (il che fa escludere che una reiterazione di una o poche volte comporti reato), quando riguarda l'impiego simultaneo di un numero significativo di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; quando la violazione è accompagnata da condizioni lavorative di particolare sfruttamento; quando la violazione è commessa da un datore di lavoro che ricorre al lavoro o ai servizi del un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare nella consapevolezza che lo stesso è vittima della tratta di esseri umani; in caso di assunzione di un minore; in caso di istigazione, favoreggiamento e complicità nel commettere tali reati (art. 9, comma primo, lettere a),b), c) e d)). A coloro che commettono il reato sono irrogate sanzioni penali che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Sul fronte amministrativo, è prevista l'adozione di particolari provvedimenti nei confronti del datore di lavoro, cumulabili alle sanzioni finanziarie e penali, quali: l'esclusione dal beneficio di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, compresi i fondi dell'Unione europea gestiti dagli Stati membri, per un periodo fino a cinque anni e l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici definiti nella direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, per un periodo fino a cinque anni (art.7, comma primo, lettere a) e b))<sup>324</sup>. E' previsto inoltre il rimborso di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, inclusi fondi dell'Unione europea gestiti dagli Stati membri, concessi al datore di lavoro fino a dodici mesi prima della constatazione dell'assunzione illegale (art.7, comma primo, lettera c)). Inoltre negli stabilimenti in cui abbiano lavorato degli irregolari è prevista la chiusura temporanea o anche definitiva e in caso di un grave violazione è previsto ritiro temporaneo o permanente delle licenza d'esercizio dell'attività economica (art. 7, comma primo, lettera d)). Si tratta di misure pesanti che destano alcune perplessità, in quanto pregiudicano il corretto svolgimento dell'attività imprenditoriale e così facendo indirettamente colpiscono anche i lavoratori regolarmente assunti, europei e stranieri, che non possono svolgere la propria prestazione lavorativa. Sorprende che una simile norma non sia stata accompagnata da specifici ammortizzatori sociali per i dipendenti coinvolti.

La seconda novità introdotta della direttiva, dopo la sussistenza di reato in determinati casi, è l'agevolazione delle denunce. E' prevista infatti la possibilità per i cittadini di paesi terzi illegalmente impiegati di denunciare i datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso

---

<sup>324</sup>V. la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

terzi designati dagli Stati membri, quali sindacati o altre associazioni o un'autorità competente dello Stato membro, qualora previsto dalla legislazione nazionale (art. 13, primo comma). Anche terzi che abbiano un interesse legittimo a garantire il rispetto della direttiva, per proprio conto o a sostegno di cittadino di un paese terzo assunto illegalmente, e con il suo consenso, possono avviare tale procedimento. Ne deriva che associazioni e sindacati potranno assistere chi denuncia i propri datori di lavoro o anche presentare denunce autonomamente. Tale assistenza fornita ai cittadini di paesi terzi non è più considerata favoreggiamento di soggiorno illegale.

Nei casi in cui il reato riguarda una situazione di particolar sfruttamento o l'impiego illegale di un minore è data la possibilità agli Stati membri di definire le condizioni secondo cui possono essere concessi, caso per caso, permessi di soggiorno di durata limitata (art. 13, comma quarto). Nel caso di permessi di soggiorno temporanei è prevista l'estensione della durata di tali permessi fino a quando il cittadino di paesi terzi non abbia ricevuto il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate<sup>325</sup>.

In tema di ispezioni, conclude la direttiva, gli Stati membri devono garantire l'esecuzione di ispezioni efficaci e adeguate sul loro territorio ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare<sup>326</sup>. Tali ispezioni devono basarsi anzitutto su una valutazione dei rischi effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri (art. 14 ,comma primo)<sup>327</sup>.

La direttiva presenta una criticità intrinseca. La direttiva non ha introdotto alcun esplicito divieto agli Stati membri di introdurre procedure di regolarizzazione dei cittadini di paesi terzi assunti illegalmente. Non farlo è stato controproducente in quanto è ovvio che i provvedimenti sanatori, indirettamente incentivano i datori di lavoro a trasgredire, dato che sanno che dopo aver violato il divieto potranno sanare la posizione irregolare dei propri lavoratori immigrati.

---

<sup>325</sup>Le modalità di permesso del soggiorno temporaneo sono quelle previste dalla direttiva 2004/81/CE, dove il beneficiario del titolo di soggiorno è autorizzato ad avere accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale o all'istruzione, per il periodo del titolo di soggiorno.

<sup>326</sup>Sul punto v. anche la Proposta di direttiva del Consiglio del 23 ottobre 2007 *cit.* Tale proposta prevedeva che gli Stati membri garantissero ogni anno almeno il 10% delle imprese stabilite sul territorio fossero ispezionate ai fini del controllo dell'impiego dei cittadini di paesi terzi in condizione irregolare. Tale disposizione è stata fortemente criticata dagli Stati membri e modificata nella stesura finale. L'attuale formulazione pare lassista e non garantisce più un livello minimo di ispezioni.

<sup>327</sup>Al fine di rendere più efficaci le ispezioni, gli Stati membri, sulla base di una valutazione dei rischi, identificano periodicamente i settori di attività in cui si concentra nel loro territorio l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Relativamente a ciascuno di tali settori, gli Stati membri, entro il 1° luglio di ogni anno, notificano alla Commissione il numero di ispezioni effettuate l'anno precedente, espresso

Numerosi, come visto, sono stati gli interventi dell'Unione europea in tema di sommerso, sicuramente sono stati forniti ottimi spunti ai legislatori nazionali, ora però l'attuazione di "buone" politiche di contrasto dipende dagli Stati membri, ai quali spetta la decisione su quali adottare, se quelle volte ad agire sui cd. fattori sociali e culturali del sommerso, come proposto in particolare dalla Commissione, o se continuare ad adottare esclusivamente metodi repressivi e di flessibilità del mercato del lavoro.

Il recepimento della Direttiva del 2009 da parte dello Stato italiano rappresenta sicuramente un passo in avanti verso l'adozione di politiche efficaci.

---

come numero assoluto e come percentuale dei datori di lavoro in ciascun settore, e ne riferiscono i risultati (art. 14, comma secondo).

### Capitolo 3. Il lavoro sommerso in Italia

Il fenomeno del lavoro nero e irregolare rappresenta uno degli elementi distorsivi più evidenti del mercato del lavoro nazionale, anche in ragione delle conseguenze economiche e sociali che a esso si accompagnano, soprattutto in alcuni settori produttivi e con riferimento ad alcune aree del Paese. Solo alla fine degli anni novanta in Italia si è cominciato ad aderire alla tesi secondo cui un ammodernamento del sistema produttivo, così come del relativo mercato del lavoro, non può prescindere dal superamento delle forme di irregolarità del lavoro e di evasione delle norme sulla sicurezza<sup>328</sup>. Grazie anche al contributo interpretativo dell'Unione Europea si è assistito in quegli anni a un passaggio da una logica dell'irregolarità come condizione che, in contesti arretrati o in fasi embrionali dello sviluppo, che contribuisce a rendere più agevole un processo di consolidamento nella direzione di un'economia più strutturata e capace di rispettare le regole, a quella di un'irregolarità che invece scoraggia la capacità imprenditoriale e, allo stesso tempo, ostacola lo sviluppo di valori sociali, di competenze tecniche, di cultura tecnologica o di rispetto per l'ambiente. Sono quindi i motivi di opportunità economica e non solo quelli etico-sociali che si oppongono alla cultura dell'irregolarità, specie considerato che con il lavoro sommerso è pregiudicato lo sviluppo di un modello centrato su elevati standard di qualità imprenditoriale e un solido sistema di welfare in grado di garantire una base di equità sociale per tutti i cittadini.

Il lavoro sommerso, da un lato, produce tendenze negative per il sistema economico<sup>329</sup>, dall'altro lato, sottrae anche gettito fiscale e contributivo al Paese che non può essere utilizzato per erogare i servizi, i cui ingenti costi richiedono nuove tasse per finanziarli, innescando così un circolo vizioso infinito<sup>330</sup>.

Consci della sua pericolosità sociale i numeri che il lavoro sommerso, per i numeri che si propongono nelle prossime pagine, deve inevitabilmente tornare ad assumere una sua centralità.

---

<sup>328</sup>V. ISFOL, *La terziarizzazione del sommerso. Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi, Sintesi*, 15 giugno 2011, 7, in [http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/122/1/Iadevaia\\_La%20terziarizzazione%20del%20sommerso.pdf](http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/122/1/Iadevaia_La%20terziarizzazione%20del%20sommerso.pdf)

<sup>329</sup>Prevale la tesi per cui l'irregolarità nei rapporti di lavoro produce tendenze negative per il sistema economico, perché favorisce la concorrenza sleale tra le imprese anche nella forma del dumping sociale.

<sup>330</sup>Il lavoro sommerso erodendo in primo luogo il finanziamento dei servizi sociali e per questa via il livello di protezione sociale delle persone, crea una perdita di credibilità e fiducia verso i sistemi di sicurezza sociale.

## 1. Le stime internazionali sul lavoro sommerso in Italia

Un primo dato attendibile sull'estensione del fenomeno è fornito dal rapporto del 2001 che confronta i dati ISTAT e quelli di calcolati con l'approccio monetario. Per gli anni 1996-1997 l'ISTAT stimava una quota di lavoro sommerso, pari rispettivamente al 13,4% e al 15,2%. In base all'approccio della domanda corrente, l'economia sommersa risulta invece pari al 27,2% del PIL<sup>331</sup>. Altre stime del 2003 stima invece l'economia sommersa pari al 16-17% del PIL<sup>332</sup> tra il 1997 al 2001, come una delle economie più estese a livello internazionale, con Grecia e Spagna<sup>333</sup>.

I lavoratori del sommerso secondo la ricerca del 2001 erano principalmente: persone che svolgevano un secondo lavoro, giovani, donne, pensionati e il fenomeno si concentrava, in particolare, in alcuni settori: agricoltura, costruzione, settore dei servizi privati, tessile (lavoro a domicilio)<sup>334</sup>. Tali caratteristiche del lavoro sommerso di fine anni '90 sono state confermate anche da un'altra ricerca, secondo cui settori e i comparti "sommersi" sono: l'agricoltura; i servizi della comunità, sociali e personali; le attività edili; i trasporti; la vendita al dettaglio. Secondo tali fonti, svolgevano lavoro sommerso oltre ai doppi lavoratori, agli studenti, anche gli immigrati irregolari; i disoccupati e i lavoratori autonomi<sup>335</sup>.

Dati più recenti, calcolati con il metodo monetario, mostrano come l'economia sommersa in Italia abbia raggiunto nel 2007 livelli preoccupanti, attestandosi al 22,3% del PIL contro una media del 13,9% del Paesi OCSE<sup>336</sup>.

Il sommerso italiano nel 2007 si attesta sui valori degli anni '89-90 (tabella 5).

---

<sup>331</sup>V. F.SCHNEIDER - .H.ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, 73 ss.

<sup>332</sup>I dati ISTAT sono realizzati combinando e confrontando fonti statistiche differenti e utilizzando i metodi di stima indiretti.

<sup>333</sup>V. P.RENOOY – S. IVARSSON – O. VAN DER WUSTEN-GRITSAI – E.MEIJER, *Undeclared work in an enlarged European Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items. Final report*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1, maggio 2004 in [ec.europa.eu / social / BlobServlet? docid = 2652 & langId = it](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=2652&langId=it)

<sup>334</sup>V. la Comunicazione della Commissione Europea COM (98) – 219 *cit.*

<sup>335</sup>Cfr. P.H. RENOY – S. MATEMAN, *Il lavoro sommerso in Europa: verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso - Rapporto Finale* -Amsterdam, October, Regioplan Publication nr. 424, Regioplan Research Advice and Information, 2001 in <http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/>

<sup>336</sup>V. L. P. FELD - F.SCHNEIDER, *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, March 2010, 26 s., in [http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Plenum%202010%20Feld\\_Schneider\\_Survey\\_Shadow\\_Economy\\_potsdam2010.pdf](http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Plenum%202010%20Feld_Schneider_Survey_Shadow_Economy_potsdam2010.pdf)

**Tabella 5. La diffusione dell'economia sommersa in Italia**

<i>The size of the shadow Economy in 21 OECD Countries between 1989/90 and 2007 Estimated Using the Money Demand and MIMIC Methods (in % of Official GDP)</i>										
	Shadow Economy									
OECD-countries	Average 1989/90	Average 1994/95	Average 1997/98	Average 1999/00	Average 2001/02	2003	2004	2005	2006	2007
11. Italy	22,8	26,00	27,30	27,10	27,00	26,10	25,20	24,40	23,20	22,30

Fonte: Schneider- Este(2008)

Analizzando l'andamento temporale si nota che il livello di sommerso è aumentato fino agli anni 1997/1998, anno di massima espansione dell'economia sommersa per tutti i Paesi OCSE, per poi diminuire progressivamente. L'Italia con la Svezia infatti presenta la riduzione più pronunciata dell'economia sommersa nei Paesi OCSE, pari a ben 5 punti percentuali.

Allo stato attuale questi sono gli unici dati disponibili a livello internazionale, oltre a quelli forniti dall'ente di statistica nazionale (ISTAT).

Alcune informazioni circa la composizione dei lavoratori del sommerso italiani è fornito dalla ricerca EUROBAROMETER del 2007, secondo cui in Italia, a differenza del resto d'Europa, la componente femminile predomina all'interno della forza lavoro sommersa<sup>337</sup>.

E' mostrato inoltre che la popolazione ritiene che i gruppi che presentano maggiore probabilità di essere coinvolti nel sommerso sono: i disoccupati, gli autonomi e gli immigrati illegali. Le opinioni degli intervistati corrispondono con i dati socio-demografici delle persone che svolgono il lavoro sommerso.

Mentre la media UE ritiene che i lavoratori del sommerso siano rispettivamente divisi in 41% disoccupati, 23% immigrati illegali e 13% autonomi, in Italia si ritiene che svolgono lavoro sommerso principalmente gli immigrati (33%), seguiti dai disoccupati con il 30%<sup>338</sup>. Questo risultato non è sorprendente, in quanto gli immigrati tendono a trovare lavoro nell'agricoltura e nel turismo, dove a causa di minori controlli e per il nanismo d'impresa è più facile svolgere un lavoro sommerso senza il permesso di soggiorno.

Sempre secondo tale ricerca molto diffuso in Italia è anche il fenomeno del fuori busta. Italia e Belgio sono infatti gli unici paesi che presentano livelli superiore alla media (5%), con rispettivamente il 7% e il 6%. Il fenomeno dei fuori busta è ovviamente correlato in

<sup>337</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer, 2007, 24, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf) In base a circa 1000 intervistati, il 20% di loro dichiara che lavorano irregolarmente più le donne, mentre solo il 14 che i maggiori lavoratori del sommerso sono uomini. Per i restanti intervistati lavorano nel sommerso sia uomini che donne.

<sup>338</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, Special Eurobarometer *Undeclared work in the European Union cit.*, 38 s.

una certa misura al grado di formalizzazione della nazionale mercato del lavoro e al livello di accettazione culturale dei comportamenti irregolari<sup>339</sup>.

## 2. Le stime nazionali dell'ISTAT

Nell'ambito della Contabilità Nazionale (CN) italiana, le stime della quantità di lavoro irregolare e del volume dell'economia sommersa sono fornite annualmente dall'ISTAT.

La contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi dell'Unione Europea, segue gli schemi e le definizioni del Regolamento 2223/96<sup>340</sup> sul "Sistema europeo dei conti - Sec95<sup>341</sup>", che impone di contabilizzare nel Pil anche l'economia non direttamente osservata<sup>342</sup>. I fenomeni, parzialmente intrecciati, che compongono tale economia sono: a) le attività illegali; b) il sommerso economico; c) il settore informale; d) il sommerso statistico. Teoricamente, tutti questi fenomeni dovrebbero essere oggetto di inclusione nei conti; ma quell'area che corrisponde alla produzione illegale non rientra nei conti dei paesi dell'Unione Europea, anche per l'eccessiva difficoltà della sua stima. Il campo è quindi limitato alle tre rimanenti aree: il sommerso economico, il settore informale e il sommerso statistico.<sup>343</sup>

Considerando che il settore informale, nei paesi con un'economia avanzata, risulta di marginale importanza e che il sommerso statistico è determinato da attività non rilevate a causa dell'assenza di informazioni o di inefficienze nel sistema statistico e che il volume di lavoro che ricade nel sommerso statistico è considerato lavoro regolare a tutti gli effetti, l'economia non osservata è caratterizzata principalmente dal sommerso economico che, nella realtà italiana, si esprime con l'utilizzo di lavoro non regolare e della sotto-dichiarazione della produzione<sup>344</sup>.

---

<sup>339</sup>V. EUROPEAN COMMISSION, Special Eurobarometer *Undeclared work in the European Union cit.*, 29.

<sup>340</sup>V. il regolamento del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, (CE) N. 2223/96.

<sup>341</sup>SEC significa Sistema Europeo dei Conti. Tale sistema permette l'armonizzazione degli schemi contabili, dei concetti e delle definizioni tra paesi comunitari. L'Istituto statistico dell'Unione europea (Eurostat), vigila sul rispetto del Sec e sulla bontà delle metodologie adottate dagli Stati membri, accertandone e certificandone la validità, anche e soprattutto in relazione alla capacità di produrre stime esaustive del Pil.

<sup>342</sup>V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Conti nazionali, Statistica in breve, 18 giugno 2008, 1 in [http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080618\\_00/testointegrale20080618.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080618_00/testointegrale20080618.pdf)

<sup>343</sup>V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso*, 2003, in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_352\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_352_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>344</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *ult.loc.cit.*

Quella che comunemente è detta “economia sommersa”, nelle definizioni internazionali coincide in Italia con il solo sommerso economico, cioè con l’insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione. Una componente rilevante del sommerso economico è rappresentata dal valore aggiunto non dichiarato e alla cui produzione partecipano lavoratori non regolari<sup>345</sup>.

All’interno della contabilità nazionale, il concetto di occupazione regolare e non regolare fa riferimento al lavoro come fattore di produzione. Di conseguenza, è strettamente connesso ai concetti di attività produttive, osservabili e non osservabili, che vanno a formare il prodotto interno lordo<sup>346</sup>.

L’ISTAT utilizza essenzialmente due i metodi per misurare il fenomeno, metodi che rispettivamente misurano la quantità di lavoro irregolare e il valore dell’economia sommersa.

#### *Il lavoro non regolare*

La stima del lavoro non regolare è calcolata attraverso la *misurazione dell’input di lavoro*, cioè, la quantità di lavoro utilizzata (in modo regolare o irregolare) dal sistema produttivo. Tale stima si basa principalmente sul confronto fra la rilevazione trimestrale delle forze di lavoro (lato famiglie) e le rilevazioni relative alle imprese<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup>V. Gruppo di lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari”, *Rapporto finale sull’attività*, 14 luglio 2012, 10, in [http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia\\_non\\_osservata\\_e\\_flussi\\_finanziari\\_rapporto\\_finale.pdf](http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia_non_osservata_e_flussi_finanziari_rapporto_finale.pdf)

<sup>346</sup>V. ISTAT, *La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Conti nazionali, Statistica in breve, 18 giugno 2008, 1 in [http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080618\\_00/testointegrale20080618.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080618_00/testointegrale20080618.pdf)

Sono definite regolari le prestazioni lavorative registrate e osservabili sia dalle istituzioni fiscali-contributive sia da quelle statistiche e amministrative. Sono definite non regolari le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria le prestazioni lavorative: 1) continuative svolte non rispettando la normativa vigente; 2) occasionali, svolte da persone non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte dagli stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè le attività ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

<sup>347</sup>V. L. MELDOLESI E L. CAMPANELLI, *Occupazione e lavoro irregolare*, 2002, in [http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/531d28b4c444a3e38025670e00526f23/40B15730CC8A8107C1256CAA003BF4B1/\\$file/occupaz.pdf](http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/531d28b4c444a3e38025670e00526f23/40B15730CC8A8107C1256CAA003BF4B1/$file/occupaz.pdf) L’ipotesi fondante è che le famiglie forniscano dichiarazioni veritiere, perché si ritiene che esse (a differenza delle imprese) non abbia no alcun interesse a mentire. In realtà, alcuni studi mostrano che le famiglie tendono a essere reticenti perché temono di perdere benefici legati alla condizione ufficiale di disoccupato (assegni familiari, sussidi ecc.) o perché non ritengono che quello svolto “al nero” sia un vero lavoro. V. T. DI NARDO - R. CALDARELLI - M. IZZO, *Le diverse verità della statistica: il caso delle forze lavoro*, in *Economia Marche*, 2000, 2. Inoltre, il controllo operato dall’ISTAT non può rilevare né le seconde posizioni lavorative irregolari, né il lavoro degli stranieri non residenti. Per ovviare a questo problema, l’ISTAT ricava, da una parte, i dati sulle posizioni multiple attraverso il confronto con altre fonti informative e, dall’altra, i dati sulle situazioni lavorative degli stranieri attraverso ricerche specifiche elaborate dal Ministero degli Interni<sup>26</sup>. I dati vengo presentati mantenendo distinte le diverse situazioni.

Per il calcolo dell'input di lavoro si utilizzano infatti i dati provenienti dal lato famiglie, che includono tutte le stime del numero di occupati, siano essi regolari o irregolari: Due sono i concetti da considerare per la misurazione dell'input di lavoro: il numero degli occupati e il totale delle ore lavorate<sup>348</sup>. Con il termine occupati, s'intendono quelle persone, dipendenti o indipendenti, che esercitano un'attività in unità produttive residenti, indipendentemente dalla loro nazionalità e dalla durata della loro prestazione (tempo pieno o tempo parziale). Gli occupati sono stimati secondo il numero di posizioni lavorative svolte, le quali corrispondono ai posti di lavoro dati dalla somma delle prime posizioni lavorative e dalle posizioni lavorative plurime, indipendentemente dal numero di ore lavorate. La posizione lavorativa è generalmente definita come un contratto di lavoro, implicito o esplicito, tra una persona e un'unità produttiva<sup>349</sup>. Il secondo concetto si riferisce al totale delle ore lavorate, sia dai lavoratori dipendenti che da quelli indipendenti.

Un altro modo per misurare la quantità di lavoro è dato dalle unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), cioè il numero di posizioni lavorative a tempo pieno utilizzate dal sistema produttivo. Esse sono ottenute dalla somma delle posizioni a tempo pieno e a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità a tempo pieno: si ottiene quindi il numero teorico di occupati a tempo pieno<sup>350</sup>.

Ai fini della misura del lavoro come fattore della produzione in un'ottica di misurazione dell'economia sommersa, il Sistema Europeo dei Conti (Sec95) suggerisce di utilizzare quest'ultimo metodo, quello delle unità di lavoro<sup>351</sup>. La stima dell'input di lavoro è, infatti, un approccio che consente di integrare, a livello di dato elementare, le fonti statistiche con i dati amministrativi e con altri metodi indiretti di stima, minimizzando così gli effetti della presenza di unità produttive non osservate<sup>352</sup>.

Nell'ambito dei conti nazionali si definiscono "regolari", le prestazioni lavorative registrate e osservabili dalle istituzioni fiscali-contributive e da quelle statistiche e

---

<sup>348</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *ult. loc. cit.*

<sup>349</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *ult. loc. cit.*

<sup>350</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *ult. loc. cit.*

<sup>351</sup>V. Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", *Rapporto finale sull'attività*, 14 luglio 2012, 10, in [http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia\\_non\\_osservata\\_e\\_flussi\\_finanziari\\_rapporto\\_finale.pdf](http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia_non_osservata_e_flussi_finanziari_rapporto_finale.pdf)

<sup>352</sup>V. CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 25 ottobre 2001, 116 s., in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/cnel2001.pdf> L'integrazione tra fonti informative di diversa natura (statistica e amministrativa) sull'occupazione consente, da un lato, di superare i problemi statistici connessi al mancato aggiornamento dei dati di base, cogliendo indirettamente tutte le unità produttive non reperibili, dall'altro, di garantire, così, la copertura nel campo di osservazione delle posizioni lavorative regolari. Il processo di integrazione permette, inoltre, di minimizzare i problemi di identificazione

amministrative; “non regolari”, invece, le prestazioni lavorative che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

Rimangono escluse dalla stima tutte le diverse forme d’irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio), in genere connesse al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta e all’utilizzo irregolare di contratti di prestazione d’opera.

Il ricorso al lavoro non regolare da parte delle famiglie e delle imprese ha caratterizzato il mercato italiano da diversi decenni. Secondo l’ISTAT<sup>353</sup> nel 2009 sono stati circa 2 milioni e 966 mila le unità di lavoro non regolari, presenti per la maggior parte nelle posizioni di lavoro dipendenti circa 2 milioni e 326 mila rispetto alle 640 mila unità di lavoro indipendenti, in crescita rispetto al 2008, dove le unità di lavoro non regolari erano circa 2 milioni e 958 mila unità di lavoro (di cui 2 milioni 326 mila erano dipendenti). Se consideriamo anche gli ultimi dati del 2010 e del 2011<sup>354</sup>, le unità di lavoro non regolari raggiungono i 2 milioni 936 nel 2010 e i 2 milioni e 938 nel 2011.

L’ISTAT ha stima che nel 2009 il tasso di irregolarità (ossia l’incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro) fosse pari al 12,2%, restando invariato anche per gli anni 2010 e 2011a. Nel 2000 invece il tasso di irregolarità si attestava attorno al 13,3% contro un tasso del 12,0% nel 2005 e del 11,9 % nel 2008. E’ evidente perciò una riduzione costante dello stesso fino al 2009, quando invece il tasso di irregolarità sale a 12,2%<sup>355</sup>. Dopo il 2009 il tasso di irregolarità tende tuttavia stabilizzarsi su tale cifra.

Se consideriamo le unità di lavoro regolari e irregolari notiamo lo stesso andamento. Le unità regolari 20,302 milioni nel 2000, raggiungono quota 21,479 nel 2005, 21,972 nel 2008 e 21,304 nel 2009. Tale andamento prosegue per il 2010 e il 2011, dove proprio in quest’ultimo le unità di lavoro regolare raggiungono i 21 milioni e 98 mila. Evidente è la riduzione delle unità di lavoro nell’ultimo anno. La perdita di posti di lavoro e il contestuale

---

statistica delle imprese attive, ricollegabili sia alle dimensioni di impresa sia ai rapidi cambiamenti strutturali delle stesse.

<sup>353</sup>Tra i rapporti riguardanti il sommerso è importante considerare: CENSIS, *L’economia sommersa*, Bari, Laterza, 2001 e il penultimo rapporto ISTAT, *La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2006*, Conti nazionali, Statistica in Breve 2008.

<sup>354</sup>Trattasi di dati grezzi, al lordo delle fluttuazioni stagionali e degli effetti riconducibili alla diversa composizione di calendario del periodo di riferimento. V. <http://dati.istat.it/?lang=it#>

<sup>355</sup>V. ISTAT, *La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008*, Conti nazionali. Statistiche in breve, 13 luglio 2010, 2, in <http://www.istat.it/it/archivio/4384> V. anche SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2009 sull’economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2009. Il rapporto SVIMEZ stima che il tasso di irregolarità raggiunga l’11,6% nel 2007 e l’11,7 nel 2008.

aumento del tasso di disoccupazione per effetto della crisi economica, è stato più visibile nell'anno 2009, dove necessariamente si sono ridotte anche le unità di lavoro regolari.

Le unità di lavoro irregolari invece, presentano un andamento più discontinuo. Sono 3 milioni e 111 mila nel 2000, diminuiscono a 2,812 milioni nel 2003, risalgono a 2,976 milioni nel 2006 e ridiminuiscono a 2,958 nel 2008, per poi aumentare nuovamente a 2,966 nel 2009. Nel 2010 e 2011 raggiungono rispettivamente il 2,936<sup>356</sup> e il 2,938 milioni.

Simili andamenti delle unità di lavoro regolari, e non, sono un chiaro effetto dell'andamento decrescente dell'economia, che da lato, comporta la fuoriuscita dei lavoratori dal mercato regolare, dall'altro, tali lavoratori, disoccupati e incapaci di trovare un lavoro regolare per una carenza di domanda di lavoro, ingrossano le file del sommerso. Con l'aggravarsi della crisi economica nel 2010 sono aumentate le difficoltà dei "fuoriusciti" di trovare lavoro non solo nel mercato del lavoro formale, ma anche in quello informale.

Si nota infatti che negli ultimi tre anni il tasso di irregolarità è rimasto invariato. Tale stazionarietà è la naturale conseguenza di una parallela e proporzionale riduzione delle unità di lavoro regolari e non.

A livello complessivo dal 2000 al 2007 le unità di lavoro regolari sono aumentate progressivamente di circa 1 milione e 700 mila unità, dopo il 2007 tali unità hanno invece iniziato a diminuire fino a raggiungere il livello più basso nel 2010 (21 milioni 76 mila).

In parallelo le unità di lavoro non regolari sono diminuite fino all'anno 2003, anno in cui sono stati visibili gli effetti degli interventi normativi riguardante il mercato del lavoro, specie quelli riguardanti i prestatori di lavoro stranieri<sup>357</sup>. Dopo tale anno le unità di lavoro irregolari sono aumentate fino al 2006, anno in cui dopo una fase di stabilizzazione si è avuta un'inversione di tendenza, probabilmente dovuta agli effetti stagnanti della crisi economica che ha reso difficoltosa la ricerca di un lavoro anche per chi cerca un lavoro nel lavoro sommerso. Significativo è infatti il numero totale delle unità di lavoro che dal 24,8 milioni del 2005, nel 2010 raggiunge i 24 milioni e 36 mila. La perdita consistente di unità di lavoro regolari negli ultimi anni è ascrivibile a diversi fattori tra cui: la significativa contrazione del numero di persone fisiche occupate, l'aumento nel ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni

---

<sup>356</sup>Altre stime realizzate per il 2010 mostrano, invece, come il calo dell'occupazione si sia concentrato nella componente regolare dell'impiego di lavoro, mentre le Ula irregolari sono rimaste stabili (2.959.000), determinando una risalita del tasso di irregolarità di mezzo punto percentuale, fino al 12,3 per cento. V. ISTAT, rapporto 2012 *cit.*, 206.

<sup>357</sup>V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008*, Conti Nazionali, Statistica in Breve 2010, 9.

(CIG) da parte delle imprese, la diminuzione delle attività di doppio lavoro e l'aumento (seppur modesto rispetto agli anni precedenti) dell'incidenza dei contratti part-time. La lieve crescita del lavoro non regolare ha, invece, riguardato la componente residente, mentre sono diminuiti gli stranieri irregolari.

**Tabella 6. Unità di lavoro regolari e non regolari (valori in migliaia)**

Anni	regolari	Non regolari	Totale	Tasso di irregolarità
Totale				
2000*	20.302,00	3.111,00	23.413,00	13,3
2001	20.548,00	3.280,00	23.828,00	13,8
2002	21.076,00	3.056,00	24.132,00	12,7
2003	21.471,00	2.812,00	24.283,00	11,6
2004	21.510,00	2.863,00	24.373,00	11,7
2005	21.479,00	2.933,00	24.412,00	12,0
2006	21.813,00	2.976,00	24.789,00	12,0
2007	22.058,00	2.968,00	25.026,00	11,9
2008	21.972,00	2.958,00	24.930,00	11,9
2009	21.304,00	2.966,00	24.270,00	12,2
2010**	21.076,50	2.936,30	24.012,80	12,2
2011**	21.097,70	2.938,50	24.036,20	12,2

Fonte: Dati ISTAT (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008, Conti Nazionali, Statistica in Breve*  
 (\*) Dati ISTAT (2008), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2006, Conti Nazionali, Statistica in Breve*  
 (\*\*) Dati grezzi 2012

Disaggregando per unità di lavoro dipendenti e indipendenti si evince che nelle prime la componente regolare aumenta continuamente da 13 milioni e 774 mila nel 2000 a 15 milioni e 597 mila nel 2008, con un calo a circa 15 milioni nel 2010. La componente irregolari invece da 2 milioni e 505 mila del 2000, diminuiscono a 2,175 nel 2003, per poi aumentare continuamente fino al 2009, raggiungendo quota 2 milioni e 326 mila, anno in cui si ha un'inversione di tendenza fino a raggiungere i 2,301 milioni nel 2011.

Nel corso di dieci anni le unità di lavoro regolari sono aumentate di quasi un milione di unità mentre quelle irregolari sono diminuite di circa 200 mila unità. Un simile andamento delle unità di lavoro dipendente, è dovuto principalmente alla maggiore flessibilità del mercato del lavoro, resa possibile grazie all'introduzione di nuove tipologie contrattuali, ad opera del d.lgs. n. 276 del 2003 e della l. n. 196 del 1997.

**Tabella 7. Unità di lavoro regolari e non regolari per posizione della professione (valori in migliaia)**

Anni	regolari	Non regolari	Totale	Tasso di irregolarità
<b>Dipendenti</b>				
2000*	13.774,00	2.505,00	16.279,00	15,4
2001	13.981,00	2.673,00	16.654,00	16,1
2002	14.531,00	2.427,00	16.958,00	14,3
2003	14.817,00	2.175,00	16.992,00	12,8
2004	14.816,00	2.227,00	17.043,00	13,1
2005	15.022,00	2.285,00	17.307,00	13,2
2006	15.311,00	2.322,00	17.633,00	13,2
2007	15.579,00	2.318,00	17.897,00	13,0
2008	15.597,00	2.313,00	17.910,00	12,9
2009	15.107,00	2.326,00	17.433,00	13,3
2010**	14.896,60	2.294,00	17.190,60	13,3
2011**	14.957,90	2.301,40	17.259,30	13,3
<b>Indipendenti</b>				
2000*	6.527,00	606	7.133,00	8,5
2001	6.568,00	607	7.175,00	8,5
2002	6.545,00	629	7.174,00	8,8
2003	6.654,10	637	7.291,10	8,7
2004	6.694,00	636	7.330,00	8,7
2005	6.457,00	648	7.105,00	9,1
2006	6.502,00	654	7.156,00	9,1
2007	6.480,00	650	7.130,00	9,1
2008	6.374,00	645	7.019,00	9,2
2009	6.197,00	640	6.837,00	9,4
2010**	6.179,90	642,30	6.822,20	9,41
2011**	6.139,80	637,10	6.776,90	9,40

Fonte: Dati ISTAT (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008, Conti Nazionali, Statistica in Breve*  
 (\*)Dati ISTAT (2008), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2006, Conti Nazionali, Statistica in Breve*  
 (\*\*) Dati grezzi 2012

Nelle unità di lavoro indipendente, la componente regolare da 6 milioni e 527 mila nel 2000, aumenta fino a 6 milioni e 694 mila nel 2004, per diminuire poi a 6 milioni e 140 mila nel 2011; quella irregolare invece da 606 mila unità nel 2000 aumenta fino a raggiungere nel 2006 quota 654 mila per poi diminuire a 637 mila unità nel 2011. Anche nell'andamento delle unità indipendenti, come in quello delle dipendenti, hanno influito gli strumenti normativi regolativi del lavoro atipico. Fino al 2003, anno di introduzione del c.d. Pacchetto Biagi, il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata continuativa (c.d. co.co.co.) e l'apertura di P.Iva fittizie da parte delle imprese ha comportato l'aumento del lavoro autonomo e di conseguenza delle unità di lavoro indipendenti<sup>358</sup>. A partire dal 2004, l'introduzione del contratto di lavoro a progetto, caratterizzato da requisiti più restrittivi di utilizzo rispetto ai contratti di co.co.co., e la soppressione di quest'ultimo nell'ambito privato, ha provocato a sua volta una contrazione del lavoro autonomo<sup>359</sup>. I lavoratori le cui prestazioni aveva caratteristiche dissimili a quelli previste per nelle c.d. collaborazioni a

<sup>358</sup> V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008, cit.*, 8.

<sup>359</sup> V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008, ult.loc.cit.*

progetto, si sono trovanti dinnanzi a una scelta: diventare completamente autonomi, con conseguente finta P.Iva o entrare a far parte del mercato del lavoro irregolare. Una simile tesi si sposa perfettamente con la riduzione di circa 400 mila unità di lavoro indipendente regolare e l'aumento di 30 unità di lavoro indipendente irregolare.

Se fino al 2008 era lecito presupporre una riduzione del lavoro sommerso nel breve periodo<sup>360</sup>, tale supposizione è sfatata nel 2009, quando il fenomeno aumenta e sono evidenti gli effetti della crisi economica. Con quest'ultima aumenta la propensione verso il lavoro irregolare di coloro che perdono un lavoro regolare (disoccupati), di coloro che hanno un lavoro ma rischiano di perderlo (i cassaintegrati). Per entrambi aumentano, infatti, le difficoltà di entrare nel mercato del lavoro, e costoro sono costretti a rivolgersi al mercato non regolare, ingrossando il cosiddetto "sommerso per necessità"<sup>361</sup>. Soffermandoci su i dati del 2010 e del 2011 si nota che all'acuire della crisi economica, il sommerso si arresta, non arretra e non avanza: avanza in un'ottica di breve periodo, fino a quando il mercato del lavoro informale è in grado di assorbire i senza lavoro, raggiunto il limite dei lavoratori da occupare inevitabilmente si arresta..

Oltre alla posizione lavorativa, per le unità di lavoro, è necessario considerare anche la tipologia di occupazione, di cui sono disponibili solo i dati 2009. La metodologia di stima dell'input di lavoro non regolare consente, infatti, di individuare separatamente tre diverse tipologie occupazionali:

- gli *irregolari residenti*, ossia le persone occupate, sia italiani che stranieri iscritti in anagrafe, che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie, ma non risultano presso le imprese;
- gli *stranieri non regolari* e non residenti che, in quanto tali, non sono visibili al fisco e sono esclusi dal campo di osservazione delle indagini presso le famiglie;
- le *attività plurime non regolari*, stimate con metodi indiretti per cogliere prestazioni lavorative svolte come seconde attività sia da residenti che da non residenti, tipicamente nei settori dei trasporti, costruzioni, alberghi, pubblici esercizi e servizi domestici.

---

<sup>360</sup>V. SVIMEZ, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno 2009*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Tabella 8. Unità di lavoro non regolari per tipologia di occupazione. Anni 2001-2009.

Anni	V.A. / %	Irregolari residenti	Stranieri non residenti	Posizioni plurime	Totale economia
2001	V.A.	1.626	721	934	3.281
	%	49,6	22,0	28,5	100,0
2002	V.A.	1.644	464	948	3.056
	%	53,8	15,2	31,0	100,0
2003	V.A.	1.686	114	1.012	2.812
	%	60,0	4,1	36,0	100,0
2004	V.A.	1.628	213	1.022	2.863
	%	56,9	7,4	35,7	100,0
2005	V.A.	1.610	274	1.049	2.933
	%	54,9	9,3	35,8	100,0
2006	V.A.	1.623	352	1.001	2.976
	%	54,5	11,8	33,6	100,0
2007	V.A.	1.618	383	968	2.969
	%	54,5	12,9	32,6	100,0
2008	V.A.	1.606	407	944	2.957
	%	54,3	13,8	31,9	100,0
2009	V.A.	1.652	377	937	2.966
	%	55,7	12,7	31,6	100,0

Fonte : ISTAT, 2010

Tra le unità di lavoro non regolari la componente più rilevante è rappresentata dagli irregolari residenti, ossia dalle persone occupate, italiane e straniere iscritti all'anagrafe che però non risultano essere occupate formalmente presso le imprese<sup>362</sup>. Nel 2009 tale quota è stata pari 1 milione e 652 unità, ossia il 55,7% delle unità non regolari, mentre nel 2001 rappresentava il 49,6%. La seconda componente in ordine di importanza è quella riferibile alle posizioni plurime non regolari, ossia coloro che svolgono un doppio lavoro. Tale componente rappresenta ben il 31,6% della forza lavoro sommersa. Gli stranieri non residenti (clandestini) sorprendentemente invece rappresentano la quota più piccola della forza lavoro non regolare, con 377 mila unità nel 2009. L'andamento temporale di quest'ultima componente è influenzata dalle sanatorie, specie quella del 2001, della c.d. Bossi-Fini e del 2009. Il numero dei lavoratori clandestini infatti, da 721 mila del 2001, si riduce a 114 mila nel 2004, per poi aumentare costantemente fino al 2008, raggiungendo quota 407 mila. Tale aumento è ascrivibile a una tendenziale crescita della domanda di lavoro da parte delle famiglie (colf e badanti) che hanno preferito utilizzare il lavoro sommerso piuttosto che l'assunzione regolare. Il valore del 2009, e lo sarà anche quello del 2010, è un effetto conseguente della regolarizzazione, delle badanti assunte in modo irregolare negli anni 2007-2008<sup>363</sup>.

<sup>361</sup>Cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2008-2009 cit., ult.loc.cit.*

<sup>362</sup>Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa ecc. cit.*, 9.

<sup>363</sup>Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa cit., ult.loc.cit.*

A livello settoriale<sup>364</sup> il sommerso è principalmente diffuso nell'agricoltura e nei servizi, con un tasso di irregolarità rispettivamente del 24,8 % e del 13,4% nel 2011 (tabella 9).

**Tabella 9. Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica**

Settore di attività	2000*	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010**	2011**
<b>Agricoltura</b>	20,5	20,9	21,0	18,3	18,9	22,1	22,7	23,9	24,5	24,5	24,3	24,8
<b>Industria</b>	7,1	7,4	6,6	5,7	5,7	5,8	5,9	5,6	5,7	6,2	6,6	6,7
Industria in senso stretto	4,6	4,6	4,2	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	4,4	4,5	4,5
Costruzioni	15,2	15,7	13,3	11,2	10,9	11,0	11,3	10,1	9,8	10,5	11,4	12,0
<b>Servizi</b>	15,3	15,8	14,5	13,5	13,6	13,8	13,7	13,5	13,5	13,7	13,4	13,4
Commercio Alberghi, pubblici esercizi e riparazioni, trasporti	19,6	19,7	19,5	18,4	18,4	19,0	18,5	18,0	18,0	18,7	19,0	19,0
Intermediazione monetaria e finanziaria, attività	10,3	10,4	10,0	10,1	9,4	9,0	8,9	8,9	9,1	9,9	n.d.	n.d.
Altri servizi	13,3	14,5	11,8	10,2	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	10,6	n.d.	n.d.
<b>Totale</b>	13,3	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2	12,2	12,2

Fonte: Dati ISTAT (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008, Conti Nazionali, Statistica in Breve*  
 (\*)Dati ISTAT (2008), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2006, Conti Nazionali, Statistica in Breve*  
 (\*\*) Dati grezzi 2012

Degno di nota è anche il settore delle costruzioni che presenta un tasso dell'12%, specie se considerato rispetto all'industria, 6,7%. E' proprio nelle costruzioni che si verifica un fenomeno ambivalente: da un lato, dal 2000 al 2009, il sommerso diminuisce (dal 15,7% del 2001 al 9,8% nel 2008), dall'altro lato, a partire dal 2009 ricomincia ad aumentare, attestandosi all'11,4% nel 2010 e al 12% nel 2011. In questo settore la dinamica del lavoro irregolare è stata fortemente influenzata dalle sanatorie, per la regolarizzazione degli stranieri irregolari nel primo periodo e dalla crisi economica nel secondo, proprio quest'ultima ha indotto i lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro formale a entrare in quello sommerso. Il lavoro edile, infatti, per le sue caratteristiche intrinseche si presta facilmente al sommerso, si pensi ai cantieri dislocati in più luoghi, alla difficoltà per gli enti ispettivi di controllare tali attività.

L'industria in senso stretto è invece coinvolta solo marginalmente dal fenomeno (4,4 % nel 2009).

Nei servizi, il tasso di irregolarità è particolarmente elevato nel comparto del Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazione (18,7% nel 2009 e 19,0% nel 2010-2011). Marginale è invece il lavoro sommerso nell'Intermediazione monetaria e finanziaria e nelle attività immobiliari e imprenditoriali (9,9 % nel 2009). Se dal terziario escludiamo le unità di lavoro impiegate nella Pubblica amministrazione, esente dal

<sup>364</sup>Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa cit., ult.loc.cit.*

sommerso, il tasso di irregolarità è notevolmente ridimensionato e passa dal 13,7% attuale, al 17,4%.

E' in atto quindi un processo di terziarizzazione del fenomeno che interessa, rispetto al passato, tutti i comparti, da quelli tradizionali a quelli ad alto contenuto di conoscenza, pur con dimensioni quali -quantitative diverse.

Se consideriamo l'andamento temporale del livello di irregolarità si nota che l'agricoltura è l'unico settore dove il lavoro sommerso aumenta costantemente dal 2000 al 2009. La rilevanza del fenomeno è dovuta al carattere stagionale dell'attività agricola e al forte ricorso al lavoro a giornata. Contrariamente all'agricoltura il lavoro sommerso diminuisce fino al 2008, per poi aumentare dal 2009. E' evidente che la regolarizzazione degli stranieri e la regolamentazione del lavoro atipico, si sono rivelati strumenti inefficienti nel ridurre l'utilizzo di lavoratori irregolari in tali settori<sup>365</sup>.

Il "processo di terziarizzazione" del fenomeno e di allargamento delle forme di irregolarità è dovuta principalmente a un cambiamento organizzativo che alimenta una progressiva scomposizione delle filiere produttive e una parcellizzazione del lavoro che ha spinto verso l'introduzione sempre più estesa di forme individuali di occupazione. Tale tipologia di lavoro ha generato a sua volta una rilevante crescita dell'irregolarità, nella forma della sotto-dichiarazione di ore o giornate di lavoro e nella forma della più complessiva della simulazione di contratti, che si realizza attraverso contratti di collaborazione o IVA, che però per il basso livello di autonomia, numerosità dei committenti e sede di lavoro, configurano un vero e proprio rapporto di subordinazione<sup>366</sup>. Questo stesso processo di terziarizzazione è ovviamente anche alla base di importanti cambiamenti nello schema interpretativo del fenomeno che possono essere sintetizzati su due punti cardine: il primo, un vincolo sempre più esplicito di superare una lettura che associa la diffusione e dinamica dell'irregolarità principalmente a un *trade-off* della globalizzazione, per accedere a un'ipotesi interpretativa che fa leva su un problema di deficit di cultura della legalità e di sistema produttivo che soffre di una larga presenza di imprese marginali per dimensioni, assetto organizzativo, dotazione di capitale, competenze professionali e scelte di business; il secondo, da collegare all'ampiezza del sistema dei servizi coinvolto (da quelli tradizionali a quelli avanzati), è quello di un obbligo di concepire il fenomeno, più di prima, non solo come un fattore che mette a rischio l'inclusione sociale di giovani, di donne e di soggetti più

---

<sup>365</sup>V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008*, Conti Nazionali, Statistica in Breve, 2010, 8.

deboli (immigrati, chi ha perso il posto di lavoro o è in CIG, senza prospettive di rientro reali e ha ormai un'età matura), ma come un fattore che innesca un declino sociale ed economico generalizzato, che non risparmia quei segmenti del lavoro più forte sulle quali le economie avanzate hanno costruito l'ossatura del loro sviluppo<sup>367</sup>.

L'altra peculiarità del caso italiano è il *dualismo territoriale tra Nord e Sud*<sup>368</sup>.

Con riferimento al 2009, la quota di unità di lavoro non regolari sul totale ammonta in Italia al 12,2 per cento. Il Mezzogiorno registra l'incidenza del lavoro non regolare più elevata del Paese, con un tasso di irregolarità del 18,8%, quasi doppia rispetto a quella del Nord-Italia (10,1%)<sup>369</sup>. Il Nord si caratterizza per livelli di sommerso simili a quelli dell'Europa centrale; il Sud Italia, invece, presenta livelli comparabili a quelli dei nuovi Paesi membri. Il tasso di irregolarità più basso si osserva nel Nord-est (9,2%) mentre Nord-ovest e Centro registrano lo stesso valore (10,1%).

**Tabella 10. Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per area territoriale Anni 2001-2009**

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nord-ovest	10,2	8,9	7,7	8,3	8,5	9,0	9,2	9,6	10,1
Nord-est	9,8	8,9	8,0	8,2	8,4	8,4	8,6	8,9	9,2
Centro	13,1	11,5	10,0	10,5	10,7	10,3	10,3	10,0	10,1
Centro-Nord	10,9	9,6	8,4	8,9	9,1	9,2	9,4	9,5	9,8
Mezzogiorno	21,1	20,4	19,7	19,2	19,7	19,4	18,6	18,3	18,8
Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2

Fonte: Istat, 2012 *Noi Italia*

Tra le regioni meridionali italiane nel 2009 la Calabria è la regione che presenta il valore più alto di irregolarità (29,2) %, l'Abruzzo invece presenta quella minore, attestandosi a un livello di poco inferiore alla media nazionale.<sup>370</sup> Al Centro-Italia la regione "più irregolare" è l'Umbria, sebbene sia una delle quattro regioni italiane dove il peso del lavoro non regolare è diminuito maggiormente. Le regioni settentrionali, confermando gli anni precedenti, presentano una minor incidenza del lavoro non regolare, benché si noti nel 2009 un peggioramento in tutte le regioni, specie in Liguria, dove il livello di irregolarità ha superato la media nazionale<sup>371</sup>. A livello temporale, tra il 2001 e il 2009, il peso dell'occupazione non

<sup>366</sup>Così ISFOL, *La terziarizzazione del sommerso ecc., op cit.*, 9.

<sup>367</sup>Così ISFOL, *La terziarizzazione del sommerso ecc., op cit.*, 10.

<sup>368</sup>V. ISTAT, *Serie storiche dell'occupazione a livello regionale*, 2009, in <http://www.istat.it/it/archivio/39522>.

<sup>369</sup>Così ISTAT, *Noi due Italia*, 2012, 250.

<sup>370</sup>Così ISTAT, *Noi due Italia*, 2012, *ult.loc.cit.*

<sup>371</sup>Così ISTAT, *Noi due Italia*, 2012, *ult.loc.cit.*

regolare si è complessivamente ridotto, a livello sia nazionale, circa 1,6 punti percentuali, sia a livello territoriale, con Centro e Mezzogiorno che hanno registrato le flessioni più marcate, rispettivamente, di 3,0 e 2,3 punti.

Le riduzioni di gran lunga più consistenti si sono avute in Campania, Lazio e Toscana che hanno registrato un calo tra -7,7 e -4,8 punti; le crescite più degne di attenzione si sono avute, invece, in Basilicata e Calabria, con un aumento di oltre 3 punti percentuali<sup>372</sup>.

La grande distanza tra le diverse zone del Paese solo in parte può essere spiegata da una diversa composizione settoriale e dimensionale delle rispettive economie. Certo è che il lavoro sommerso è più diffuso nelle unità produttive di minori dimensioni, ed è caratterizzato da forti specificità settoriali. Nell'agricoltura quasi un quarto dell'occupazione è non regolare, con una variabilità territoriale più contenuta rispetto agli altri settori. Sotto la media nazionale è la quota di non regolari nelle costruzioni, che però nel Mezzogiorno raggiunge il 20,0 per cento. Il tasso di non regolarità dell'industria in senso stretto è molto più contenuto (4,4 per cento) e quasi esclusivamente imputabile al Mezzogiorno (14,2 per cento). Anche nei servizi il Mezzogiorno registra un'incidenza media del lavoro non regolare superiore alla media nazionale, raggiungendo il 18,7 per cento<sup>373</sup>.

Oltre che per variabili tipicamente statistico-economico, il Nord e il Sud, inoltre, si differenziano anche per le tipologie di sommerso adottate e per le motivazioni che inducono a comportamenti irregolari. Nel Nord si parla di sommerso, “per convenienza”, un modo per non pagare le tasse, per aumentare i profitti; non è un caso che al Nord l'irregolarità più diffusa sia l'evasione fiscale e contributiva. Nel Sud invece, ancora oggi, si ha il sommerso “per necessità”, la scelta di lavorare nel sommerso è condizionata dalla difficoltà di trovare un lavoro regolare, e dalla necessità di avere un reddito con il quale sostenere la propria famiglia; non è un caso che nel Sud sia ancora oggi molto diffuso il sommerso d'azienda, e il lavoro totalmente irregolare<sup>374</sup>.

#### *Il valore dell'economia sommersa*

L'ISTAT elabora correntemente le stime del valore aggiunto e dell'occupazione attribuibili al cosiddetto “sommerso economico”, cioè la produzione di beni e servizi che, pur essendo legale sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della

---

<sup>372</sup>Così ISTAT, *Noi due Italia, 2012, ult.loc.cit.*

<sup>373</sup>Così ISTAT, *Noi due Italia, 2012, ult.loc.cit.*

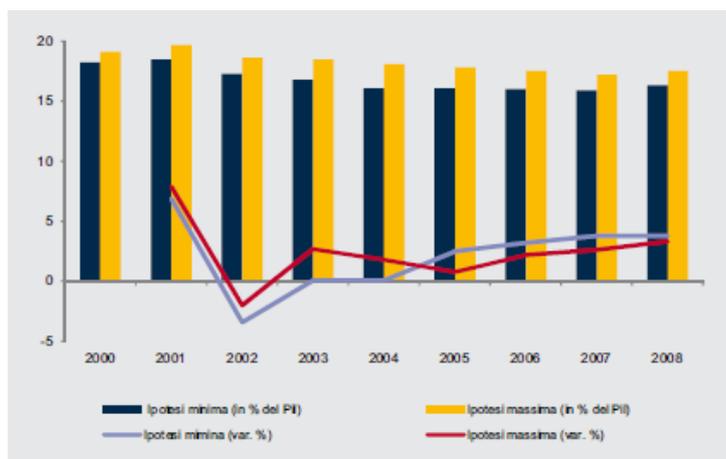
<sup>374</sup>Si consideri, CENSIS, *Tendenze generali e recenti dinamiche dell'economia sommersa in Italia tra il 1998 e il 2002*, Roma, 2003.

frode fiscale e contributiva<sup>375</sup>. Secondo l'ente di statistica nazionale, l'Italia si caratterizza per una quota elevata di economia sommersa, a cui corrisponde una significativa perdita di gettito fiscale e contributivo.

La valutazione dell'economia sommersa effettuata dall'Istat individua una "forchetta" di stime: il valore inferiore di quest'ultima è dato dalla parte del prodotto interno lordo italiano che è *certamente* ascrivibile al sommerso economico; quello superiore si riferisce, invece, alla parte del Pil che *presumibilmente* deriva dal sommerso economico e ingloba anche una componente di più difficile quantificazione, data dalla commistione esistente tra problematiche di natura statistica e quelle di tipo più prettamente economico<sup>376</sup>.

Nel 2008 il valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico è stimata tra 255 e 275 miliardi di euro, ovvero tra il 16,3% e il 17,5% del Pil (tabella 11)<sup>377</sup>. Rispetto all'inizio del decennio scorso, l'incidenza del sommerso sul valore aggiunto si è progressivamente ridotta, nel 2000 la quota era compresa tra il 18,2 e il 19,1% del Pil e oscillava tra i 217 e i 228 miliardi di euro<sup>378</sup>.

**Tabella 11. Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico - Anni 2000-2008**



Fonte :elaborazione istat 2012

Tale condizione è stata raggiunta grazie all'azione positiva sull'emersione degli interventi normativi riguardanti il mercato del lavoro, prime fra tutte l'introduzione di nuove tipologie contrattuali (compreso il lavoro interinale) – e la regolarizzazione degli stranieri.

<sup>375</sup>Queste grandezze sono già incorporate nelle stime del Prodotto interno lordo (Pil) e degli aggregati economici diffuse dall'Istat, sia a livello nazionale che territoriale.

<sup>376</sup>V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008*, Conti nazionali. Statistiche in breve, 13 luglio 2010, 2, in <http://www.istat.it/it/archivio/4384>

<sup>377</sup>V. ISTAT, *Rapporto annuale 2012*, 2012 in <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

<sup>378</sup>V. ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008, ult.loc.cit.*

Tra il 2000 e il 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico ha avuto un andamento altalenante.

Al cospicuo aumento del 2001, che, nell'ipotesi massima, ha portato il peso del sommerso al 19,7% del Pil, è seguita una fase decrescente interrottasi nel 2008 quando l'ipotesi massima è passata al 17,5%<sup>379</sup>. L'anno 2007 si è caratterizzato per il valore più basso nel periodo 2000-2008, ossia il 17,2 %del 2007.

Se si considera la composizione del sommerso economico (tabella 12) si nota che nella fase espansiva del 2001, hanno assunto un ruolo più marcato quelle componenti dell'economia sommersa che non si possono direttamente ricondurre all'uso di lavoro irregolare: si pensi alle sotto-dichiarazione del fatturato ottenuta con occupazione regolarmente iscritta nei libri-paga; al rigonfiamento dei costi intermedi; all'attività edilizia abusiva; alle locazioni in nero. Il peso complessivo di tali componenti sul Pil è passata dall'11,6% del 2000 al 12,1% del 2001.

**Tabella 12. Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per tipologia dell'integrazione. Anni 2000-2008**

Anni	Correzione del fatturato e dei costi intermedi			Lavoro non regolare			Riconciliazione stime offerta e domanda		
	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul Pil	Milioni di Euro	% sull'ipotesi massima	% sul Pil	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul Pil
2000	126.784	55,6	10,6	89.730	39,4	7,5	11.480	5,0	1,0
2001	136.415	55,5	10,9	95.064	38,7	7,6	14.471	5,9	1,2
2002	131.983	54,8	10,2	91.738	38,1	7,1	17.309	7,2	1,3
2003	136.241	55,0	10,2	87.656	35,4	6,6	23.669	9,6	1,8
2004	134.641	53,4	9,7	89.562	35,5	6,4	27.861	11,1	2,0
2005	137.030	53,9	9,6	92.676	36,5	6,5	24.390	9,6	1,7
2006	137.825	53,1	9,1	99.326	38,3	6,7	22.433	8,6	1,5
2007	143.865	54,0	9,3	102.194	38,4	6,6	20.234	7,6	1,3
2008	153.015	55,6	9,8	102.349	37,2	6,5	19.681	7,2	1,3

Fonte: ISTAT, 2010

A partire dal 2002, inoltre, si è aperta una fase in cui il peso, sia in termini assoluti che relativi, della componente di valore aggiunto che si può ricondurre al lavoro irregolare si è andato progressivamente riducendo per effetto della sanatoria a favore dei lavoratori extracomunitari irregolari<sup>380</sup>. Tale sanatoria ha prodotto “effetti di travaso” dal segmento di occupazione non regolare verso quello dei regolari anche nell'anno successivo. A partire dal 2004 sono venuti meno gli effetti della sanatoria del 2002 e il fenomeno dell'utilizzo di lavoratori non regolari da parte di imprese e famiglie ha nuovamente raggiunto livelli

<sup>379</sup>Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008, ult..loc.cit.*

preoccupanti. Nel 2006 si è assistito, di nuovo, a una riduzione in termini, sia assoluti, sia relativi del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso (la percentuale in rapporto al Pil scende di un punto) e ciò si deve ,esclusivamente alla diminuzione della componente di sommerso non ascrivibile al lavoro irregolare che invece aumenta in termini assoluti di circa un milione di euro<sup>381</sup>.

L'effetto della crisi, tuttavia, che a parità di altre condizioni ha verosimilmente allargato l'area dell'economia sommersa è visibile a partire dal 2008, dove l'incidenza del sommerso economico sul Pil era leggermente aumentata rispetto al 2007<sup>382</sup>.

Nel 2008 la quota del Pil imputabile all'area del sommerso economico (17,5% nell'ipotesi massima) è scomponibile in un 9,8 per cento dovuto alla sotto-dichiarazione del fatturato ottenuto con un'occupazione regolarmente iscritta nei libri paga, al rigonfiamento dei costi intermedi, all'attività edilizia abusiva e agli affitti in nero, in un 6,5% riconducibile all'utilizzazione di lavoro non regolare e in un 1,3% dovuto alla riconciliazione delle stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda.

Le previsioni di lungo periodo, sui dati del 2008 ritengono che il sommerso sia destinato ad aumentare: una simile tesi è suffragata dall'andamento crescente del lavoro non regolare, che contribuisce per una percentuale del 35-40 per cento al valore aggiunto del sommerso economico<sup>383</sup>.

Come per i dati sul tasso di irregolarità anche le stime sul valore aggiunto, si differenziano nei diversi settori economici.

Nel 2008, nell'ipotesi massima, il valore aggiunto sommerso nel settore agricolo è stato pari al 32,8% del valore aggiunto totale (9.188 milioni di euro), nel settore industriale pari al 12,4 % (52.881 milioni di euro) e nel terziario pari al 20,9 % (212.978 milioni di euro)<sup>384</sup>. Questi valori percentuali si discostano in modo evidente da quelli del 2000, quando in agricoltura risultava sommerso “solo” il 29,7% del valore aggiunto, nell'industria il 14 per cento e nel terziario il 23,2%<sup>385</sup>.

---

<sup>380</sup>V. la l. 30 luglio 2002 n. 189.

<sup>381</sup>Quanto a quest'ultima grandezza, nel 2006 le unità di lavoro non regolari erano pari a 2,969 milioni, pari al 12% del totale delle unità di lavoro (nel 2001 il tasso d'irregolarità era invece pari al 13,8%).

<sup>382</sup>E' necessario precisare che l'incremento del 2008, rilevato sia in termini assoluti che relativi, è ascrivibile esclusivamente alla componente *Correzione del fatturato e dei costi intermedi*, mentre le altre componenti restano sostanzialmente stabili (*Lavoro non regolare*) o diminuiscono leggermente (*Riconciliazione stime offerta e domanda*) che ha registrato un incremento del 6,4%.

<sup>383</sup>Così ISTAT, *Rapporto annuale 2012 cit.*, 205.

<sup>384</sup>Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008, op cit.*, 5.

<sup>385</sup>Nel considerare il peso del sommerso nel terziario è utile tener presente l'effetto “calmieratore” del settore pubblico, dove il fenomeno è assente. Se si considera solo la parte di attività di mercato, cioè quella svolta

Stime sperimentali finalizzate a una maggiore disaggregazione settoriale delle misurazioni del sommerso, relative al 2005, hanno mostrato che, nell'ambito dei servizi, la quota del sommerso economico raggiunge il 56,8 per cento per l'aggregato degli alberghi e pubblici esercizi e il 52,9 per cento per il lavoro domestico, ma appena il 6,4 per cento nel settore del credito e delle assicurazioni<sup>386</sup>. Per l'industria, invece, la stima varia dal 28,4 per cento per le costruzioni, al 13,7 per cento per il comparto tessile-abbigliamento-pelli e calzature, fino all'1,8 per cento per il settore energia elettrica-gas-acqua<sup>387</sup>.

L'economia sommersa rappresenta un tratto caratteristico di numerosi comparti produttivi, prevalentemente caratterizzati da un'elevata polverizzazione dell'offerta. La forte correlazione positiva tra incidenza settoriale del sommerso economico e dimensioni medie delle imprese indica che la rilevante presenza di lavoro autonomo e di microimprese nell'economia italiana sia rafforzata dalla possibilità di operare in condizioni di irregolarità.<sup>388</sup> La maggiore possibilità di pratiche di evasione/elusione fiscale e contributiva da parte delle unità produttive di minore dimensione rappresenta quindi un disincentivo alla crescita dimensionale delle imprese più piccole.<sup>389</sup> L'operare in condizioni di irregolarità sul piano fiscale e contributivo determina, infatti, una minore pressione competitiva sulle imprese, con deboli stimoli all'innovazione, all'investimento, al miglioramento dei fattori organizzativi. La conseguenza inevitabile a una tale situazione è una spinta modesta alla crescita della produttività, specie nei settori caratterizzati da un'elevata presenza di sommerso economico, servizi e costruzioni<sup>390</sup>.

---

dalle imprese, il peso del valore aggiunto sommerso in questo settore si attesta sul 29,9 per cento nel 2000 e sul 27,1 per cento nel 2008. Nel 2008, se consideriamo solamente l'economia di mercato, al netto della Pubblica amministrazione, il peso del sommerso è del 20,6 per cento, contro il 17,5 per cento calcolato sull'intera economia.

<sup>386</sup>Così ISTAT, *Rapporto annuale 2012, op. cit.*, 206.

<sup>387</sup>Così ISTAT, *Rapporto annuale 2012, ult. loc. cit.*

<sup>388</sup>Così ISTAT, *Rapporto annuale 2012 cit.*, 205.

<sup>389</sup>Così ISTAT, *Rapporto annuale 2012 cit.*, 205.

<sup>390</sup>Così ISTAT, *Rapporto annuale 2012 cit.*, 205.

### 3. Le altre stime sul lavoro sommerso italiano<sup>391</sup>

Secondo l'EURISPES l'economia sommersa in Italia nel 2010 è stata pari ad almeno 529 miliardi di euro, segnando un consistente aumento rispetto all'anno precedente<sup>392</sup>. Sempre secondo i calcoli dell'Istituto, il nostro sommerso equivale ai Pil di Finlandia (177 mld), Portogallo (162 mld), Romania (117mld) e Ungheria (102mld) messi insieme.

E' ovvio che tale cifra, ben si distanzia da quella fornita dall'ISTAT. Infatti per il 2006, anno in cui sono disponibili entrambe le stime si hanno valori pari a 500 miliardi per l'EURISPES e 237-260 miliardi per l'ISTAT. Una simile divergenza è data da un differente oggetto di rilevazione. Mentre l'Istat misura il sommerso economico, l'EURISPES misura l'intera economia sommersa, inclusa l'economia informale e l'evasione fiscale. Secondo le rilevazioni EURISPES infatti il 53% dell'economia non osservata è rappresentata dal sommerso, il 29,5 % dall'evasione fiscale ad opera delle imprese e il 17,6% dalla cd. economia informale<sup>393</sup>.

Il valore stimato per il lavoro sommerso è di 280 miliardi di euro nel 2010, dato reale se considerato che l'Istat stima il sommerso economico pari a circa 260 nel 2008.

L'EURISPES ha stimato il valore del sommerso a 280 miliardi includendo nel calcolo i doppilavoristi, gli inattivi (pensionati e casalinghe) e disoccupati (tabella 13).

**Tabella 13. Il volume generato dal lavoro sommerso in Italia Anno 2010 (valori in euro)**

Tipologia di lavoratori	V.A.
Lavoratori dipendenti	90.956.250.000
Lavoratori indipendenti	87.000.000.000
Casalinghe	24.000.000.000
Immigrati regolari	12.000.000.000
Pensionati	43.500.000.000
Clandestini	10.500.000.000
Disoccupati con lavoro in nero	12.600.000.000
Totale lavoro sommerso	280.556.250.000

Fonte: Eurispes. 2012

<sup>391</sup>Tra le precedenti ricerche v. UIL, *Rapporto Uil sul lavoro sommerso 2009*, I febbraio 2010, in [http://www.uil.it/uilpiemonte/MDL/DatiAnalisi/LAVORO\\_SOMMERSO\\_2009.pdf](http://www.uil.it/uilpiemonte/MDL/DatiAnalisi/LAVORO_SOMMERSO_2009.pdf) Il Rapporto dell' UIL sul lavoro sommerso ha stimato per il 2009 un tasso di irregolarità lavorativa pari al 15,6 % del totale degli occupati, con una diminuzione dello 0,4 % rispetto al 2008. Secondo tali stime il fenomeno coinvolge oltre 3,7 milioni di lavoratori. Il calo dell'irregolarità, seppur lieve è spiegato da una riduzione del PIL, della ricchezza prodotta (un calo di 4,8 in meno rispetto al 2008). Il calo del PIL è tuttavia inferiore al calo dell'occupazione regolare, che diminuisce del 2,1. I dati UIL registrano un aumento del lavoro irregolare in 7 Regioni e 31 Province. La UIL ha stimato che l'economia sommersa abbia prodotto un fatturato di 154 miliardi di euro, sottratti a ogni tipo di tassazione con un incidenza sul PIL del 10,3% nel 2009, contro il 10,9% del 2008.

<sup>392</sup>V.EURISPES, *L'Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa*, marzo 2012, 54.

<sup>393</sup>Così EURISPES, *L'Italia in nero ecc. cit.*, 55.

Per il calcolo di un sommerso pari a 280 miliardi di euro, in primo luogo, è stato considerato il numero di coloro che esercitano un'attività in nero a fianco a un'attività (parziale o a tempo pieno) "emersa", ossia inserite in un contesto istituzionalizzato e regolarizzato<sup>394</sup>. E' stato ipotizzato quindi che almeno il 35% dei lavoratori dipendenti a causa di difficoltà economiche familiari svolga un doppio lavoro. Considerato che sono almeno 6 milioni i doppiolavoristi tra i dipendenti e che gli stessi lavorano per circa 4 ore al giorno per 250 giorni, ne deriva che tali lavoratori producono annualmente un sommerso di 90.956.250.000 euro<sup>395</sup>.

Un medesimo ragionamento è fattibile per gli immigrati clandestini per i quali si stima un sommerso di 10,500 miliardi di euro; a tale cifra va poi aggiunto il sommerso prodotto dagli immigrati con regolare permesso di soggiorno che lavorano in nero, per mancanza di alternative o per convenienza, per i quali si stima un sommerso di 12 miliardi di euro<sup>396</sup>. Si ottengono così 22,5 miliardi di euro sommerso.

Alla contabilizzazione ufficiale sfuggono inoltre coloro che pur percependo una rendita da attività di lavoro retribuito, svolgono un lavoro in nero. Si pensi ad esempio ai percettori di pensione di invalidità e di vecchiaia che se lavorano sono restii a denunciarlo per non perdere il sussidio.

In Italia su un totale di 16,5 milioni pensionati, circa 4,5 milioni hanno un'età compresa tra 40 e 64 anni, di cui un terzo molto probabilmente svolge un lavoro in nero<sup>397</sup>. Se ai 4,5 milioni si aggiungono altri 820 mila pensionati tra gli ultrasessantacinquenni, ancora attivi, si raggiungono i 2,32 milioni di pensionati che producono lavoro sommerso. Ipotizzando che questi 2,3 milioni di individui lavorino per 5 ore al giorno, con un compenso orario medio di 15 euro, si ottiene un volume complessivo pari a 43,5 miliardi di euro<sup>398</sup>.

Tra gli inattivi oltre ai pensionati ci sono anche le casalinghe che in Italia sono almeno 8,5 milioni. Delle stesse ben il 18,8 svolgerebbe lavori di cura al di fuori della famiglia se ne

---

<sup>394</sup>Così EURISPES, *L'Italia in nero ecc. cit.*, 55 s. Sono considerati doppiolavoristi ad esempio: il dipendente del vivaio che sistema i terrazzi dei clienti, l'operaio delle ferrovie che ripara i motorini, l'impiegato pubblico che fa la prima nota per il commerciante sotto casa, il dipendente di un barbiere che fuori orario sbarba persone immobilizzate a letto, il geometra comunale che redige le piante degli appartamenti dei privati per le compravendite o i lavori di ristrutturazione, l'infermiere della Asl che fa privatamente iniezioni o altri piccoli interventi agli assistiti, sono tanti esempi (e centinaia se ne possono fare) di persone che risultano attive sia dal lato della famiglia che da quello delle imprese, ma che oltre a quelle ufficiali esercitano attività in nero.

<sup>395</sup>Così EURISPES, *L'Italia in nero ecc. cit.*, 56. Un gran numero di immigrati, se pure con regolare permesso di soggiorno, è difficilmente reperibile, perché non ha un domicilio e la loro condizione lavorativa, se esercitata in nero, non risulta da nessuna rilevazione.

<sup>396</sup>Così EURISPES, *ult.loc.cit.*

<sup>397</sup>Così EURISPES, *ult.loc.cit.*

<sup>398</sup>Così EURISPES, *op.cit.*, 57.

avesse l'occasione, per un sommerso pari a 24 miliardi di euro<sup>399</sup>. Dai dati ISTAT si rileva inoltre che le persone in cerca di occupazione sono 1.400.000, delle quali ben il 50% lavora totalmente in nero. Se si considera che costoro lavorano con una media giornaliera di cinque ore per 200 giorni l'anno si giunge a generare ulteriori 12,6 miliardi di euro<sup>400</sup>.

Alle categorie già elencate vanno aggiunti i lavoratori indipendenti<sup>401</sup> quali imprenditori, liberi professionisti, lavoratori in proprio, soci di cooperativa, coadiuvanti familiari, collaboratori a progetto e prestatori d'opera, il cui sommerso generato è pari a 87 miliardi di euro<sup>402</sup>.

I dati eurispes quindi, benchè non ufficiali quanto quelli dell'ISTAT, rappresentano una fonte preziosa di informazioni.

Un'altra ricerca si è concentrata invece sull'analisi della relazione tra struttura produttiva e crescita del lavoro irregolare a livello regionale, utilizzando una metodologia statistica nota come analisi *shift-share*<sup>403</sup>. Tale tecnica consente un'analisi descrittiva della dinamica del lavoro non regolare attraverso la scomposizione del tasso di crescita del fenomeno per regione nelle diverse componenti che sintetizzano gli effetti riconducibili al contesto nazionale, strutturale e di specializzazione locale.

L'analisi dell'evoluzione dell'occupazione non regolare nel periodo 2005-2009 rileva comportamenti assai eterogenei per regione e per macro area di appartenenza rispetto alla variazione media nazionale<sup>404</sup>. Un elemento che emerge con chiarezza è quello della

---

<sup>399</sup>Così EURISPES, *ult.loc.cit.*

<sup>400</sup>Così EURISPES, *L'Italia in nero ecc. cit., ult.loc.cit.*

<sup>401</sup>Un elenco dei mestieri che sono sicuramente in parte esercitati in forma autonoma e in nero: idraulici; muratori; giardinieri; sarte a domicilio (un tempo in declino e oggi tornate di attualità); rilegatori di libri (in declino); restauratori (in crescita); venditori ambulanti (in grande crescita); artigiani ambulanti (ombrellai, arrotini, fuochisti, ecc. in declino); contabili; insegnanti di materie scolastiche; tutor universitari; istruttori di danza, musica, ginnastica e attività ludiche e sportive (in crescita); giornalisti e pubblicisti free-lance; ricercatori, intervistatori; infermieri, massaggiatori, chiropratici, ecc.; aiuti domestici, assistenza infermi e invalidi; camerieri, cuochi e servizi catering; intrattenitori per feste e ricevimenti; ciceroni, guide, conferenzieri; tassisti e trasportatori informali; fotografi e operatori cinevideo per cerimonie; addetti alle pulizie di stabili, negozi, magazzini; riparatori apparecchiature elettroniche; manutenzione assistenza e riparazioni apparecchiature informatiche (in grande crescita); lavoratori a domicilio (in declino nelle forme tradizionali, in crescita in quelle nuove: telelavoro); venditori porta a porta; produttori assicurativi e finanziari; chiromanti, cartomanti, maghi e sensitivi; lavavetri, posteggiatori, giocolieri, musicisti e artisti di strada. I lavoratori di queste categorie pagano tutti le tasse, versano i contributi, si iscrivono alle associazioni di categoria? Evidentemente solo una parte di essi e comunque quasi mai per la totalità degli introiti. Tutti costoro, che per definizione, includono solo lavoratori autonomi, non risultano evidentemente come lavoratori in nessuna indagine presso le imprese, ma molti sono anche coloro che non risultano censiti neppure dalle indagini presso le famiglie.

<sup>402</sup>Così EURISPES, *ult.loc.cit.*

<sup>403</sup>V. Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", *Rapporto finale sull'attività*, 14 luglio 2012, 22, in [http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia\\_non\\_osservata\\_e\\_flussi\\_finanziari\\_rapporto\\_finale.pdf](http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia_non_osservata_e_flussi_finanziari_rapporto_finale.pdf)

<sup>404</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" *cit.*, 22.

polarizzazione delle regioni italiane in relazione alla componente strutturale. Le regioni del Centro-Nord sono caratterizzate da settori dove il lavoro non regolare cresce meno della media nazionale mentre il Mezzogiorno invece presenta i settori che tradizionalmente impiegano più lavoro non regolare<sup>405</sup>. Se, quindi, si tiene conto soltanto della dinamica di ciascun settore a livello nazionale, ponderata per il peso che ogni settore assume in ciascuna regione rispetto alla media nazionale, le regioni del Mezzogiorno registrano tutte delle variazioni del lavoro non regolare positiva e superiore alla media nazionale (pari all'1,1 per cento).

E' evidente quindi come l'evoluzione del fenomeno a livello di macro area di appartenenza influenzi la dinamica dell'occupazione non regolare. L'area del Centro-Nord registra dinamiche positive di gran lunga superiori alla media nazionale mentre l'area del Mezzogiorno presenta valori negativi, quindi inferiori alla media. In quasi tutte le regioni, la tendenza registrata dalla macro area assume dimensioni tali da determinare l'intensità e il segno della variazione complessiva dell'occupazione irregolare<sup>406</sup>.

Ovvio dire che anche componente più strettamente locale è altrettanto importante in quanto consente di quantificare le specificità settoriali delle singole regioni migliore di quanto si riesca a fare con l'analisi dell'evoluzione del fenomeno per macro area di appartenenza. I differenziali di crescita tra i settori che impiegano più lavoratori irregolari nella regione possono risultare positivi o negativi rispetto alla macro area<sup>407</sup>. In Lombardia, ad esempio, nel periodo in esame, il lavoro non regolare cresce in modo consistente (27,1 per cento) e tale crescita è da imputare a fattori di macro area (18,8 per cento) e di natura locale (9,3 per cento); da un punto di vista teorico, la struttura produttiva della Lombardia congiuntamente alla dinamica che i vari settori assumono a livello nazionale, comporta una diminuzione dell'occupazione irregolare (che si sintetizza nel calo del 2,1 per cento della componente strutturale)<sup>408</sup>. Anche in Campania come in Lombardia, i fattori esplicativi dell'evoluzione del fenomeno sono riconducibili tutti alla specificità della dinamica dei settori produttivi che caratterizzano la macro area (-12,7 per cento) e la regione stessa (-18,7 per cento)<sup>409</sup>.

Si presentano dei casi in cui, a fronte di effetti di macro area negativi, la componente locale registra un'influenza positiva sulla dinamica complessiva del fenomeno e viceversa. È

---

<sup>405</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" *cit.*, 22.

<sup>406</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", *ult.loc.cit.*

<sup>407</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" *cit.*, 23.

<sup>408</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", *ult.loc.cit.*

questo il caso della Basilicata e della Puglia (rispettivamente 26,8 per cento e 21,6 per cento) dove le dinamiche settoriali regionali seguono andamenti positivi e discordanti rispetto alla macro area di appartenenza (rispettivamente -11,9 per cento e meno 13,8 per cento)<sup>410</sup>.

In generale, l'analisi descrittiva evidenzia che tra il 2005 e il 2009, l'occupazione non regolare è diminuita, sia in alcune regioni del Mezzogiorno, in misura maggiore in Campania, sia nei settori sia tradizionalmente impiegano lavoro irregolare. Diversamente il sommerso è aumentata al Centro-Nord, in particolare in Lombardia.

Alle ricerche sopracitate se ne aggiungono altre che direttamente o meno hanno preso in parte i dati ISTAT<sup>411</sup>.

La più innovativa è l'indagine "Il lavoro che cambia", promossa dal CNEL, dalla Camera e dal Senato presentata il 2 febbraio 2009. Per la prima volta in una ricerca con oggetto il lavoro sommerso sono considerati oltre ai "soliti" dati ISTAT anche i dati degli enti ispettivi (MINISTERO DEL LAVORO, INPS e INAIL).

Coniugando i dati ispettivi 2006-2008 con quelli 2009, 2010, 2011 resi noti dal Ministero è possibile costruire un quadro generale sulle ispezioni e sulle relative irregolarità riscontrate<sup>412</sup>.

I dati ispettivi rappresentano un'utile informazione per comprendere il fenomeno. Prima di entrare nell'analisi degli stessi è necessario tuttavia precisare che tali dati non sono rappresentativi del fenomeno reale, in quanto non solo non sono stati raccolti con un metodo campionario, ma essendo dati raccolti dagli enti ispettivi essi tendono a sovrastimare il fenomeno. Gli enti ispettivi non scelgono le aziende da ispezione a caso, ma concentrano le loro ispezione dove presumono che ci siano delle irregolarità da riscontrare.

Come mostra la tabella 14, nel 2012 sono state ispezionate dai quattro enti ispettivi (MINISTERO DEL LAVORO, INPS, INAIL E ENPALS) circa 244 mila aziende, di quasi 150 mila irregolari e sono stati trovati irregolari ben 278 mila lavoratori di cui 105 mila in nero.

---

<sup>409</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" *cit.*, 24.

<sup>410</sup>Così Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", *Rapporto finale sull'attività cit.*, 24.

<sup>411</sup>Si consideri a riguardo il *Rapporto ISFOL 2008*, Roma, 2008, e il monografico ISFOL, *Dimensioni di genere e lavoro sommerso. Indagine sulla partecipazione femminile al lavoro nero e irregolare*, "Osservatorio Istituzionale e Normativo", 2007, n. 10.

<sup>412</sup>Al fine di costruire un quadro esauriente sono stati utilizzati i dati del Ministero del Lavoro. Dato che lo stesso anno nel rapporto riferito a quell'anno e in quello riferito a quello successivo, quando l'anno viene confrontato con il successivo, abbiamo deciso di utilizzare i dati più recenti riferiti a quell'anno. (es. tra i dati del 2008 contenuti nel rapporto dell'attività ispettiva dl 19 marzo 2009 e quelli contenuti nel rapporto dell'8 febbraio viene preso in considerazione quest'ultimo. Al fine di costruire un quadro esauriente sulle ispezioni si sono considerati: CNEL, *Il Lavoro che cambia*, 2009 in [www.cnel.it](http://www.cnel.it); INPS, *Rapporto annuale di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, 2007; UIL, *Lavoro irregolare: il sommerso è ancora una metastasi*, 2009.

**Tabella 14. Confronto risultati dell'attività ispettiva nel biennio 2007-2011 per ente di ispezione**

Confronto risultati attività ispettiva 2007/2011						
DATI NAZIONALI						
Ente	Anno	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	N. Lavoratori irregolari	N. Lavoratori in nero (di cui degli irregolari)	Recupero contributi e premi evasi
Totale	2007	343.004	218.561	277.365	140.642	1.930.329.529,00
	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
	2010	262.014	171.810	232.854	133.366	1.457.554.632,39
	2011	244.170	149.708	278.268	105.279	1.225.165.438,82

Fonte: INPS (2007), UIL(2009), CNEL (2009), Ministero del Lavoro, Politiche Sociali(2009, 2010, 2011)

(\*) Dati solo del Ministero del lavoro

A livello cronologico si nota che il numero delle ispezioni è via via diminuito dal 2007 al 2011 da 343.004 a 244.170. Allo stesso modo sono diminuite le aziende irregolari. Mentre nel 2007 la percentuale d'irregolarità era pari a 63,7%, nel 2012 è pari a 60,9%. Lo stesso dicasi per i lavoratori irregolari che sono diminuiti dal 2008 (307 mila) al 2011 di quasi 30 mila unità e per i lavoratori in nero che diminuiti di 22 mila unità. La percentuale di nero sui lavoratori irregolari è passata dal 50,7 al 37,8%.

Tali dati confermano che le ispezioni sono più mirate, non si hanno più infatti le duplicazioni delle visite ispettive da parte di più enti ispettivi, che inevitabilmente aumentavano il numero delle ispezioni effettuate. Anche le irregolarità sono diminuite, il che lascia presupporre due situazioni: la prima è che le ispezioni siano rivolte prevalentemente verso aziende che si presumono irregolari ma che poi in realtà non si svelano tali; la seconda è il fenomeno dell'irregolarità stia realmente diminuendo, contraddicendo tutti i dati che espongono il contrario. Desta inoltre un certo sospetto, la riduzione di ben 20 punti percentuali del lavoro nero. Tali dati infatti contraddicono con quanto le ricerche in campo statistico dimostrano.

Si può quindi concludere che i dati ispettivi non ci diano una dimensione reale del fenomeno, sono però preziosi per capire quale sia l'andamento dell'irregolarità ispezionata, e da essa di può desumere l'andamento del lavoro nero non rilevate.

Simili dati non possono che farci riflettere: è realistico pensare che l'irregolarità stia diminuendo in tali proporzioni? O è invece più probabile che l'irregolarità sia stazionaria a causa della crisi e che i "pochi" lavoratori in nero non rischiano a essere intercettate dal servizio ispettivo, sempre più oggetto di riforme e riduzioni del personale? Si propende per la seconda.

In conclusione emerge, quindi, una situazione, sia a livello nazionale, sia a livello europeo di persistenza del lavoro sommerso, tale da rendere il fenomeno ancora un problema attuale che richiede urgenti provvedimenti di contrasto a livello nazionale e una maggiore conoscenza e comprensione a livello locale. E' da quest 'ultimo obiettivo che trae significato tale ricerca.

## Capitolo 4. Le politiche di contrasto del lavoro sommerso: un equilibrio tra le misure dirette e indirette

Il tema dell'emersione costituisce negli ultimi anni il centro focale del dibattito sul lavoro sommerso, sia per ragioni politiche sia economiche. L'uscita dal nero consente di recuperare risorse che possono essere impiegate per il risanamento dei bilanci pubblici e per l'erogazione di servizi alla popolazione e quindi di riscuotere consenso nelle classi politiche. Inoltre, non essendo il sommerso uno stimolo del sistema produttivo, una sua emersione consente la ripresa economica e occupazionale in linea con i *target* europei.

In Italia, data la rilevante diffusione del lavoro sommerso in particolari settori e in particolare zone geografiche, da anni ci si interroga su quali siano le soluzioni più efficaci per ridurre il fenomeno dell'irregolarità.

Molte sono state le normative adottate in Italia per cercare di debellare, o almeno di arginare, il lavoro sommerso.

Le politiche di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso, come già detto, possono essere distinte in due diverse tipologie: dirette e indirette. Le prime affrontano il fenomeno attraverso, ad esempio, interventi di lotta all'evasione e/o all'elusione fiscale e/o contributiva o attraverso un sistema d'incentivi per indurre le imprese a uscire dalla condizione d'irregolarità; le seconde invece si pongono l'obiettivo di ridurre il lavoro sommerso con interventi di carattere generale, (si pensi ad esempio, alle politiche della rigidità del mercato del lavoro, e quelle di promozione dello sviluppo locale delle aree più arretrate) al fine di creare le condizioni per lo svolgersi di un'attività economica regolare<sup>413</sup>.

### 1. Le politiche di tipo diretto

Le politiche dirette di emersione del lavoro sommerso possono inoltre essere idealmente distinte in due tipologie: di tipo premiale, che mirano a creare incentivi per le imprese che decidono di uscire dalla condizione di precarietà, e di tipo punitivo che mirano a ridurre il fenomeno con interventi di tipo repressivo e punitivo in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>414</sup>, specie attraverso l'aumento delle sanzioni irrogate. Le politiche dirette di tipo premiale possono essere, a loro volta, distinte in due categorie: quelle "propriamente

---

<sup>413</sup> V. F. TIMPANO, *op cit.*, 60.

<sup>414</sup> V. F. TIMPANO, *Politiche e incentivi all'emersione*, in A. VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Manelli, Rubbettino, 2008, 60.

dette di emersione” volte a favorire l'emersione del lavoro irregolare e quelle volte a creare le condizioni per cui ciò avvenga, attraverso l'istituzione di enti ad hoc.

### **1.1. Le politiche “propriamente dette” di emersione**

In Italia, le politiche di emersione “propriamente dette” non hanno giocato un ruolo particolarmente incisivo. Sono sostanzialmente falliti, infatti, tutti i provvedimenti legislativi esplicitamente diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso varati negli ultimi anni<sup>415</sup>.

Si pensi ai contratti di riallineamento (art. 5 del d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, convertito dalla l. 28 novembre 1996, n. 608) e alle procedure di emersione automatica e progressiva (artt. 1-3 della l. 18 ottobre 2001 n. 383; art. 1 del d.l. 25 settembre 2002 n. 12, convertito, con modificazioni, nella l. 22 novembre 2002 n. 266).

Si proceda ora a fornire una breve descrizione dei due strumenti, considerando gli aspetti positivi e negativi.

#### ***a) I contratti di riallineamento***

I contratti di riallineamento (o di gradualità) hanno rappresentato il primo intervento adottato in Italia per fronteggiare il lavoro sommerso. Tali contratti sono stati uno strumento di origine sindacale-contrattuale volto, da un lato, a favorire l'emersione, ossia la regolarizzazione del lavoro sommerso, dall'altro, a consentire l'adeguamento di rapporti di lavoro regolari agli standard dei contratti collettivi nazionali, salvaguardando i livelli occupazionali<sup>416</sup>.

Il meccanismo dei contratti di riallineamento era basato su una sanzione positiva e di tipo promozionale volta a incentivare e stimolare, attraverso la concessione di un beneficio, la condotta del datore di lavoro, in modo da orientarla nella direzione indicata dal legislatore, ossia l'osservanza dei contratti collettivi e della disciplina legale del rapporto di lavoro, compresa la normativa previdenziale<sup>417</sup>.

L'elemento cardine della disciplina legislativa dei contratti di riallineamento era rappresentato dal contratto collettivo provinciale al quale spettava in via esclusiva la determinazione del programma di graduale riallineamento. Solo a seguito di apposita adesione in sede aziendale i contratti, era possibile godere dei benefici contributivi previsti.

---

<sup>415</sup>V. A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, 1, 9.

<sup>416</sup>Così A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappicchelli, 2000, 47.

<sup>417</sup>Così A. BELLAVISTA, *op cit.*, 47 s.

Attraverso i contratti di riallineamento il datore di lavoro si impegnava ad attuare un programma di graduale riallineamento dei trattamenti retributivi dei propri dipendenti come previsto dai contratti collettivi di lavoro; come contropartita al datore di lavoro erano riconosciuti alcuni benefici, quali la fiscalizzazione degli sgravi contributivi progressivi<sup>418</sup>.

Il loro concepimento, da parte di alcune realtà settoriali e territoriali della rappresentanza sociale degli interessi<sup>419</sup>, si fondava su un'intuizione semplice: favorire la riemersione delle imprese in nero attraverso uno scambio triangolare in cui aziende, sindacati e attori pubblici si impegnavano in un programma comune di graduale fuoriuscita dalla condizione d'illegalità fiscale e giuslavoristica<sup>420</sup>. Tre erano gli scambi virtuosi previsti:

a) i sindacati accettavano di derogare temporaneamente alle norme fondamentali contenute nei ccnl, ma proprio in funzione di una loro futura maggiore estensione e copertura in tempi certi<sup>421</sup>. Tale deroga era accettata quindi in funzione al ripristino della legalità e della presenza sindacale all'interno dell'azienda<sup>422</sup>;

b) le aziende si impegnavano a concludere la loro esperienza sommersa, caratterizzata dall'evasione - parziale o completa - delle norme legali e contrattuali, a patto di ricevere benefici significativi sotto il profilo fiscale e contributivo, sgravi che solitamente erano erogabili solo alle imprese che rispettano il ccnl<sup>423</sup>.

L'esperienza dei contratti di riallineamento può essere dal punto di vista temporale suddivisa in quattro fasi<sup>424</sup>. L'esperienza dei contratti di riallineamento, nella sua ultima fase,

---

<sup>418</sup>Così A. BELLAVISTA, *op cit.*, 47 s. V. anche AA.VV., *Il "sommerso": cause, intensità territoriali, politiche di regolarizzazione*, Roma, ISAE, 2002, 90; vedi anche P. BARBIERI – G. FULLIN, *L'economia sommersa e il lavoro irregolare a Milano*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Milano, 2000, 53 s.

<sup>419</sup>La prima sperimentazione territoriale dei contratti di riallineamento è avvenuta in alcune province della Puglia da parte dei sindacati tessili.

<sup>420</sup>V. S. LEONARDI, *I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier1/cap5/contratti.htm> e in *Ires-Cnel "I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?"*, Roma, novembre 1998

<sup>421</sup>V. S. LEONARDI, *ult.loc.cit.* e

<sup>422</sup>V. CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei Servizi per l'Impiego*, Unione Europea – FSE, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali novembre 2003, 140 in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_1691\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1691_documenti_itemName_0_documento.pdf)

<sup>423</sup>V. CENSIS, *ult.loc.cit.*

<sup>424</sup>La prima fase corrispondeva alla prima sperimentazione territoriale dei contratti di riallineamento in alcune province della Puglia da parte dei sindacati tessili, e alla prima legiferazione a livello nazionale di tali contratti con il d.l. n. 338 del 1989, "Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati", artt. 1,6 e 7 (convertito in legge, dall'art.1, l. n. 389/1989). Era offerta l'opportunità alle imprese operanti nei territori indicati dalle leggi per gli interventi sul Mezzogiorno di usufruire dei benefici della fiscalizzazione e degli sgravi contributivi anche nelle situazioni in cui non era applicata la retribuzione prevista dai Ccnl stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, a condizione però di aderire a un programma di graduale riallineamento (Così A.MEGALE –C. TARTAGLIONE, *Emersione dal lavoro nero: diritti e sviluppo*, Roma, Ediesse,

si è chiusa nell'ottobre del 2001 a seguito della decisione presa dalla Commissione Europea in data 17 ottobre 2000 – “Aiuto di Stato n. 236/A/2000” - che consentiva la proroga dello strumento per un solo ulteriore anno, ne ha sancito, in tal modo, la definitiva cessazione. La motivazione di tale decisione risiede nel fatto che secondo la Commissione, equiparava gli incentivi all'emersione agli aiuti di Stato in quanto finalizzati al mantenimento dell'occupazione già esistente – e non di nuova occupazione. Tali contratti per tali motivi, risultavano essere in contrasto con l'art. 87 del Trattato CE e pertanto ritenuti illegittimi.

Il processo normativo dei contratti di riallineamento è stato accompagnato negli anni da intensi dibattiti tra le istituzioni e le parti sociali. Tale strumento ha attirato su di sé valutazioni differenti. Certo è che la normativa in tema di contratti di riallineamento ha rappresentato un approccio al lavoro nero nuovo e meritevole di apprezzamento in quanto improntata a un sofferto realismo, lontano dalle impostazioni miranti a ignorare la

---

2006, 47). Con il d.l. n. 129 del 1990, “Disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno”, convertito con modificazioni nella l. n. 210 del 1990) si è iniziato a disciplinare la procedura per accedere all'emersione, introducendo un accordo provinciale e un verbale di recepimento. Il primo era stipulato dalle associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e aveva una funzione di attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dagli accordi nazionali (per un' approfondimento sul ruolo dei sindacati nei contratti di riallineamento v. B. CARUSO, *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, in RGL, 1999, suppl. 3, 84). Il verbale di recepimento doveva essere, invece, sottoscritto dall'impresa e dalle parti che avevano stipulato l'accordo provinciale. Tale verbale era indispensabile perché si potesse godere della sospensione della condizione di regolare applicazione contrattuale per accedere ai benefici. Per entrambi i documenti si prevedeva il deposito presso gli uffici provinciali del lavoro e presso le sedi provinciali dell'Inps (così A.MEGALE – C. TARTAGLIONE, *ult. loc.cit.*). Il riconoscimento dei benefici si aveva solo se era rispettato un procedimento complesso che includeva il rispetto di questi due strumenti. La seconda tappa nella vicenda normativa dei contratti di riallineamento è rappresentata dal periodo 1996-1998 dove il legislatore ha tentato di superare i limiti della normativa introdotta sul tema. Con l'art. 5, della l. 28 novembre 1996 n. 608 (di conversione del d.l. n. 510 del 1996) è affrontato il trattamento delle situazioni pregresse, un grave limite dello strumento previsto dalla normativa precedente in termini di efficacia (per un' approfondimento v.L. BALDINI – M. TIRABOSCHI, *I contratti di gradualità: delle prime esperienze applicative alla Legge 28 novembre 1996 n. 608*, in DRI, 1997, 1, 131 ss.). E' stato così rafforzato l'incentivo all'emersione, introducendo la possibilità di sanare le pendenze contributive anche per i periodi pregressi, a condizione che fosse sottoscritto e depositato l'apposito verbale aziendale di recepimento. Un altro intervento correttivo è dato dall'art. 23 della l. 24 giugno 1997 n. 196 (c. d. Pacchetto Treu) che introduceva alcune significative novità: in primo luogo, è stata estesa la possibilità di stipulare contratti di riallineamento a tutti i settori produttivi; è stata poi stabilita un'ampia sanatoria previdenziale, fiscale, penale per le situazioni irregolari pregresse, stavolta estesa anche ai provvedimenti esecutivi in corso prevedendone la sospensione fino al termine del programma di riallineamento (v. A. BELLAVISTA, *op cit.*, 90 s.) La terza fase è introdotta dall'art. 75 della l. 23 dicembre 1998 n. 448 che ha modificato le aree di intervento escludendo le regioni Abruzzo e Molise; ha regolarizzato le violazioni delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro, fissando un termine massimo per l'adeguamento in 12 mesi; ha previsto, inoltre, ai fini della regolarizzazione fiscale contributiva delle posizioni pregresse, la dilazione del pagamento fino a dieci anni e ha escluso il datore di lavoro e per lavoratore dall'applicazione di qualunque sanzione da parte dell'amministrazione finanziaria (v. sul punto M. RUSCIANO- M. ESPOSITO (a cura di) *lavoro sommerso in Campania linee di intervento*, Napoli, 2006). L'ultima tappa è data dalla fine dell'esperienza di tali contratti a seguito della decisione presa dalla Commissione Europea in data 17 ottobre 2000 – “Aiuto di Stato n. 236/A/2000” - che consentiva la proroga dello strumento per un solo ulteriore anno, ne ha sancito, in tal modo, la definitiva cessazione.

dimensione del fenomeno o a guardarlo solo in un'ottica repressiva<sup>425</sup>. Un merito di tali contratti è sicuramente quello di aver avviato un processo di risveglio diffuso sulla questione del lavoro nero sull'intero territorio nazionale, una questione spesso dimenticata. Ma non solo, tali contratti hanno consentito ai sindacati e alle associazioni datoriali di discutere a livello locale, e non solo a livello nazionale, su come affrontare la questione dell'emersione del lavoro irregolare<sup>426</sup>.

Inoltre, si può quindi dire che i contratti di riallineamento sono stati efficaci rispetto ai suoi due obiettivi primari: la salvaguardia dei livelli occupazionali, consentendo alle aziende interessate di poter contare su un periodo certo di livelli salariali e contributivi legalmente inferiori ai minimi tali da consentire il mantenimento della manodopera assunta; la regolarizzazione retributiva e contributiva. Sotto quest'ultimo il contratto di riallineamento è risultato però efficace solo nei confronti di quelle aziende che presentavano situazioni di semi-irregolarità, consistenti generalmente nel mancato rispetto del contratto collettivo nazionale o nella dichiarazione di un numero di giornate lavorative inferiore a quante effettivamente lavorate. Solo in tali casi gli imprenditori hanno potuto aderire al processo di gradualità senza avere, almeno nell'immediato, un aumento sul costo del lavoro, fiduciosi tuttavia che il graduale avvicinamento ai minimi previsti a livello nazionale sarebbe stato compensato dall'opportunità di usufruire di benefici fiscali, contributivi o di diverso tipo<sup>427</sup>.

La previsione di un percorso graduale di fuoriuscita dall'irregolarità non era sbagliata ma lo è stato il modo. Le cifre<sup>428</sup> infatti confermano che i contratti di riallineamento sono stati tutt'altro che un successo.

La motivazione del fallimento di tale strumento sono molteplici. Due sono state le ragioni che hanno più influito negativamente sul decollo e sulla piena messa a regime della politica della gradualità: da un lato, un utilizzo spesso disinvolto e talvolta distorto dello

---

<sup>425</sup>V. R. DE LUCA TAMAJO, *I contratti di riallineamento retributivo*, in RGL, 1999, suppl. 3, 88.

<sup>426</sup>Così M. AVOLA, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Roma, Bonanno Editore, 2007, 109.

<sup>427</sup>V. CENSIS, *op cit.*, 143.

<sup>428</sup>Nonostante un percorso ostacolato da incertezze e ritardi di attuazione, lo strumento del riallineamento ha immesso in un circuito virtuoso di graduale regolarizzazione quasi 10 mila occupati nell'industria, interamente riconducibili ai settori dell'abbigliamento/calzature, 3.000 nei servizi, di cui un terzo appartengono al commercio. Un discorso diverso riguarda, invece, il settore agricolo dove gli addetti coinvolti sono circa 200 mila. V. A.MEGALE –C. TARTAGLIONE, 82 s. Qualche considerazione può essere fatta anche sulle tipologie di irregolarità emerse tramite il riallineamento. Elaborazioni di fonte sindacale (Filtea CGIL per l'industria e Flai CGIL per l'agricoltura) segnalano la ridottissima presenza di casi di lavoro e imprese totalmente sommersi, ossia inesistenti a qualunque rilevazione amministrativa. Per entrambi i settori la policy sembrerebbe invece

strumento che ha finito, alla lunga, per snaturarne gli obiettivi; dall'altro, i troppi margini di incertezze presentati dal contratto di riallineamento che non rendevano sufficientemente appetibile lo strumento per chi si trovava in condizioni di irregolarità.

Il prevalere di una logica di breve periodo ha troppo frequentemente indotto gli imprenditori a una serie di comportamenti adattivi nei confronti dello strumento, che hanno finito per generare una serie di effetti distorsivi premiando chi attendeva un nuovo intervento legislativo in tema che avrebbe concesso nuovi e migliori benefici rispetto a quelli precedenti<sup>429</sup>. In particolare, l'utilizzo del riallineamento in una logica di riduzione del costo del lavoro, più che una possibilità di regolarizzazione, è stata un'opportunità, sia per gli ex sommersi di consolidare una serie di pratiche sommerse, sia per gli emersi, in altre parole per le imprese regolari che, per accedere ai benefici previsti, hanno creato volontariamente situazioni di irregolarità all'interno dell'azienda o hanno proceduto al licenziamento di dipendenti assunti regolarmente, salvo poi riassumerli con la gradualità.

La scarsa incisività dei contratti di riallineamento – se si fa eccezione per il settore agricolo – è anche dipesa da fattori di carattere strutturale, prettamente legati alla loro conformazione. L'incentivo al ricorso a questa forma di agevolazione era legato alla possibilità per l'impresa di applicare per un certo numero di anni retribuzioni inferiori a quelle previste dalla contrattazione nazionale. L'incremento graduale dei salari, previsto per il rispetto del percorso di riallineamento, aumentava nello stesso tempo anche la fatica delle aziende di sostenere la crescita del costo del lavoro. Di conseguenza, solo un numero limitato di aziende in riallineamento è stata in grado di completare il percorso arrivando al 100% della retribuzione. Un ulteriore ostacolo alla loro diffusione è legato alla loro incompatibilità con la possibilità di usufruire, durante l'intero periodo di durata del contratto di riallineamento, degli incentivi per i nuovi assunti. Imprese che volessero acquisire nuova manodopera venivano a trovarsi in condizioni di sconvenienza ed essere portate a ricorrere, dunque, ai mezzi meno convenzionali di assunzione<sup>430</sup>. Occorre inoltre ricordare che l'applicazione della gradualità non ha comunque impedito che all'interno dell'azienda venissero mantenute in vita tutta una serie di pratiche sommerse: dalla doppia busta paga, alla dichiarazione di un numero di giornate lavorative inferiore a quante effettivamente lavorate.

---

funzionare quasi esclusivamente come risposta alle forme di evasione parziale, che si sostanziano anche in ritardi retributivi che raggiungono il 50% del CCNL.

<sup>429</sup>Così M. AVOLA, *ult.loc. cit.* e CENSIS, *op cit.*, 144.

<sup>430</sup>V. sul punto SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2003.

Altri ostacoli possono essere individuati negli aspetti propriamente giuridici della normativa. Una normativa farraginoso e caratterizzata da interpretazioni contrastanti ha compromesso l'adozione della contrattazione di gradualità<sup>431</sup>. Anche l'eccessiva reiterazione della normativa ne ha reso debole l'efficacia e che ha creato pregiudizi nel piccolo imprenditore sommerso, un soggetto di per sé caratterizzato da una scarsa consuetudine al dato legale, specie se si imbatte in un tessuto normativo indigesto al punto da giustificare il passaggio dalla diffidenza al rifiuto della legalità<sup>432</sup>.

Un ruolo importante l'hanno giocato anche le tipiche condizioni del contesto e la realtà politico-sindacale. Si pensi ai limiti culturali degli imprenditori che consideravano con timore l'idea di ogni contatto con il sindacato; alla lunga tradizione all'illegalità ormai quasi endemica in molte zone del Mezzogiorno che ha influenzato anche l'atteggiamento del singolo lavoratore; alla scarsa rappresentatività delle associazioni imprenditoriali e sindacali, in aree produttive caratterizzate da piccole imprese, che ha non è stata in grado di influenzare il datore di lavoro nel rispetto delle normative legali e contrattuali.

I contratti di riallineamento si sono rivelati inefficaci per le situazioni di irregolarità più gravi, dove gli imprenditori non avevano nessuna convenienza a riallinearsi, specie considerato il conseguente incremento del costo del lavoro già nel breve periodo. Anche nelle rare occasioni in cui lo strumento è stato utilizzato per far emergere lavoratori completamente irregolari, il riallineamento, più che a emergere, è servito a condonare parzialmente o completamente le sanzioni imposte agli imprenditori dagli enti di controllo.

Si può parlare, quindi, di uno strumento che ha funzionato prevalentemente sulle realtà "grigie", ossia imprese che fatturavano parte delle loro vendite e che utilizzavano il sommerso nei termini di una parziale evasione di obblighi retributivi/contributivi e tutele previste da leggi e contratti. E' rimasto invece sostanzialmente escluso il "nero", cioè le forme più estreme di sommerso, la cui pratica imprenditoriale nei termini della produzione e uso del fattore lavoro era esercitata escludendo qualsivoglia evidenza e garanzia pubblica.

La lotta al sommerso, nelle sue particolari dimensioni e articolazioni che aveva assunto richiedeva ben altre strategie di coinvolgimento delle parti sociali rispetto a quelle previste nei contratti di riallineamento. Una strategia auspicabile sarebbe stata il pieno coinvolgimento del sindacato nella gestione contrattata della flessibilità a livello

---

<sup>431</sup>V. R. DE LUCA TAMAJO, *op cit.*, 87. Secondo l'a. i contratti di riallineamento si caratterizzano per una normativa di scarsa leggibilità. Un groviglio di disposizioni e di proposizioni normative modificate con ritmo incessante con tecniche discutibili che vedono sovrapporsi all'originaria disciplina del 1990, quella del 1997 e la finanziaria per il 1999 che hanno portate numerose modifiche.

centralizzato o a livello locale territoriale e aziendale, allo scopo di rendere il lavoro ufficiale più vicino agli standard di flessibilità normalmente praticati nel sommerso<sup>433</sup>. La strategia della flessibilità negoziata, a livello centralizzato o anche a livello periferico, vuoi attraverso strategie di defiscalizzazione e decontribuzione territoriale e con assenso della flessibilità normativa, è mostrata efficace nel contrasto del lavoro sommerso in diversi contesti nazionali europei<sup>434</sup>.

### **b) L'emersione automatica e progressiva<sup>435</sup>**

La legge 18 ottobre 2001, n. 383, ha introdotto alcune disposizioni finalizzate a incentivare ulteriormente l'emersione del cosiddetto "lavoro sommerso", vale a dire la regolarizzazione di quei rapporti di lavoro svolti, anche solo in parte, in violazione delle norme di carattere tributario e contributivo. Lo scopo della legge era, da un lato, quello di garantire ai lavoratori la massima tutela giungendo alla definizione della propria posizione di irregolarità fiscale, contributiva e assicurativa attraverso un meccanismo impositivo agevolato e, dall'altro, di incentivare i datori di lavoro verso un regime di piena legalità.

Tali disposizioni sono state successivamente integrate dal d.l. n.350 del 2001 convertito nella l. n.409 del2001 e dal d.l. 22 febbraio 2002, n.12, che ha prorogato al 30 novembre 2002 il termine entro il quale deve essere presentata la dichiarazione di emersione, precedentemente fissato al 30 giugno 2002.

In sede di conversione del citato d.l. n.12 del 2002, la l. 23 aprile 2002, n.73, sono state apportato significative modifiche alla disciplina in esame e in particolare sono state emanate alcune disposizioni integrative della procedura di emersione di cui all'art.1 della legge n.383/2001 (cosiddetta "procedura automatica") ed è stata prevista una nuova e alternativa procedura denominata "emersione progressiva". Le due norme, i cui effetti sono oggi terminati, prevedevano due modalità di emersione alternative e non parallele nel tempo: l'emersione automatica, prevista dalla l. n. 383 del 2001 e l'emersione progressiva prevista

---

<sup>432</sup>Così A. BELLAVISTA, *op. cit.*, 130 s. e. R. DE LUCA TAMAJO, *op. cit.*, 88.

<sup>433</sup>Cfr. B. CARUSO, *op. cit.*, 86.

<sup>434</sup>Cfr. B. CARUSO, *ult. loc. cit.*

<sup>435</sup>Per un approfondimento sul procedimento di emersione automatica e progressiva, v. V. SILVESTRI, *Emersione progressiva e contratti di riallineamento*, in *GLAV*, 2003, 23; B. ANTONINI, *Emersione del lavoro sommerso*, in *Consulenza*, 2002, 26; F. SCARPELLI, *L'emersione del lavoro nero dopo le modifiche della legge Tremonti*, in *Note informative*, 2002, 24; A. VISCOMI, *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, in *RSS*, 2002, 1; A. BELLAVISTA, *Il governo Berlusconi e il problema del lavoro sommerso*, in *LG*, 2001, 11 e *Le nuove misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare*, in *LG*, 2001, 5; M. CALDERONE – R. DE LUCA, *Emersione del lavoro nero ed effetti sul rapporto di lavoro*, in *DPI*, 2002, 25; D. LIBURDI, *Emersione del lavoro irregolare: aspetti problematici per le "co.co.co."*, in

dalle integrazioni apportate dalla l. n. 266 del 2002. Tali normative rappresentavano un'innovazione rispetto alle normative precedenti. L'unica normativa simile alle due emersioni del 2001 era il contratto di riallineamento, dal quale presentava differenze significative, quali: l'ambito territoriale di riferimento era esteso dal Mezzogiorno all'intero territorio nazionale, probabilmente anche per non incorrere nuovamente nei veti comunitari; l'unico soggetto in grado di promuovere l'emersione era l'imprenditore, mentre le Parti Sociali, protagoniste degli accordi provinciali di riallineamento, ne erano escluse. Il datore di lavoro da soggetto sanzionabile diventava colui senza il cui rapporto fattivo l'emersione aveva scarse probabilità di successo<sup>436</sup>. Mentre il sistema del riallineamento si incardinava sul progressivo adeguamento delle retribuzioni dei lavoratori emersi ai livelli dei CCNL di riferimento, nella dichiarazione automatica questo aspetto non trovava alcun riscontro<sup>437</sup>. Unico elemento comune con i contratti di riallineamento è stato l'essere caratterizzato da un continuum di variazioni in corsa della normativa che in solo anno di vita aveva ampliato la platea dei soggetti beneficiari, dei benefici concessi e dei soggetti coinvolti nel processo di emersione<sup>438</sup>.

Nella procedura di emersione automatica i soggetti interessati dal provvedimento erano gli imprenditori o i soggetti titolari di reddito di lavoro autonomo che avevano fatto ricorso al lavoro irregolare non rispettando gli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia fiscale e previdenziale.<sup>439</sup> I lavoratori per i quali poteva essere presentata emersione erano quelli utilizzati nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato e determinato, anche con rapporto di lavoro part-time, con esclusione pertanto dei rapporti di collaborazione coordinata continuativa. Tale limitazione discendeva dalla modifica introdotta dalla l. n. 409 del 2001, conversione del d.l. n. 350 del 2001 che ha circoscritto l'applicabilità degli incentivi di emersione ai soli rapporti di lavoro dipendente disciplinati dal contratto collettivo nazionale di lavoro<sup>440</sup>. Il presupposto per accedere al regime di emersione era quindi l'aver utilizzato lavoratori irregolari prima dell'entrata in vigore della

---

*Corriere tributario*, 2001, 41; E. PRESTIGIACOMO, *Effetti penali della dichiarazione di emersione del "lavoro nero*, in *Il Fisco*, 2001, 47.

<sup>436</sup>Così A.DE FELICE, *La configurazione del modello sanzionatorio nella legislazione del sommerso*, in *DML*, 2003, 1-2, 215. E' ovvio tuttavia che una tale fiducia riposta nell'imprenditore mal si adatta con l'ancestrale allergia alle regole di molti imprenditori meridionali. V. sul punto S. LEONARDI, *I contratti di riallineamenti: l'evoluzione degli aspetti regolativi*, 2008, IRES-CNEL, Roma, 1998.

<sup>437</sup>V. M. AVOLA, *L'emersione dal lavoro irregolare*, 2004, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap3.htm#par31>

<sup>438</sup>Così M. AVOLA, *op cit.*, 113.

<sup>439</sup>Così M. AVOLA, *op cit.*, 114.

<sup>440</sup>V. G.M. MONDA, *L'emersione del lavoro sommerso*, in *DML*, 2003, 1-2, 261.

legge e fino alla data di presentazione della domanda di emersione. A tale data il personale irregolare doveva essere ancora impiegato alle dipendenze e non doveva esser stato regolarizzato. Potevano essere regolarizzati anche i c.d. lavoratori in grigio ossia quei lavoratori dipendenti impiegati in violazione anche solo parziale delle disposizioni vigenti in materia previdenziale e fiscale<sup>441</sup>. Non potevano essere oggetto di emersione invece coloro i soggetti che erano già stati individuati come lavoratori in nero a seguito degli accessi ispettivi<sup>442</sup>.

L'emersione dall'irregolarità avveniva attraverso la presentazione di apposita dichiarazione da parte del datore di lavoro che doveva indicare i lavoratori emergenti tra i lavoratori subordinati.

A seguito della dichiarazione di emersione era stipulato tra le parti un contratto di lavoro subordinato. Tale contratto poteva essere alternativamente a tempo indeterminato o determinato o anche a tempo parziale. Era esclusa invece l'ipotesi di stipulare l'allora vigente contratto di formazione e quello di apprendistato<sup>443</sup>.

L'accoglimento della domanda di emersione prevedeva che per tre anni dal periodo d'imposta nel quale si presentava la dichiarazione si applicasse un regime d'imposta sostitutivo sul maggiore reddito d'impresa dichiarato rispetto al 2000. I vantaggi si estendevano anche all'IRAP al pagamento degli oneri previdenziali e di quelli assicurativi. Per i lavoratori che emergevano era prevista l'esclusione della contribuzione previdenziale e il pagamento di un'imposta sostitutiva in luogo dell'IRPEF.

Aspetti positivi dell'emersione riguardavano anche il periodo pregresso. La dichiarazione di emersione poteva valere, su richiesta del datore di lavoro, come proposta di concordato fiscale e previdenziale per la definizione degli anni pregressi. Ciò purché prima della presentazione non fossero iniziati accessi, verifiche e ispezioni, né fossero stati notificati avvisi di accertamento o di rettifica<sup>444</sup>. Il concordato produceva effetti preclusivi automatici degli accertamenti fiscali e previdenziali per ciascuno degli anni regolarizzati<sup>445</sup>. Tuttavia,

---

<sup>441</sup>V. G.M. MONDA, *ult.loc.cit.* Inizialmente tale ipotesi era prevista solo il datore di lavoro che presentavano domanda di emersione, con l'emersione progressiva tale facoltà è estesa a tutti i datori di lavoro.

<sup>442</sup>V. G.M. MONDA, *ult.loc.cit.*

<sup>443</sup>V. G.M. MONDA, *op cit.*, 264.

<sup>444</sup>V. la circolare dell'Agenzia delle entrate del 20 giugno 2002 n. 56/E. Il concordato si perfezionava con il pagamento di un'imposta sostitutiva (di Irpef, Irpeg, Iva, Irap, contributi previdenziali e premi assicurativi), dovuta nella misura dell'8% del costo totale del lavoro irregolare dichiarato per ciascun periodo pregresso (senza l'applicazione di sanzioni e interessi). vedi anche G. BONATI, *Lavoro sommerso: ulteriori chiarimenti*, in *GLAV*, 2002, 34, 55.

<sup>445</sup>V. la circolare dell'Agenzia delle entrate del 20 giugno 2002 n. 56/E.

l'effetto preclusivo poteva essere opposto esclusivamente con riferimento ai lavoratori oggetto della dichiarazione di emersione.

Per il datore di lavoro che decideva di emergere gli incentivi erano sicuramente molto appetibili, non lo erano invece per quelli del lavoratore. Con l'emersione automatica il lavoratore poteva sanare i suoi debiti fiscali e contributivi ma nel caso in cui avesse voluto recuperare i diritti previdenziali persi doveva sobbarcarsi dei costi attraverso il pagamento di una contribuzione volontaria<sup>446</sup>.

Si è quindi di fronte a un provvedimento molto squilibrato a favore del datore di lavoro, il quale è l'unico a poter attivare il processo di emersione.

La procedura di emersione automatica è stato un fallimento. Sicuramente un limite della procedura è stato quello di auto-dotarsi di una serie difficoltà applicative, dovute ai numerosi interventi normativi e alla non corretta interpretazione succedutasi nel tempo. Entrambe hanno scoraggiato la già naturale diffidenza dell'imprenditore a regolarizzare i lavoratori<sup>447</sup>. A ciò si aggiunge che le nuove assunzioni nel Mezzogiorno beneficiavano di un regime agevolativo più conveniente di quello per la regolarizzazione dei lavoratori, e che quindi il datore di lavoro anziché emergere preferiva inquadrare i lavoratori irregolari come nuove assunti<sup>448</sup>.

Tale fallimento<sup>449</sup> ha portato il legislatore a intervenire nuovamente con una nuova procedura, quella di emersione progressiva (l. 23 aprile 2002 n. 73 che attua con modificazioni il d.l. 22 febbraio 2002 n. 12). Tale regolarizzazione ha cercato di colmare i limiti presenti nella procedura automatica, specie quella d'indirizzarsi esclusivamente verso le attività caratterizzate da irregolarità negli aspetti fiscali e retributivi. E' apparso quindi ovvio che una procedura di emersione per esser tale doveva consentire anche alle imprese completamente sommerse di emergere<sup>450</sup>.

La principale differenza tra l'emersione automatica e progressiva è infatti costituita dall'imponibile retributivo, con la prima, l'imponibile retributivo non può essere inferiore ai minimi contrattuali previsti da c.c.n.l., con la seconda invece le retribuzioni imponibili sono

---

<sup>446</sup>Così M. AVOLA, *op cit.*, 115.

<sup>447</sup>V. B. DI BENEDETTO, *Il lavoro sommerso*, in DML, 2003, 1-2, 247.

<sup>448</sup>V. B. DI BENEDETTO, *op cit.*, 247 s.

<sup>449</sup>Contrariamente alle ottimistiche previsioni dell'estate 2011 che fissava l'obiettivo di far emergere circa 90 mila lavoratori con l'emersione automatica sono emerse meno di duemila aziende, di cui mille già note all'INPS mentre 700 irregolari.

<sup>450</sup>V. sul punto L. CACCIAPAGLIA – E. DE FUSCO, *L'emersione del lavoro irregolare volta pagina*, in GLAV, 2002, 18. 34 s. e M. R. GHEIDO – A. CASOTTI, *Emersione del lavoro sommerso: nuove regole*, in DPL, 2002, 20, 1343.

stabilite dal piano individuale approvato dal Cles<sup>451</sup>. Con tale modifica si pensava di allargare la platea dei datori di lavoro che volevano emergere.

L'emersione progressiva si basava sulla presentazione di un piano individuale da parte del datore di lavoro interessato e mirava alla regolarizzazione complessiva dell'attività imprenditoriale esercitata. Il Piano individuale<sup>452</sup> doveva essere presentato al Sindaco del Comune dove ha sede l'attività produttiva da parte del datore di lavoro o tramite un intermediario abilitato<sup>453</sup>.

La proposta di regolarizzazione riguardava non solo i lavoratori che in virtù del rapporto di lavoro in nero non avevano beneficiato di alcuno degli istituti contrattuali, ma anche quei lavoratori già inseriti a tutti gli effetti nella struttura aziendale di riferimento che percepivano alcuni degli emolumenti previsti dalla contrattazione collettiva seppur con forme e modalità di pagamento quantitativamente diverse rispetto a quelle fisiologiche (lavoratori in grigio)<sup>454</sup>.

Con l'emersione "progressiva" l'imprenditore poteva: regolarizzare e adeguare gradualmente le disposizioni vigenti per l'esercizio dell'attività, diverse da quelle fiscali e previdenziali (sicurezza sul lavoro, tutela ambientale, ecc.) in modo progressivo (18 mesi, e, in caso di necessità, 24); prevedere l'adeguamento progressivo (entro il triennio agevolato) delle retribuzioni dei lavoratori emersi a quelle previste dal contratto nazionale di riferimento.<sup>455</sup> Al datore di lavoro quindi, era data la possibilità di adottare un programma graduale di riallineamento che a differenza dei contratti di riallineamento doveva essere individuale.

Fino al 2002 l'organo competente per ricevere i piani individuali di emersione è stato, come detto, il Sindaco del Comune ove era ubicata l'unità locale che si intendeva regolarizzare. Per il malcontento delle Parti Sociali (soprattutto dei sindacati) circa l'insostenibilità di un onere così gravoso per i Sindaci, nel 2002 è stato adottato il d.l.

---

<sup>451</sup>V. G.M. MONDA, *op.cit.*, 265.

<sup>452</sup>Il piano individuale doveva contenere: le irregolarità e l'indicazione della normativa alla quale il datore di lavoro intende adeguarsi; il termine temporale entro il quale la violazione sarà sanata, o comunque non oltre diciotto mesi, che possono diventare ventiquattro per motivate esigenze; il numero dei lavoratori che si intende regolarizzare e la remunerazione che si intende corrispondere; l'impegno a presentare la dichiarazione di emersione entro il 15 maggio 2003 dopo l'approvazione del piano da parte del ente preposto a valutarlo. Sul punto v. G.M. MONDA, *ult.loc.cit.*

<sup>453</sup>Tra gli intermediari abilitati vi sono: il consulente del lavoro, il commercialista, il ragioniere e perito commerciale e le associazioni di categoria.

<sup>454</sup>V. B. DI BENEDETTO, *op.cit.*, 254 s. V. anche sul punto C. PONARI, *Strumenti di emersione dal lavoro grigio*, in DML, 2003, 1-2, 169 ss.

<sup>455</sup>V. A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2002, 55 ss.

n.210, che conferiva ai CLES la funzione di valutazione dei piani di emersione individuale<sup>456</sup>.

Né l'emersione progressiva, né quanto quella automatica sono stati strumenti efficaci nella lotta al sommerso<sup>457</sup>.

Le principali motivazioni dell'insuccesso sono state: la concentrazione normativa sui meccanismi di sanatoria dei periodi pregressi senza la previsione di misure finalizzate allo sviluppo locale; la percezione degli imprenditori che la dichiarazione di emersione si qualificasse come una sorta di auto-denuncia; la mancata concessione di una proroga per la presentazione dei piani; l'esclusione dalla sanatoria dei rapporti di lavoro diversi da quello subordinato (co.co.co.); il non sempre corretto funzionamento dei CLES e il difficile coordinamento tra CLES e Commissioni Regionali o provinciali; la difficoltà per le imprese di rispettare il programma di emersione<sup>458</sup>.

L'emersione automatica e progressiva, nonostante gli scarsi risultati conseguiti, hanno avuto il merito di essere stati uno strumento, che facendo propria l'esperienza del riallineamento, in grado di sviluppare una politica che rafforzasse l'attenzione pubblica al problema del lavoro nero e si esercitare nell'implementazione di strumenti organizzativi (i CLES, tutor, commissioni). Solo attraverso l'attribuzione di responsabilità locali in grado di dare un impulso alla *governance* politico-sindacale è infatti possibile trovare soluzioni efficaci al problema del sommerso<sup>459</sup>.

### ***c) La procedura di emersione del 2007***

La principale novità introdotta dalla legge finanziari per il 2007, oltre all'introduzione dell'ennesima procedura di emersione, è sicuramente l'art.1, comma 1180 che ha introdotto il comma 2-*bis* all'art. 9-*bis* della l. n. 608 del 199, fornendo una deroga al regime generale dell'anticipazione della comunicazione. Dove vi siano urgenze oggettive il datore di lavoro può effettuare a favore del servizio competente, entro il giorno antecedente all'inizio del

---

<sup>456</sup>Così M. AVOLA, *op cit.*, 116 s. V. anche V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente, op cit.*, 180 e B. DI BENEDETTO, *op cit.*, 168 s.

<sup>457</sup>Per quanto riguarda l'emersione progressiva, sono stati presentati in tutto 1029 piani di emersione, per un totale e di 3854 lavoratori coinvolti.

<sup>458</sup>V. CNEL, *L'esperienza della Legge 18 ottobre 2001 n. 383 e le prospettive future per l'emersione del lavoro irregolare. Osservazioni e proposte*, assemblea 18 dicembre 2003,14, in [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documenti=10790](http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=10790)  
Cfr. per un approfondimento v. A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006, 86.

<sup>459</sup>Così A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *op cit.*, 86 s.

lavoro, una comunicazione a contenuto ridotto, nonché entro 5 giorni dall'inizio del lavoro una comunicazione a contenuto normale<sup>460</sup>.

La procedura di emersione del 2007 è stata introdotta dall'art. 1, commi 1192-1197, della L. 27 dicembre 2006 n. 296 e prorogata di un anno dall'art. 7, comma secondo, del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, convertito con la l. 28 febbraio 2008 n. 31).

L'art.1, comma 1192 cita che “al fine di procedere alla regolarizzazione e al riallineamento retributivo e contributivo di rapporti di lavoro non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria, i datori di lavoro possono presentare, nelle sedi dell'INPS territorialmente competenti, entro il 30 settembre 2007, apposita istanza” di regolarizzazione<sup>461</sup>. Il legislatore in questo comma adotta, per l'individuazione della fattispecie del lavoro sommerso, il criterio generalmente praticato in altre realtà nazionali e a livello comunitario che è quello che fa riferimento al concetto di “lavoro non dichiarato” alle autorità competenti in materia<sup>462</sup>.

Possano essere regolarizzati non solo i rapporti di lavoro totalmente sommersi, ma anche quelli “grigi”: ossia non risultanti parzialmente da scritture o da altra documentazione obbligatoria”. Ciò che conta è che il rapporto di lavoro subordinato di fatto esistente non corrisponda a quanto formalmente risultante dalle documentazioni ufficiali.

L'istanza di regolarizzazione può essere presentata esclusivamente dai datori di lavoro che abbiano proceduto alla stipula di un accordo aziendale ovvero territoriale. In caso di aziende senza rappresentanze sindacali o unitarie, si deve far riferimento alle organizzazioni sindacali aderenti alle associazioni nazionali comparativamente più rappresentative finalizzato alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro (art.1, comma 1193, primo periodo).

E' necessario tuttavia sottolineare che è estremamente difficile individuare un'azienda dotata di rappresentanze sindacali (unitarie o meno) e che al tempo stesso abbia rapporti di lavoro sommersi. Ne deriva che il ruolo portante della procedura è svolto dall'accordo territoriale stipulato tra le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.<sup>463</sup> Purtroppo gli accordi stipulati sono stati molto pochi, tanto da contarli sulle dita di una mano. Sarebbe stato invece necessario che associazioni dei datori di lavoro e lavoratori stipulassero a tappeto accordi territoriali per l'emersione in modo da stimolare i processi di

---

<sup>460</sup>V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, *op cit.*, 199.

<sup>461</sup>V. M. SALA-CHIRI, *op cit.*, 80 s.

<sup>462</sup>V. A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 55/2007, 8, in [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/bellavista\\_n55-2007it.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/bellavista_n55-2007it.pdf)

regolarizzazione. Un numero così esiguo di accordi mal si confà all'impegno sottoscritto dai sindacati dei lavoratori in tema di lotta al sommerso.

Il datore di lavoro nell'istanza di regolarizzazione deve indicare le "generalità dei lavoratori che intende regolarizzare ed i rispettivi periodi oggetto di regolarizzazione"(art.1, comma cit, secondo periodo. Possono essere regolarizzabili di periodi di lavoro sommerso fino a cinque anni a ritroso dalla presentazione della data dell'istanza.

Le modalità specifiche della regolarizzazione dei rapporti di lavoro, sono dettagliatamente descritte dall'accordo Collettivo che il datore di lavoro deve necessariamente stipulare qualora voglia avvalersi della procedura di emersione<sup>464</sup>.

L'accordo sindacale, disciplina la regolarizzazione dei rapporti di lavoro mediante la stipula di contratti di lavoro subordinato e promuove la sottoscrizione di atti di conciliazione individuale (art. 1 cit., comma 1194), ne deriva che la regolarizzazione deve necessariamente avvenire tramite il riconoscimento della "stipula di contratti di lavoro subordinato" e che non possano essere sanati rapporti di lavoro in nero ormai cessati. Non è data quindi la possibilità per il datore di sanare il periodo pregresso, riconoscendo la natura subordinata del rapporto passato, e per il futuro di ricorrere a tipologie contrattuali di lavoro non subordinato<sup>465</sup>. In effetti, l'obiettivo del legislatore non è parso essere quello di concedere una semplice sanatoria al datore di lavoro, bensì quello di favorire la regolarizzazione e l'emersione di rapporti di lavoro in fase di svolgimento<sup>466</sup>.

Questa procedura di emersione tende a eliminare i difetti e le criticità manifestati dall'esperienza legislativa dell'emersione automatica e progressiva. Come nei contratti di riallineamento l'accordo collettivo ritorna a dominare. Una delle più grosse critiche che era stata rivolta alla legge n. 383/2001 era stata infatti di porre il datore di lavoro a capo della decisione di aderire alla procedura di emersione<sup>467</sup>. Una sostanziale differenza rispetto ai contratti di riallineamento di questa procedura di emersione è che quest'ultima opera soltanto in funzione della regolarizzazione contributiva dei periodi di lavoro pregressi,

---

<sup>463</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, 1, 16.

<sup>464</sup>Così A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero cit.*, 10.

<sup>465</sup>Così A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008, 26.

<sup>466</sup>Così A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero cit.*, 12. Di diverso avviso cfr. P.PENNESI-D.PAPA, *Emersione e stabilizzazione: primi orientamenti dopo la Finanziaria*, in GLAV, 2007, 5, 26; M. MISCIONE, *La regolarizzazione del lavoro "nero"*, in LG, 2007, 5, 437 ss.

<sup>467</sup>Cfr. F. SCARPELLI, *L'emersione del lavoro nero nella legge Tremonti*, in RGL, 2003, I, 31 ss.

riconducendo nella dimensione collettiva e sindacale ciò che prima risultato affidato al singolo datore di lavoro.<sup>468</sup>

L'art.1 ,comma 1195 cita inoltre che “ai fini del comma 1192 si applica il termine di prescrizione quinquennale per i periodi di mancata contribuzione precedenti al periodo oggetto di regolarizzazione di cui al comma 1193”. Questo è uno dei punti della disciplina che lasciano maggiormente perplessi. Se l'effetto della presentazione dell'istanza di cui al comma 1192 è la riapertura dei termini di prescrizione per i contributi omessi, per un periodo che arriva fino ai cinque anni precedenti a quello oggetto di regolarizzazione, tale soluzione di fatto disincentiva l'adesione dei datori alla procedura di emersione<sup>469</sup>. Ciò perché la riapertura della prescrizione sembra consentire agli istituti previdenziali di accertare e pretendere i contributi evasi per questo periodo, e anche al lavoratore di intraprendere tutte le azioni a difesa della sua posizione contributiva relativa al medesimo turno di tempo<sup>470</sup>. Un'altra lettura sostiene invece che tale comma voglia bloccare l'eventuale prescrizione decennale che opera per i crediti contributivi in caso di denuncia del lavoratore. Così, qualora il datore di lavoro regolarizzasse tutti i cinque anni consentiti, per i periodi di mancata contribuzione a essi precedenti la prescrizione sarebbe comunque di cinque anni anche in caso di denuncia del lavoratore: e di fatto impedirebbe qualsiasi azione volta al recupero dei crediti relativi a tale periodo<sup>471</sup>.

Il quarto periodo del medesimo comma 1195 prevede che “in ogni caso l'accordo sindacale [...] comprende la regolarizzazione delle posizioni di tutti i lavoratori per i quali sussistano le stesse condizioni dei lavoratori la cui posizione sia stata oggetto di accertamento”. E' evidente il tentativo del legislatore di evitare che la regolarizzazione sia usata solo per quei rapporti di lavoro in nero già scoperti dagli organi di vigilanza e per i quali non vi siano stati provvedimenti definitivi, restando aperto il relativo contenzioso.

Il comma 1196 che contiene la disciplina degli incentivi sul piano previdenziale concessi al datore per indurlo ad aderire alla procedura di emersione, sancisce che “all'adempimento degli obblighi contributivi e assicurativi a carico del datore di lavoro relativi ai rapporti di lavoro oggetto della procedura di regolarizzazione si provvede mediante il versamento di una somma pari a due terzi di quanto dovuto tempo per tempo alle diverse gestioni assicurative relative ai lavoratori dipendenti secondo le seguenti modalità: a) versamento

---

<sup>468</sup>V. A.VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso: note preliminari per un incontro di studio*, in A.VISCOMI (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Catanzaro, Rubbettino, 2008, 31.

<sup>469</sup>Così A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche cit.*, 31.

<sup>470</sup>Cfr. P.PENNESI-D.PAPA, *Emersione ecc.*, 26.

all'atto dell'istanza di una somma pari a un quinto del totale dovuto; b) per la parte restante, pagamento in sessanta rate mensili di pari importo senza interessi". il datore di lavoro gode di uno sconto contributivo che ammonta a un terzo di quanto avrebbe dovuto versare. I lavoratori sono comunque esclusi dal pagamento della parte di contribuzione e sono a carico del datore di lavoro<sup>472</sup>. Si tratta di un bilanciamento dei vari interessi in campo che agisce a danno del soggetto più debole.

La procedura di emersione del 2007 stabilisce che il versamento di tale somma "comporta l'estinzione dei reati previsti da leggi speciali in materia di versamento di contributi e premi, nonché di obbligazioni per sanzioni amministrative e per ogni altro onere accessorio connesso alla denuncia e il versamento dei contributi e dei premi". Manca in questa disposizione il riferimento ai periodi di lavoro in nero dal punto di vista fiscale<sup>473</sup>. L'assenza di una sanatoria dal punto di vista fiscale per il datore di lavoro che decide di regolarizzare la posizione contributiva dei propri dipendenti, come invece hanno opportunamente previsto le passate procedure per l'emersione già qui ricordate, implica di fatto un'autodenuncia in relazione alle pendenze discali e rispetto al quale il datore di lavoro rimane esposto al rischio di accertamenti da parte degli enti a ciò preposti<sup>474</sup>, e in sostanza dissuade il datore di lavoro dall'affrontare il percorso verso l'emersione.

Il comma 1198, al primo periodo, afferma che "nei confronti dei datori di lavoro che hanno presentato l'istanza di regolarizzazione[...], per la durata di un anno a decorrere dalla data di presentazione, sono sospese le eventuali ispezioni e verifiche da parte degli organi di controllo e vigilanza nella materia oggetto della regolarizzazione anche con riferimento a quelle concernenti la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori".

"Resta ferma la facoltà dell'organo ispettivo di verificare la fondatezza di eventuali elementi nuovi che dovessero emergere nella materia oggetto della regolarizzazione, al fine dell'integrazione della regolarizzazione medesima da parte del datore di lavoro" (art. 1, comma 1198, secondo periodo).

E' consentito quindi che il datore di lavoro possa essere anche guidato nell'adeguarsi al rispetto pieno degli obblighi legislativi da parte degli organi ispettivi. E ciò è in linea con la

---

<sup>471</sup>Così A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero cit.*, 17 s.

<sup>472</sup>Così A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche cit.*, 33.

<sup>473</sup>L'omissione risulta evidente confrontando il comma 1197 con quanto afferma il secondo periodo del comma 1207 a proposito della procedura di stabilizzazione dei rapporti di collaborazione. Qui infatti la disposizione dice espressamente che "il versamento della somma di cui al comma 1205 comporta l'estinzione dei reati previsti da leggi speciali in materia di versamenti di contributi o premi e di imposte sui redditi".

<sup>474</sup> Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, I, 15.

più recente tendenza legislativa che valorizza il ruolo collaborativo e promozionale degli organi ispettivi: come soggetti in grado di stimolare e aiutare i datori di lavoro lungo i percorsi di graduale regolarizzazione degli obblighi in materia di lavoro <sup>475</sup>(cfr. il d.lgs. n. 124/2004).

Il terzo periodo del comma 1198 sancisce che “entro un anno a decorrere dalla data di presentazione dell’istanza di regolarizzazione [...], i datori di lavoro devono completare, ove necessario, gli adeguamenti organizzativi e strutturali previsti dalla vigente legislazione in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori”. E’ questo un ulteriore beneficio concesso al datore di lavoro, che gli consente di sanare gradualmente (nel termine di un anno) le eventuali violazioni relative alla normativa sull’igiene e la sicurezza del lavoro, senza temere, eventuali ispezioni da parte degli organi competenti. In questo caso non è prevista però la possibilità di effettuare tale regolarizzazione in modo gradale e considerato che sommerso e minor grado di effettività della disciplina in materia di sicurezza del lavoro sono tra loro collegate<sup>476</sup>, tale impossibilità rappresenta una notevole criticità.

Infine, il quarto periodo del comma 1198 afferma che “l’efficacia estintiva [...] resta condizionata al completo adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori verificato alla scadenza del predetto anno dai competenti organi ispettivi delle aziende sanitarie locali ovvero dei servizi ispettivi delle direzioni provinciali del lavoro per le attività produttive”. La disposizione conferma così quanto sia importante, nel contesto della procedura in esame, l’adempimento degli obblighi scaturenti dalla normativa sull’igiene e la sicurezza del lavoro e quindi pone una condizione per usufruire dell’estinzione dei reati. Considerato che il lavoro sommerso è intrinsecamente connesso alla piena violazione del sistema di tutela dell’igiene e sicurezza del lavoro ed è difficile pretendere, specie sotto il profilo pratico, un immediato ripristino della legalità da parte del datore che intende emergere, la previsione di una graduale regolarizzazione in tale ambito, ha un importante significato: il legislatore prende coscienza della realtà del problema e tenta di instaurare un clima di fiducia con l’area del lavoro sommerso in modo da farlo rientrare al più presto nella legalità<sup>477</sup>.

Il comma 1199, dice che “le agevolazioni contributive di cui al comma 1196 sono temporaneamente sospese nella misura del 50 per cento e definitivamente concesse al

---

<sup>475</sup> Così A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero cit., ult.loc.cit.*

<sup>476</sup> Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso, ult.loc.cit.*

termine di ogni anno di lavoro prestato regolarmente da parte dei lavoratori di cui al comma 1194”. Tale previsione è intimamente collegata a quella seguente del comma 1200 secondo cui “la concessione delle agevolazioni [...] resta condizionata al mantenimento in servizio del lavoratore per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi dalla regolarizzazione del rapporto di lavoro, salve le ipotesi di dimissioni e di licenziamento per giusta causa”. E’ evidente che il mantenimento in servizio del lavoratore, per il periodo stabilito dalla disposizione, incide solo sull’accesso alle agevolazioni contributive di cui al comma 1196. E ben può il datore di lavoro licenziare il lavoratore per giustificato motivo oggettivo e soggettivo, ma ciò gli precluderebbe di godere delle suddette agevolazioni. V’è qualche perplessità sul modo in cui è congegnata questa condizione di accesso al beneficio in questione. In effetti, tale beneficio opera anche a favore del lavoratore, che potrebbe subire un danno, qualora venga licenziato senza alcuna sua colpa, come nel caso del licenziamento per giustificato motivo oggettivo<sup>478</sup>. Al riguardo sarebbe opportuno un intervento normativo in senso correttivo.

La procedura in commento è stata prorogata di un anno, dall’art. 7, comma secondo, del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, convertito nella l. 28 febbraio 2008 n. 31. Con tale disposizione è stato prorogato il termine di presentazione dell’istanza di regolarizzazione di rapporti di lavoro sommerso al 30 settembre 2008, originariamente era il 30 settembre 2007.

Tale proroga non solo non è stata accompagnata da modifiche che rendessero lo strumento più appetibile agli occhi dei datori di lavoro ma è stata inserita in un decreto legge “carrozzone”. Ciò ha provocato che risultassero pregiudicati coloro che avevano definito le loro pendenze dopo la scadenza del vecchio termine fino al varo della nuova sanatoria e che i datori di lavoro meno inclini hanno legalità è stata offerta un’ulteriore possibilità di regolarizzare a costi ridotti i propri lavoratori sommersi<sup>479</sup>. A ciò si aggiunge la comunicazione di un messaggio perverso agli occhi dei datori di lavoro, se c’è stata una proroga, ce ne sarà sicuramente un’altra, il che significa che la portata di qualunque incentivo all’emersione sarà attenuata se non annullata dall’aspettativa di nuove proroghe.

---

<sup>477</sup>Così A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche cit.*, 35.

<sup>478</sup>Così A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero cit.*, 22.

<sup>479</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso, ult.loc.cit.*

Scarsi risultati - pochissime sono state le domande di regolarizzazione<sup>480</sup> - si sono ottenuti anche tale emersione. Al dà dei meccanismi sbagliati utilizzati all'interno di tale procedura un ruolo fondamentale nel fallimento di tale emersione è stato la scarsa pubblicizzazione della sanatoria, che avrebbe reso edotti tutti i lavoratori e datori di lavoro in situazione irregolare sulla possibilità di emergere<sup>481</sup>. A ciò si aggiunge lo scarso coinvolgimento degli attori operanti del mercato del lavoro, i quali dovrebbero esser i primi a esser informati di un eventuale proroga. Anche le organizzazioni datoriali e dei lavoratori in questa emersione non hanno rivestito un ruolo attivo, non almeno quanto avrebbero dovuto. Infatti al di là della partecipazione delle sedi istituzionali al momento di formulare la procedura era necessaria un'azione peculiare sul territorio da parte delle organizzazioni collettive dei datori di lavoro e dei lavoratori. Ciascuna di esse dovrebbe agire in modo capillare per intercettare tutti i soggetti potenzialmente interessati dai processi di emersione, per offrire assistenza e sostegno, indicando come unica strada percorribile il recupero della legalità<sup>482</sup>.

L'esperienza di questa procedura ha insegnato che gli interessi possono essere tutelati solo attraverso un'attiva iniziativa sindacale e se il primo compito del sindacato è "dar voce alla conflittualità intrinseca del rapporto di lavoro al perenne rifiuto dell'uomo che lavora di essere considerato un venditore di merce"<sup>483</sup>, il sommerso è sicuramente il terreno in cui svolgere tale missioni e stringere un legame tra sindacato e base<sup>484</sup>.

## **1.2. Le procedure di emersione per i lavoratori clandestini**

Il tema dell'emersione è stato nuovamente affrontato con la regolarizzazione dei lavoratori subordinati extracomunitari, disciplinata nel d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2002, n. 222. Le disposizioni vanno interpretate in accordo con la l. 189 del 30 luglio 2002 (cd. Legge Bossi- Fini) che rappresenta il quarto intervento legislativo organico in materia di immigrazione dal 1986. Tale disciplina ha consentito mediante la presentazione di apposita domanda entro il termine fissato dalla legge di conversione del d.l. n. 195 del 2002 in via generale all'11 novembre 2002, di procedere alla regolarizzazione dei cittadini extracomunitari senza

---

<sup>480</sup>Cfr. F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro regolare, tra sanzioni e regole di responsabilità*, in RGL, 2008, I, 67. Le domande di regolarizzazione al 18 ottobre sono state solo 2300 a livello nazionale, per un numero di lavoratori da regolarizzare inferiore a 10.000.

<sup>481</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 18.

<sup>482</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 19.

<sup>483</sup>Così G. F. MANCINI, *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Pol.dir.*, 1970, 76.

<sup>484</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, *ult.loc.cit.*

permesso di soggiorno che fossero stati impiegati con rapporto di lavoro subordinato nell'esercizio di un'attività di impresa. La domanda di regolarizzazione poteva essere presentata esclusivamente dai datori di lavoro che hanno avuto alle loro dipendenze cittadini extracomunitari non in regola con il permesso di soggiorno nei tre mesi precedenti l'entrata in vigore del richiamato decreto legge. Al lavoratore era data la possibilità di, quando sussistono le condizioni e non fosse avviata la procedura, una vertenza che gli garantisce un permesso di soggiorno di lavoro straordinario per sei mesi<sup>485</sup>.

Nel 2008 infine è stata introdotta una nuova procedura di emersione (art.1-*ter* del D.L. I luglio 2009 n. 78, come modificato dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), stavolta riservata solo “ai datori di lavoro [...] che alla data del 30 giugno 2009 occupavano irregolarmente alle proprie dipendenze, da almeno tre mesi, lavoratori italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea, ovvero lavoratori extracomunitari [...] adibendoli ad attività di assistenza per se stesso o per componenti della propria famiglia , ancorché non conviventi [...] ovvero al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare”.

Un simile strumento è stato rievocato con la nuova campagna regolarizzazioni 2012 per lavoratori stranieri, ossia con il d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109. Secondo tale procedura di regolarizzazione i datori di lavoro e le famiglie che impiegano stranieri irregolari possono presentare domanda dal Settembre al 15 Ottobre, per far emergere i propri dipendenti, colf e badanti. I vincoli per accedere a questa regolarizzazione son stati: la presenza dello straniero in Italia da almeno dal 31 dicembre 2011 e il versamento di un contributo di mille euro da parte del datore di lavoro. Il costo della regolarizzazione prevede oltre al contributo di 1.000 euro per ciascun lavoratore, anche la regolarizzazione delle somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale per almeno sei mesi .Questo potrebbe costituire un forte deterrente per i datori che, soprattutto in un periodo di crisi come quello attuale, dovrebbero sborsare cifre piuttosto ingenti per la regolarizzazione del proprio lavoratore extracomunitario. Per ovviare a tale onere da parte dei datori di lavoro(aziende e famiglie), non è da escludere il ricorso a un "compromesso" tra le parti, che vede il lavoratore extracomunitario pagare parte delle spese della regolarizzazione<sup>486</sup>.

---

<sup>485</sup>V. A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *op cit.*, 54.

<sup>486</sup>Per un approfondimento sulle ultime tre procedure v. *infra* cap.5, § 3.2.

### 1.3. Gli organismi per l'emersione

Un'altra tipologia di misure dirette, adottata in Italia, riguarda l'*istituzione di enti ad hoc* preposti al controllo e al monitoraggio del lavoro sommerso<sup>487</sup>. Si pensi al Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, alle Commissioni provinciali e regionali, ai *tutor* (introdotti dall'art. 78 della l. 23 dicembre 1998 n. 448) e al Comitato per il lavoro e l'emersione del lavoro sommerso, c.d. CLES, (introdotta dall'art. 1-*bis* del d.l. 25 settembre 2002, n. 210)<sup>488</sup>.

*Il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare.*

Il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative (art.78, comma primo della l. n. 448 del 1998).

La sua azione ha avuto come risultato l'ampliamento della "cassetta degli attrezzi" a disposizione per perseguire la politica nazionale per l'emersione e la creazione di un clima favorevole per l'emersione; data la complessità del fenomeno, si è deciso, infatti, di abbandonare la ricerca della soluzione unica per elaborare, invece, una "tastiera" di interventi, che contiene numerosi strumenti per affrontare la questione in tutte le sue sfaccettature<sup>489</sup>. I compiti principali del comitato sono stati: attuare tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole; valutare periodicamente i risultati delle attività degli organismi locali di emersione; esaminare le proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE per le deliberazioni del caso (art. 78, comma primo, lettere a), b) e c)).

Il Comitato era un organo collegiale composto da dieci membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, designati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, due dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro delle

---

<sup>487</sup>V.L.CAIAZZA, *Lavoro sommerso: attività di vigilanza e funzionamento dei comitati*, in GLAV, 2003, 3.

<sup>488</sup>Cfr. M. AVOLA, *L'emersione del lavoro irregolare*, in *Il lavoro non regolare in Italia e in Europa*, Rete europea per l'emersione del lavoro non regolare, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2007; A. PITONI, *Emersione del lavoro irregolare*, in *Il punto su*, 2005, disponibile al sito [www.isfol.it](http://www.isfol.it).

<sup>489</sup>V. CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 2001, 128. In una prima fase, la "cassetta degli strumenti" comprendeva poco più che i contratti di riallineamento. Questi sono adatti per affrontare una questione specifica e minoritaria: il "nero-bianco", quei rapporti di lavoro, cioè, formalmente regolari ma che nascondono una decurtazione del salario.

finanze, dal Ministro per le politiche agricole, dal presidente dell'INPS, dal presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dal presidente dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. (art. 78 cit. terzo comma, primo periodo).

Il componente designato dal Presidente del Consiglio dei ministri svolgeva le funzioni di presidente (art. 78 cit. terzo comma, secondo periodo).

Per assicurarne il funzionamento, presso il Comitato poteva essere comandato o distaccato, nel numero massimo di 20 unità, personale tecnico e amministrativo della pubblica amministrazione e degli enti pubblici economici (art. 78 cit. terzo comma, terzo periodo).

Esso poteva agire direttamente o con la collaborazione delle Commissioni territoriali degli enti locali, delle parti sociali al fine di raggiungere i suoi obiettivi. Il Comitato, con il ruolo di supporto e coordinamento dell'azione delle attività locali (Commissioni e tutori), attuava tutte le iniziative utili ai fini di una progressiva emersione del lavoro non regolare e valuta periodicamente i risultati conseguiti dalle Commissioni regionali e provinciali e dai tutori per l'emersione a esso collegati.

Insiadatosi nel luglio del '99, il Comitato ha indotto la formazione di 41 Commissioni regionali e provinciali, la cui costituzione era prevista dallo stesso art. 78 della legge n. 448 del 1998. Ha inoltre realizzato e promosso attività di ricerca che hanno consentito la segnalazione di sistemi locali e ispessimenti produttivi in via d'emersione, l'analisi sulle dimensioni e cause del sommerso e, soprattutto, la predisposizione di progetti per favorire l'emersione e lo sviluppo locale. Ha, poi, promosso incontri con le Commissioni e favorito lo scambio di esperienze fra istituzioni e parti sociali. Queste attività hanno dato origine a una serie di proposte di emersione a livello sia centrale sia locale<sup>490</sup>.

Se in un primo momento l'attività del Comitato si è concretizzata per lo più nell'elaborazione di una serie di proposte che orientassero il lavoro del legislatore per favorire processi di emersione e nel monitoraggio delle politiche implementate, negli ultimi anni è stata prediletta un'azione di dialogo continuo con le istituzioni centrali e locali, con le parti sociali e con alcune agenzie governative (ICE, ISFOL, Istat) e private (Italia Lavoro) al fine di promuovere accordi, azioni positive, progetti comuni per contrastare il lavoro

---

<sup>490</sup>Così CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa cit., ult.loc.cit.*

irregolare e favorirne l'emersione.<sup>491</sup> Il Comitato ha accompagnato la propria attività di policy con un'attività culturale e di ricerca. Ha, così, promosso e realizzato analisi, attraverso un proprio metodo basato sull'integrazione dell'uso di tecniche statistiche e di ricerca sul campo. L'attività di analisi e ricerca è fondamentale per la produzione di policy, non solo perché ovviamente il Comitato basa le proprie proposte sui risultati delle ricerche, ma perché l'attività di ricerca, condotta sul campo e a contatto con gli operatori, consente non solo di produrre iniziative di policy, ma anche di suscitare le energie per attuarle<sup>492</sup>.

Al di là delle attività svolte a livello centrale, negli ultimi anni la vera mission della rete Comitato-Commissioni-Tutori si compieva sul territorio. L'azione diretta nell'ambito locale era considerata fondamentale per l'implementazione delle politiche di emersione, per la diffusione di una cultura della legalità e la promozione dello sviluppo che coinvolga istituzioni, rappresentanze sindacali e associazioni di categoria, Università e centri di ricerca, nonché singoli imprenditori e lavoratori<sup>493</sup>.

---

<sup>491</sup>In particolare, il Comitato ha discusso e sta discutendo ai tavoli per i rinnovi contrattuali di alcuni settori particolarmente "inclinati" al lavoro irregolare (agricoltura, costruzioni, turismo) e ha sostenuto e siglato un protocollo d'intesa con l'ICE per la promozione della capacità esportatrice delle PMI del Mezzogiorno.

<sup>492</sup>Così CNEI, *Rapporto sull'economia sommersa* cit., 130. Particolarmente rilevanti sono le analisi statistiche, che mirano a ricostruire il quadro dell'occupazione regolare in Italia a livello regionale e provinciale, utilizzando come base le statistiche amministrative. I tassi di occupazione così ricavati possono essere riferiti agli obiettivi nazionali di occupazione e sviluppo, primo fra tutti l'obiettivo del vertice di Lisbona (70% di occupazione delle persone in età da lavoro e 60% di quella delle donne in età da lavoro). Ciò consente (in linea di principio) una "mappatura" dello scostamento del tasso di occupazione regolare rispetto a tali obiettivi. Il Comitato ha, inoltre, organizzato incontri nazionali e internazionali sugli strumenti per l'emersione. L'incontro fra Università e Camere di Commercio ha consentito di coinvolgere nel lavoro di analisi e di sostegno degli addensamenti industriali un gruppo di docenti afferenti a quindici Università meridionali. È stato poi promosso, insieme ad un centro di ricerca europeo, un incontro internazionale che ha portato l'esperienza italiana, a livello centrale e locale, nel dibattito europeo e confermato il ruolo propulsivo del nostro paese nell'elaborazione di una politica di emersione europea.

<sup>493</sup>V. M. AVOLA, *L'emersione del lavoro irregolare* cit. Alcuni esempi di realizzazioni concrete della rete Comitato-Commissioni-Tutori possono essere individuati nel Progetto Cuore<sup>493</sup> a Napoli, nel P.R.E.S.S. a Lecce, nel Centro Studi Field in Calabria. Ma anche nei protocolli d'intesa siglati con la Regione Puglia e la Regione Calabria per il coordinamento delle attività di vigilanza e quello siglato in Sicilia con istituzioni pubbliche e parti sociali per favorire azioni sinergiche di sensibilizzazione sociale e culturale volte a prevenire il lavoro irregolare. Il progetto Cuore è nato nel 1998 da un accordo tra il Comune di Napoli e l'Università degli Studi "Federico II". Scopo dell'intesa è quello di promuovere lo sviluppo delle iniziative economiche esistenti nonché la creazione di nuove imprese. Per individuare in maniera approfondita la realtà del tessuto produttivo di queste aree e le esigenze, espresse e inesprese, delle aziende locali, in una prima fase, l'attività di ricerca si è incentrata su un'analisi sul campo delle circoscrizioni delle zone Est, Nord, Ovest e Centro di Napoli. Il Progetto C.U.O.R.E. si prefigge, come obiettivo prioritario, il contatto diretto con le aziende. Per tale motivo gli animatori territoriali si recano personalmente presso le imprese delle aree interessate per descrivere l'iniziativa, conoscere le problematiche specifiche delle singole attività produttive e proporre le soluzioni più adeguate, personalizzandole per ogni singolo intervento. In questa fase itinerante, per un primo approccio con le aziende, viene distribuito il materiale informativo sul Progetto. Questi opuscoli, realizzati secondo uno stile informale attraverso l'uso del fumetto, hanno lo scopo di incuriosire l'imprenditore interpellato sui principali incentivi all'occupazione, all'investimento e alla creazione d'impresa. I contenuti di questo materiale, infatti, pur non essendo esaustivi sulle materie trattate, indicano alcuni spunti importanti che gli utenti dei Centri possono approfondire con gli operatori. Il progetto è attualmente operativo.

Con l'art. 5 del d.lgs. n. 343 del 2003 il Comitato è stato trasferito dalla Presidenza del Consiglio al Ministero delle Lavoro e delle politiche sociali con le relative risorse finanziarie.

Le attività del Comitato si sono concluse con l'art. 7, comma terzo, primo periodo del d.l. 248 /2007 che ha sancito che il “Comitato per l'emersione del lavoro non regolare [...] svolge la sua attività fino al 31 gennaio 2008”. Dopo “tale termine le funzioni e le attività del medesimo Comitato, con le relative risorse finanziarie, sono trasferite alla Cabina di regia nazionale di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 11 ottobre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 286 del 10 dicembre 2007” (art.7, comma cit., secondo periodo). Il legislatore del 2006 ha previsto infatti che “entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, sentite la Conferenza unificata [...] e le organizzazioni nazionali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, adotta un programma speciale di interventi e costituisce una cabina di regia nazionale di coordinamento che concorre allo sviluppo dei piani territoriali di emersione e di promozione di occupazione regolare nonché' alla valorizzazione dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES)” (art. 1, comma 1156, lettera a), primo periodo). E' evidente la consapevolezza legislativa sulla necessità di calibrare territorialmente le politiche di contrasto del lavoro sommerso e quella di mantenere un coordinamento nazionale tra le varie pratiche in modo da creare la precondizione per una diffusione delle esperienze migliori<sup>494</sup>. Ancora più noto è il ruolo fondamentale attribuito alla concertazione a livello locale, non è infatti un caso che la scrittura lettera “sviluppo dei piani territoriali”. Nella disposizione in commenta manca tuttavia una parte, il legislatore infatti da un lato ha costituito il nuovo organo della cabina di regia nazionale e valorizzato i già esistenti comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (Cles) ma ha non citato gli altri organismi con le medesime competenze a livello territoriale, le commissioni e provinciali. Sarebbe stato opportuno al fine di evitare le presenze di molteplici organismi nello stesso ambito, eliminare tali organi ritenuti inutile<sup>495</sup> e attribuire precise competenze al Cles.

---

<sup>494</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 20.

<sup>495</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 21.

Il decreto del Ministero del lavoro del 2007 aveva inizialmente ipotizzato una convivenza tra la Cabina di regia nazionale di coordinamento e il Comitato nazionale per l'emersione non regolare<sup>496</sup>, ma considerata la confusione di competenze che si sarebbe determinata il d.l. n. 248 del 2007 ha sancito la soppressione del Comitato e il trasferimento delle funzioni e attività alla Cabina di regia (art. 7, comma terzo). Anche in questo caso nessuna menzione alle commissioni regionali e provinciali, il che fa pensare che sia stata evitata la soppressione a causa dell'attuale riparto di competenze legislative tra Stato-Regioni, ossia lo Stato ha preferito non interferire con l'autonomia delle Regioni; questa idea è confermata nella disposizione contenuta nell'art. 1, comma 1156 della l. n. 296/2006, nella quale il legislatore non sancisce la struttura dei Cles, di competenza provinciale, ma si limita a suggerirne la valorizzazione<sup>497</sup>.

L'art. 1, comma 1156, secondo periodo della l. n. 296 del 2006 ha previsto inoltre che "Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un apposito Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), destinato al finanziamento, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino i processi di emersione. L'istituzione di tale fondo rappresenta ancora un tassello mancante, solo alcune Regioni hanno varato leggi in materia e hanno contribuito a una maggiore trasparenza del mercato del lavoro locale<sup>498</sup>.

E' il decreto ministeriale del 2007 che ha definito la composizione della Cabina di Regia, composizione che include i rappresentanti di tutti i soggetti istituzionali e collettivi coinvolti nel lavoro sommerso<sup>499</sup>. E stesso dicasi per i compiti della Cabina di Regia e del Comitato

---

<sup>496</sup>V. il d.m. del Ministero del lavoro 11 ottobre 2007. In particolare il d.m. sancisce che "Il Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare di cui all'art. 78 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e successive modifiche e integrazioni, svolge attività di elaborazione dei piani e delle politiche in materia di emersione del lavoro non regolare tenendo conto della specificità dei settori e dei territori individuati dalla Cabina di regia (art.3).

<sup>497</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 22.

<sup>498</sup>V. la l.r. della Puglia, 26 ottobre 2006 n. 28 che disciplina il contrasto al lavoro non regolare. V. sul punto V. PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008.

<sup>499</sup>Si prevede che "La Cabina di regia è presieduta dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ovvero dal Sottosegretario di Stato dal medesimo delegato, ed è composta da membri permanenti in rappresentanza delle seguenti amministrazioni e organismi: a) Ministero dell'interno; b) Ministero della solidarietà sociale; c) Dipartimento per i diritti e le pari opportunità; d) Ministero dell'economia e delle finanze; e) Ministero dello sviluppo economico; f) la Consiglieria nazionale di parità; g) Conferenza delle regioni e delle province autonome, tramite la partecipazione di sei componenti in rappresentanza delle Regioni settentrionali, centrali e meridionali; h) Unione delle province d'Italia (UPI); i) Associazione nazionale comuni italiani (ANCI); l) Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); m) Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); n) Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro; o) i Direttori generali della direzione generale del mercato del lavoro, della direzione generale per l'attività ispettiva, della

nazionale, le cui competenze con l'abrogazione dello stesso sono trasferite alla Cabina. Tra i compiti della Cabina vi sono: lo svolgimento di attività di elaborazione dei piani e delle politiche in materia di emersione del lavoro non regolare tenendo conto delle specificità settoriali e dei territori individuati e delle attività svolte dalle commissioni regionali per l'emersione e in coerenza con le politiche regionali in materia (art.3, comma primo); svolgimento di analisi e valutazioni di competenza volte a ricostruire un quadro complessivo delle politiche di emersione attraverso la possibilità di chiedere informazioni e relazioni alle amministrazioni interessate, ai CLES (art. 3 cit., comma secondo); possibilità di instaurare forme di collaborazione con gli apparati preposti alla lotta dei fenomeni criminali e mafiosi (art. 3 cit., comma terzo).

#### *Le Commissioni regionali e provinciali*

Tali organismi sono stati istituiti a livello regionale e a livello provinciale con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni e intese istituzionali, di assistenza nei confronti delle imprese che ricorrano o intendano ricorrere ai contratti di riallineamento, anche attraverso la presenza di un tutor (art. 78, comma quarto, primo periodo, del d.l. n. 448 del 1998).

Le Commissioni regionali e provinciali sono organi collegiali composte da quindici membri: sette, dei quali uno con funzioni di presidente, designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 78 cit., comma quarto, secondo periodo). Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura mettono a disposizione una sede in modo da consentire alla commissione di espletare le sue funzioni. Presso la commissione, per assicurarne il funzionamento, può essere comandato personale della

---

direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro, della direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione e della direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il presidente del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare di cui all'art. 78 della l. 23 dicembre 1998, n. 448 e successive modifiche e integrazioni; p) cinque rappresentanti rispettivamente dei datori di lavoro e dei lavoratori, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale con riferimento ai settori merceologici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio e della cooperazione; q) tre rappresentanti di enti e organismi afferenti al Terzo settore e all'associazionismo di protezione sociale individuati, in ragione della comprovata rilevanza dell'impegno a livello nazionale in attività di lotta e prevenzione dei fenomeni mafiosi e in azioni di solidarietà e di assistenza nei confronti delle vittime del lavoro forzato e del grave sfruttamento lavorativo" (art. 2, comma primo del d.m. 11 ottobre 2007).

pubblica amministrazione, ivi compresi i ricercatori universitari, restando i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza (art. 78, comma quinto).

Come analizzato il ruolo di tali organismi è stato pressoché minimo tanto da indurre il legislatore a eliminarli. La loro soppressione è stata evitata a causa dell'attuale riparto di competenze legislative tra Stato-Regioni, lo Stato ha preferito non interferire con l'autonomia delle Regioni, essendo le commissioni regionali e provinciali competenza di quest'ultime<sup>500</sup>.

### *I Tutori*

Con l'art. 78, comma quarto della l. n. 448/1998 oltre al Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare e alle Commissioni regionali e provinciali è stata istituita la figura del tutore.

I tutori collaborano con le commissioni e il Comitato nazionale, ed essendo ora stato abolito, con la Cabina di Regia e svolgono attività di collegamento e di promozione delle politiche per l'emersione sia con le imprese, sia con gli enti e le istituzioni locali<sup>501</sup>. Svolgono una funzione di animazione territoriale e istituzionale finalizzata al rafforzamento di tutte le azioni locali e al collegamento con altri contesti territoriali.

I tutori per l'emersione sono nominati dalle commissioni regionali provinciali sentito il parere del Comitato. Il Tutor è la parte mobile dell'apparato Comitato- Commissioni-Tutori ma pur essendo nominati anche dalle Commissioni non sono a esse subordinate. E' un esperto conoscitore delle realtà locali in cui opera. e il rapporto tra i Tutor e le Commissioni consiste in uno scambio di informazioni tra due soggetti : i Tutor svolgono un ruolo di tramite aprendo flussi di comunicazione tra le Commissioni locali e con il Comitato nazionale.

L'incarico di tutore deve essere di durata non superiore a quindici mesi, rinnovabile una sola volta per una durata non superiore a quella iniziale e deve esser rivolto a un soggetto dotato di idonea professionalità, previo parere favorevole espresso dal Comitato, il quale è tenuto a verificare e valutare periodicamente l'attività dello stesso, segnalandone l'esito alla rispettiva commissione per l'adozione delle conseguenti determinazioni (art. 78, quarto comma, secondo periodo).

---

<sup>500</sup>Così A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso cit.*, 22.

<sup>501</sup>V. CENSIS, *Promuovere la regolarità ecc. cit.*, 156.

L'attività dei tutori è poi disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 novembre 2001. Tra i compiti del tutore vi sono: l'analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, la promozione di collaborazioni e intese istituzionali e con le parti sociali e la consulenza agli imprenditori per favorire l'emersione, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, la formazione ovvero la predisposizione di aree attrezzate, nell'ausilio alla stipulazione di contratti di riallineamento retributivo, nonché alle dichiarazioni di emersione secondo le “norme per incentivare l'emersione dall'economia sommersa”, e la partecipazione alla progettazione, applicazione e valutazione di eventuali iniziative programmate di zona per lo sviluppo locale e l'emersione<sup>502</sup>. Ed è ancora la direttiva a stabilire quali siano i criteri a rispettare per la scelta del tutore, oltre quanto previsto dagli orientamenti del Comitato<sup>503</sup>.

#### *Il Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLEES)*

I CLES sono stati ufficialmente istituiti dall'art. 1 del d.l. 25 settembre 2002 n. 210 convertito con modificazioni nella l. 22 novembre 2002 n. 266 che ha modificato l'art. 1-*bis* della l. 18 ottobre 2001 n. 383.

Il CLES è istituito in ogni capoluogo di provincia, presso le direzioni provinciali del lavoro (art 1-*bis* cit., primo comma, primo periodo). I Comitati sono composti da 16 membri nominati dal Prefetto; otto dei quali sono designati rispettivamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'ambiente, dall'INPS, dall'INAIL, dalla ASL, dal comune, dalla regione e dalla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, e otto designati in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro (art 1-*bis* cit., primo comma, secondo periodo)<sup>504</sup>.

---

<sup>502</sup>V. l'art.1 della d.p.c. 23 novembre 2001.

<sup>503</sup>L'art.5 del d.p.c. de 23 novembre 2001 stabilisce quali siano i criteri da seguire per la scelta del tutore per l'emersione, e “sono i seguenti:1. Deve possedere un diploma di laurea, anche di tipo breve a durata triennale, in discipline economiche, sociali, giuridiche, scientifiche o umanistiche; preferibilmente ottenuto tramite studi e/o ricerche concernenti il tema dell'emersione delle attività economiche e/o della regolarità e/o della sicurezza del lavoro. 2. Deve avere un'esperienza e una competenza almeno biennale, acquisita anche durante il periodo di studi universitari, in materie attinenti allo sviluppo locale, e/o al lavoro e/o alla previdenza e/o all'imposizione fiscale. 3. Deve fornire un proprio curriculum vitae con l'indicazione di eventuali, ulteriori caratteristiche, esperienze e competenze rilevanti - incluse le pubblicazioni, le partecipazioni a stages e corsi post-universitari e le attività lavorative (presso imprese, enti pubblici, studi professionali, associazioni datoriali, organizzazioni sindacali ecc.)”.

<sup>504</sup>I comitati devono essere nominati entro il 30 ottobre 2002, ma possono operare comunque qualora a tale data siano stati nominati la metà più uno dei componenti (art. 1-*bis* cit., primo comma, quarto e quinto periodo). Il CLES è validamente costituito quando sono presenti almeno nove membri, compreso il Presidente. Le deliberazioni del CLES sono valide se votate dalla maggioranza dei membri presenti. In caso di parità di voti prevale la decisione del presidente del Comitato. Delle riunioni del Comitato è redatto verbale,

Il componente designato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume le funzioni di presidente del CLES e le direzioni provinciali del lavoro svolgono le funzioni di segreteria dello stesso<sup>505</sup>.

Nell'ambito della procedura di emersione progressiva i CLES<sup>506</sup>, dove l'attività produttiva ha sede, ricevono dagli imprenditori un piano individuale di emersione contenente: a) le proposte per la progressiva regolarizzazione e adeguamento degli obblighi fiscali e contributiva, in un periodo non superiore a diciotto mesi, eventualmente prorogabile a ventiquattro mesi in caso di motivate esigenze; b) le proposte per il progressivo adeguamento agli obblighi previsti ai contratti collettivi nazionali di lavoro in materia di trattamento economico sottoscritti dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e degli e degli imprenditori, in un periodo comunque non superiore al triennio di emersione c) il numero e la remunerazione dei lavoratori che si intende regolarizzare; d) l'impegno a presentare un'apposita dichiarazione di emersione successivamente alla approvazione del piano da parte del CLES (art. 1-*bis* cit., secondo comma). I Cles dopo aver ricevuto i piani di emersione individuale hanno il compito di :a) valutare le proposte di progressivo adeguamento agli obblighi di legge diversi da quelli fiscali e previdenziali formulando eventuali proposte di modifica; b) valutare la fattibilità tecnica dei contenuti del piano di emersione; c) definire, nel rispetto degli obblighi di legge, temporanee modalità di adeguamento per ciascuna materia da regolarizzare; d) verificare la conformità del piano di emersione ai minimi contrattuali contenuti negli accordi sindacali (art.1-*bis* cit., quinto comma).

Il termine di comparazione per la verifica della conformità del piano di emersione progressiva era il contratto collettivo locale che si pone allo stregua di contratto quadro da cui dipendeva il piano di emersione progressiva in ragione del fatto che il piano di emersione doveva conformarsi alle regole poste da tale contratto collettivo o risetto alle deroghe temporanee ai minimi contrattuali. Tale contratto poteva essere provinciale se

---

firmato dai presenti alla seduta. Il verbale è trasmesso al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale AA.GG., Risorse Umane e Attività Ispettiva, Divisione VII, che provvede a monitorare a livello centrale l'attività dei CLES (art.2 della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 n. 64).

<sup>505</sup>Il presidente del CLES convoca l'organo, stabilisce l'ordine del giorno e adotta tutti i provvedimenti necessari al buon funzionamento del Comitato. Il CLES nomina al suo interno un rappresentante con funzioni di vicepresidente, eletto preferibilmente fra i componenti delle parti sociali, il quale sostituisce il presidente in caso sua assenza o impedimento. Il dirigente della Direzione Provinciale del Lavoro provvede a individuare l'unità organizzativa o il personale addetto a svolgere attività di segreteria amministrativa del CLES (art.1 della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 n. 64).

sottoscritto da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con riferimento a ciascun settore economico, o di livello regionale o nazionale, in assenza di organizzazioni sindacali operanti a livello provinciale o regionale per un certo settore commerciale<sup>507</sup>. Tale contratto collettivo veniva recepito in azienda attraverso contratto aziendale. Ciò consentiva di ritenere legittimi contratti collettivi locali non sottoscritti da tutte le organizzazioni sindacali e di superare i rischi connessi a veti e a presunti diritti di partecipazione. Tale vicenda dell'unanimità era ben più complessa in ragione del fatto che la legge affidava al Cles il potere di approvazione del piano individuale di emersione sulla base di un contratto collettivo<sup>508</sup>. La possibilità di verifica del Cles pareva quindi un potere di impedire l'applicazione del piano di emersione se non conforme al contratto collettivo locale non sottoscritto da tutte le organizzazioni sindacali. Si riproponeva inevitabilmente il potere di veto delle organizzazioni sindacali con l'aggravante che tale verifica, con le conseguenze di carattere sistematico sulla capacità di un organismo amministrativo di selezionare contratti collettivi, pareva essere affidata al Cles<sup>509</sup>.

Il CLES esamina il piano di emersione, ancorché presentato in forma anonima a mezzo di organizzazioni sindacali datoriali ovvero di professionisti (art.1-*bis* cit., settimo comma). Tale piano deve essere approvato entro 60 giorni dalla presentazione, previa eventuali modifiche dello stesso concordate con l'interessato (art. 1- *bis* cit., nono comma)<sup>510</sup>. Il CLES deve motivare compiutamente le ragioni che non consentono una valutazione favorevole del piano individuale di emersione<sup>511</sup>.

Alla scadenza del termine previsto per la realizzazione del piano individuale le autorità competenti e facenti parte del CLES adottano, entro 60 giorni, ciascuna per i profili di competenza, eventuali provvedimenti autorizzativi conseguenti alla regolarizzazione (art. 1- *bis* cit., decimo comma)<sup>512</sup>. Solo la regolarizzazione determina l'effetto estintivo dei reati e delle contravvenzioni connesse alle violazioni oggetto del piano<sup>513</sup>.

---

<sup>506</sup>V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, *op cit.*, 180. Si noti la superficialità del legislatore che nella prima fase di introduzione della tecnica di emersione progressiva diede il compito poi del Cles ai sindaci dove aveva sede l'unità produttiva di ricevere le domande di emersione.

<sup>507</sup>V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, *op cit.*, 181.

<sup>508</sup>V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, *op cit.*, 182.

<sup>509</sup>V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, *ult.loc.cit.*

<sup>510</sup>Così art.9, secondo comma della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 n. 64 in *GLAV*, 2003, 3, 15.

<sup>511</sup>Così art.10, della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 *cit.*

<sup>512</sup>Così art.11, primo comma della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 *cit.*

<sup>513</sup>Così art.11 secondo comma, della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 *cit.*

I membri del CLES istituzionalmente preposti all'attività di vigilanza, dalla presentazione del piano di emersione al CLES e sino alla ultimazione dello stesso, forniscono indicazioni dirette a sospendere eventuali accessi o verifiche ispettive nei confronti dei datori di lavoro interessati al programma (art.1-*bis* cit., quindicesimo comma)<sup>514</sup>. L'effetto sospensivo delle verifiche ispettive opera solo in relazione alle violazioni oggetto di regolarizzazione esplicitate nel piano individuale di emersione<sup>515</sup>.

L'attività del CLES non si esaurisce con l'approvazione del piano ma prosegue con il monitoraggio dell'andamento dei programmi di adeguamento normativo e retributivo durante il rispettivo periodo di attuazione<sup>516</sup>.

Le funzioni assegnate ai CLES riguardano anche la promozione di iniziative per favorire i percorsi di emersione facendo un'opportuna opera promozionale nei confronti dei soggetti potenzialmente interessati e avvalendosi, a tal fine, della presenza al suo interno delle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori<sup>517</sup>. Rientra nell'ambito delle iniziative del CLES l'attività di vigilanza che coinvolge non solo gli organi preposti all'attività ispettiva ma anche le parti sociali. L'azione del CLES è finalizzata esclusivamente all'emersione di quelle posizioni lavorative totalmente in nero e possibilmente alla individuazione di quelle realtà aziendali totalmente sommerse<sup>518</sup>.

Inoltre il CLES opera in collaborazione con le commissioni provinciali le quali svolgono un'attività di supporto e segreteria tecnica, finalizzata in particolare all'assistenza e al tutoraggio nei confronti dei datori di lavoro interessati all'emersione<sup>519</sup>.

Terminato il programma di emersione progressiva nel maggio del 2003, i CLES sono stati successivamente prorogati dal d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124 che li ha trasformati in organismi permanenti. L'art. 5, comma secondo del decreto sancisce che “Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i CLES, [...]forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale [...], indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza”.

---

<sup>514</sup>Così art.12 primo comma, della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 cit.

<sup>515</sup>Così art.12 secondo comma, della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 cit.

<sup>516</sup>Così l'art.7, secondo comma, della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 cit.

<sup>517</sup>Così l'art.1 della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 cit.

<sup>518</sup>V. la circolare del Ministero del lavoro cit., con nota di L. CAIAZZA, *Lavoro sommerso: attività di vigilanza e funzionamento dei comitati*, in GLAV, 2003, 3, 14.

<sup>519</sup>V. l'art. 1-*bis*, terzo comma. Nello stesso senso v. l'art.1, comma quarto della circolare del Ministero del lavoro 30 dicembre 2002 n. 64.

Al CLES, in aggiunta ai membri previsti in passato,<sup>520</sup> partecipano anche il Comandante provinciale della Guardia di finanza, il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale e il presidente della Commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare. Alle sedute del CLES può, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere invitato il Questore. Il CLES redige, con periodicità trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il CLES redige una relazione annuale di sintesi (art.5 cit, terzo comma, primo e secondo periodo).

Sebbene tale comitato si propone come strumento di comunicazioni tra le diverse istituzioni e come possibile mezzo per conoscere e approfondire il fenomeno, i suoi obiettivi sono stati quasi del tutto disattesi, specie a livello locale. Sarebbe invece molto importante rivalutare tale organismo in quanto solo conoscendo il fenomeno in tutte le sue realtà locali è possibile ideare e attuare politiche efficaci. La stessa l. n. 296 del 2006 propone la valorizzazione del comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (art. 1, comma 1156, lettera a), primo periodo).

#### **1.4. Il regime sanzionatorio**

In Italia alle politiche premiali e incentivante l'emersione sono seguiti quelli di tipo sanzionatorio e punitivo delle situazioni di irregolari. In queste rientrano sia il rafforzamento dell'attività ispettiva sia l'inasprimento delle sanzioni in caso di lavoro irregolare .

##### *La riforma degli enti ispettivi*

L'attività ispettiva svolta dagli enti previdenziali, dopo un risalente intervento legislativo del 1983<sup>521</sup>, è stata nel corso dell'ultimo decennio oggetto di plurimi interventi di manutenzione legislativa dalla legge delega n. 30 del 2003 e finendo, al momento, con l'art. 7 del d.l. 13 maggio 2011, convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106.

---

<sup>520</sup>V. art 1-*bis* cit., primo comma, secondo periodo della l. 18 ottobre 2001 n. 383.

<sup>521</sup>V. l'art. 3 del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni dalla l. 12 novembre 1983, n. 638.

La riforma dei servizi ispettivi è stata avviata con il decreto legislativo n.124 del 2004, il quale ha attuato la norma dell'art. 8 delle legge delega n.30 del 2003<sup>522</sup>, che stabilisce la necessità del riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro e la definizione di un quadro regolativo finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza<sup>523</sup>. La riorganizzazione del sistema ispettivo in materia previdenziale e lavorativa appare essere l'urgenza posta dal legislatore delegante del 2003. Nel 2006 con l'art. 2, primo comma, lettera a) del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, il legislatore è intervenuto in tema di coordinamento per rendere più efficace l'azione di contrasto al lavoro sommerso sancendo che: "La Commissione Centrale di Coordinamento dell'Attività di Vigilanza, costituita ai sensi delle successive disposizioni, opera quale sede permanente di elaborazione, di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza" (art. 3, comma primo del d.lgs. 124/2004). È significativo rimarcare che il coordinamento si articola anche in base alla natura del sommerso. È stato inoltre introdotto il comma 1-*bis* all'art. 3 ad opera dell'art. 21 cit., comma primo, lettera b che prevede che "La Commissione, sulla base di specifici rapporti annuali, presentati entro il 30 novembre di ogni anno dai soggetti di cui al comma 2, anche al fine di monitorare la congruità dell'attività di vigilanza effettuata, propone indirizzi e obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi e segnala altresì al Ministro del lavoro e della previdenza sociale gli aggiustamenti organizzativi da apportare al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività di vigilanza". Mediante tale rapporto si verificherà la congruità dell'attività di vigilanza e si proporranno indirizzi, priorità e strategie ispettive. E' compito infatti del Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza la definizione delle modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché' informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo e la definizione delle linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria a uso degli organi di vigilanza (art. 3 cit., quarto comma).

---

<sup>522</sup>Gli obiettivi della norma delegante erano due: in primo luogo si poneva la necessità di sistemare la disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro e , in secondo luogo, vi era la definizione di un sistema normativo di prevenzione in sede conciliativa delle controversie individuali di lavoro

<sup>523</sup>V. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, *op cit.*, 254.

La vigilanza è fondata quindi sull'obiettivo del contrasto al sommerso mediante la realizzazione di un più efficace coordinamento amministrativo sia a livello regionale, sia a livello provinciale (artt. 4 e 5 , primi commi).

Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo<sup>524</sup> in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro e dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi (art. 6, primo e terzo comma).

Una modifica significativa in tema è stata effettuata dalla Finanziaria per il 2007 , con la quale si sono potenziate risorse di personale destinato all'attività di vigilanza (art, 1, comma 544-545, del d.lgs. n. 296 del 2006).

Nel 2008 è emanata la direttiva cd. Sacconi, con essa è cambiato il concetto di ispezione, l'intento primario non è solo punire gli illeciti ma prevenirli, privilegiando la sostanza rispetto alla forma, al fine di promuovere "una più diffusa e radicata cultura della legalità".

Tra le novità più rilevanti vi sono: la possibilità di ispezioni in azienda solo dopo un tentativo di conciliazione tra lavoratore e datore di lavoro; nuove regole sulla sospensione dell'attività d'impresa; non ricevibilità delle denunce anonime. Secondo tale direttiva , poi recepita dal collegato lavoro che ha modificato l'art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004<sup>525</sup> al momento dell'accesso in azienda gli ispettori devono redigere: il "verbale di primo accesso"<sup>526</sup>, contenente l'elenco dei lavoratori trovati intenti al lavoro precisandone le

---

<sup>524</sup>I compiti del personale ispettivo sono sanciti dall'art. 7 de d.lgs. n. 124 del 2004 secondo cui "Il personale ispettivo ha compiti di: a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato; b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro; c) fornire tutti i chiarimenti che siano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo otto; d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e d'assistenza a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente; e) fare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; f) compiere le funzioni che a esso sono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali".

<sup>525</sup>V. la circolare 9 dicembre 2010 n. 41 (in *GLAV*, 2010, 49, 46) che detta agli ispettori le prime istruzioni tema di proceduralizzazione dell'attività ispettiva.

<sup>526</sup>Il verbale di primo accesso è normato dall'art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004 come modificato da art. 33 della l. 183/2010) . Tale verbale non è una novità, in quanto già citato dalla Direttiva Sacconi 2008, e rappresenta "la prova regina a fondamento di successivi illeciti contestati è il verbale di primo accesso". V. C. SANTORO, *Il collegato rivoluziona il sistema dei verbali per gli ispettori dl lavoro*, in *Supplementi di GLAV*, ottobre 2010, 62 e R. SCHIAVONE, *Attività ispettiva, maggiore trasparenza dopo il collegato lavoro*, in *GLAV*, 2010, 49, 44.

Vi è l'obbligo per il personale ispettivo di redigere il verbale di primo accesso ispettivo al momento della prima visita ispettiva presso il luogo di lavoro. La legge ora prevede anche la redazione di un successivo verbale al momento della conclusione dei controlli, ma la redazione di tale verbale "conclusivo" è subordinata

mansioni, l'attività cui erano intenti, nonché l'abbigliamento fotografia della situazione, il resoconto delle prime operazioni compiute e la richiesta di esibizione di documenti e libri; il "verbale di accertamento e notificazione"<sup>527</sup> comunicherà notizia al trasgressore degli addebiti, delle prove in possesso degli organi di vigilanza e delle sanzioni irrogate<sup>528</sup>.

I contratti di lavoro di natura autonoma, quale quelli di collaborazione a progetto, associazione in partecipazione, appalto, sono ispezionati solo se non sono stati preventivamente certificati da una delle commissioni di certificazione istituite presso la Dpl, i CPO dei consulenti del lavoro, università, province, enti bilaterali. Per la verifica del corretto inquadramento del contratto si deve far riferimento alla sussistenza dei requisiti che lo connotano, senza che valgano a tal fine elencazioni o preclusioni.

Gli strumenti dell'ispettore sono essenzialmente due: la diffida<sup>529</sup> (art. 13 del d.lgs. 124/2004 come modificato dall'art. 33 della l. 183/2010) e il provvedimento di sospensione<sup>530</sup>.

---

alla condizione che siano delle violazioni di legge o dei contratti collettivi in materia di lavoro e legislazione sociale. Non si ha l'obbligo di redazione del verbale quando non siano riscontrate irregolarità. Prima la redazione dei verbali ispettivi era prevista solamente da norme interne del Ministero del Lavoro e in particolare dal Decreto della DGAI del 20 aprile 2006 prot. 3540 che contiene il Codice di comportamento degli Ispettori del Lavoro e la circolare MLPS n. 13/2006. Ora invece è la legge stessa a disciplinare le modalità e il contenuto della verbalizzazione ispettiva, con evidenti conseguenze sul piano dell'impugnabilità di detti atti per eventuali violazioni di legge. Il verbale di primo accesso deve contenere: a) l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego; b) la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo; c) le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione; d) ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti. V. sul punto *Attività ispettiva e sanzioni*, in DPL ORO, 2010,6, 79 ss.

<sup>527</sup> All'ammissione alla procedura di regolarizzazione nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'art. 14 della legge 689/81, il personale ispettivo deve provvedere con un unico verbale, il verbale di accertamento e notificazione, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido. Esso deve indicare: gli esiti dettagliati dell'accertamento con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati; la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili; la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma agevolata (minimo edittale o un quarto della sanzione in misura fissa) ovvero pagando la medesima somma nei casi d'illeciti già oggetto di regolarizzazione (cosiddetta "diffida ora per allora"); la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida per i quali non sia stata effettuata nel termine di legge la regolarizzazione (e il conseguente versamento della sanzione al minimo), mediante il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge 689/91, (ovvero in misura pari alla somma più favorevole tra un terzo del massimo e il doppio del minimo della sanzione, se previsto); l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione. La mancata (o incompleta) redazione e consegna del verbale unico di accertamento, come quello del primo accesso è una violazione di legge i cui effetti sul procedimento sanzionatore possono essere di due tipi: illegittimità e annullabilità del provvedimento e dei successivi atti; irregolarità degli atti adottati che mantengono la loro valenza.

<sup>528</sup>V. C. SANTORO, *op cit.*, 63.

<sup>529</sup>Per un approfondimento dell'istituto della diffida ante Collegato lavoro v. D.MESSINEO - L.GRASSO, *La diffida accertativa*, in *Inserito di DPL*, 2008, 45, III ss.

<sup>530</sup> Per un'analisi attenta di tali strumenti v. I.V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro. Il procedimento ispettivo come rivisitato dal Collegato Lavoro (l. 183/2010)*, EPC Editore, 2010.

La diffida è uno strumento con cui si impone al trasgressore e all'obbligato in solido di regolarizzare la situazione entro termine prefissato e di pagare, in caso di ottemperanza, una somma agevolata (  $\frac{1}{4}$  della sanzione fissa) Si può adottare in tutti i casi solo qualora l'illecito sia concretamente sanabile. Per inosservanze sanabili si devono intendere quelle che presuppongono una condotta riparatrice, materialmente realizzabile, recependo in questo modo l'orientamento del ministero del lavoro<sup>531</sup>. L'art. 13 fa riferimento a trasgressore e obbligato in solido e non a datore di lavoro e questo rappresenta una notevole novità. In un'ottica di semplificazione in un unico atto verbale di accertamento e notificazione si concentrano due provvedimenti: la diffida e la contestazione-notificazione di illecito amministrativo<sup>532</sup>. Con un unico atto trasgressore e obbligato in solido sono diffidati e hanno tempo di ottemperare entro 30 gg dalla notificazione del verbale.

Se i destinatari non ottemperano la diffida quel verbale ha gli effetti della contestazione o notificazione di illecito amministrativo. Se ottemperano i trasgressori devono pagare una somma pari  $\frac{1}{4}$  della sanzione stabilita in misura fissa entro 15 gg dalla data di scadenza del termine fissato per regolarizzare (30 giorni) .

Il coordinamento degli artt. 4 e 33 del collegato lavoro hanno posto una problematica sul tema della diffida. L'art. 33 agendo sull'art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004 infatti estende tale potere oltre al personale ispettivo anche ai funzionari amministrativi degli enti e degli istituti previdenziali e agli uffici e agenti di polizia giudiziaria. Tra tali enti non compare l'Agenzia delle entrate. Allo stesso modo l'art. 4 del collegato estende la competenza della maxi sanzione agli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza<sup>533</sup> .

L'altro strumento a disposizione dell'ispettore è il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ( art. 14 d.lgs. n. 80 del 2008 come modificato dalla l. n. 106 del 2009). La sospensione dell'attività imprenditoriale, può essere disposta dagli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, qualora riscontrino: l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, così come individuate da apposito decreto ministeriale.

---

<sup>531</sup>V. le circolari del Ministero del lavoro n.9 e 24 del 2006.

<sup>532</sup>V. C. SANTORO, *op cit.*, 64 .

<sup>533</sup>V. M. PAGANO, *Misure contro il lavoro sommerso e competenza delle Entrate*, in *DPL*, 2011, 42, 2491 ss.

L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e al ministero per le infrastrutture, al fine dell'emanazione di un provvedimento interdittivo vado alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla sospensione stessa, nonché per un ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione, comunque non superiore ai due anni<sup>534</sup>.

La revoca del provvedimento di sospensione si ha, da parte dell'autorità di vigilanza che lo ha adottato se si verifica: la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; il ripristino delle regolari condizioni di lavoro, nelle ipotesi di violazioni della normativa in materia di sicurezza sul lavoro; il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a euro 2.500.

Agli ispettori sono attribuiti accanto al consueto e storico esercizio dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro anche attività non strettamente ispettive quelle promozionali di consulenza e formazione (art.8, primo, secondo e terzo comma del d.lgs. n. 124 del 2004). Il potere dispositivo è previsto dall'art. 14 di tale decreto. Tali disposizioni possano essere intesi come ordini, ossia come provvedimenti restrittivi della sfera giuridica del destinatario idonei a far sorgere in capo ai destinatari nuovi obblighi giuridici<sup>535</sup>. Gli ispettori possono cioè obbligare i datori di lavoro, attraverso disposizioni mirate, a porre in essere un determinato comportamento che la legge prescrive di adottare e il destinatario di esso è obbligato a darne attuazione.

Recentemente il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con decreto del 28 marzo 2011, n. 53645 ha delineato un modello organizzativo di «Polo integrato del welfare», prevedendo, fra l'altro, il coordinamento delle iniziative delle attività ispettive e dei piani attuativi afferenti alla medesima con azioni congiunte di vigilanza.

### *La repressione delle irregolarità*

L'art. 3, terzo comma del d.l. n. 12/2002, convertito in l. n. 73/2002, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la c.d. maxi-sanzione, in occasione dell'adozione di un provvedimento legislativo dettante disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione del lavoro irregolare, avviate con la L. n. 383/2001. Il testo

---

<sup>534</sup>Sul punto v. P.PENNESI- R.RAUSEI, *La sospensione dell'attività imprenditoriale*, in M.TIRABOSCHI – L. FANTINI, *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs.n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, 1023 ss.

<sup>535</sup>Per un approfondimento sul potere di disposizione v. M. PISTONI, *Potere dispositivi degli ispettori e Libro unico del lavoro*, in DPL, 2011, 35, 2077 ss.

originario disponeva che, “ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste, l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatorie, è altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione”. L'organo competente all'irrogazione della sanzione amministrativa, constatata dagli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro, era l'Agenzia delle Entrate.

Tale comma, sempre in un'ottica di preservazione di un impianto sanzionatorio di tipo repressivo, è stato modificato dall'art. 36-*bis*, settimo comma, lettera a), del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, nella l. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. decreto Bersani) che lo ha sostituito. Si è stabilito che oltre alle sanzioni già previste, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria è altresì punito con la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata (art. 36-*bis*, settimo comma, lettera b) che ha sostituito il quinto comma dell'art. 3 della d.l. 22 febbraio 2002 n. 12, convertito con modificazioni dalla l. 23 aprile 2002 n. 73).

Il Ministero del Lavoro ha chiarito che la maxi-sanzione si aggiunge a ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all'utilizzo di manodopera irregolare e che la fattispecie si realizza attraverso l'impiego di qualunque tipologia di lavoratore (laddove il testo originario faceva riferimento al solo lavoratore subordinato), a qualunque titolo e per qualsiasi ragione non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria<sup>536</sup>. Restando invece fuori dall'applicazione della sanzione le forme di prestazione lavorativa che occultano rapporti di lavoro subordinato dietro altre tipologie contrattuali (a es. contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto) sempre che risultino dalla documentazione aziendale o da comunicazioni effettuate ad amministrazioni pubbliche., il cd. “lavoro grigio”<sup>537</sup>.

---

<sup>536</sup>V. la circolare del Ministero del lavoro 28 settembre 2006 n. 29.

<sup>537</sup>Così la circolare del Ministero del lavoro 28 settembre 2006 n. 29 *cit.*

Il Ministero chiarisce, infine, che la sanzione irrogata è di tipo proporzionale, che prevede un importo minimo e massimo (€ 1.500-12.000) di un importo in misura fissa di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. Tale ultimo importo (€ 150 giornaliero) costituisce una mera maggiorazione della sanzione edittale e perciò per esso non trova applicazione l'art. 16 della L. n. 689/1981<sup>538</sup>.

Per ciò che concerne, invece, la sanzione civile, la stessa è applicabile solo con riferimento ai contributi evasi, dovendo trattarsi di lavoro totalmente in nero, e la relativa quantificazione, per espressa scelta del Legislatore, non può comunque essere inferiore a 3.000 euro per ciascun lavoratore.<sup>539</sup> Tale sanzione trova evidentemente applicazione nelle ipotesi in cui sia scaduto il termine per il versamento dei contributivi relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento<sup>540</sup>.

Il cd. collegato lavoro, l. n. 183 del 2010 ha ridisegnato l'istituto della maxi-sanzione, cercando di preservarne gli effetti deterrenti rispetto alla condotta illecita, ma al tempo stesso di rendere più in linea con il principio di proporzionalità l'esercizio della *potestas puniendi*<sup>541</sup>.

L'art. 4, comma 1, lettera a), b) e c) del cd. Collegato Lavoro è intervenuto rispettivamente sui commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 del D.L. n. 12/2002, conv. in L. n. 73/2002. Si prevede che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo (art. 3, comma terzo, primo periodo). Una prima novità introdotta è la modifica del concetto di lavoratore irregolare, che non è più quello "non risultante dalla scritture obbligatorie o da altra documentazione" ma è colui che è assunto "senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da inoltrare al centro per l'impiego". Con riferimento al termine utile per il corretto adempimento dell'obbligo di comunicazione già in passato si era precisato che "la scadenza del predetto termine coincide con le ore 24 del giorno antecedente a quello di effettiva instaurazione del rapporto di lavoro, a nulla rilevando peraltro la coincidenza dello stesso

---

<sup>538</sup>Così la circolare del Ministero del lavoro 28 settembre 2006 n. 29 *cit.*

<sup>539</sup>Così la circolare del Ministero del lavoro 28 settembre 2006 n. 29 *cit.*

<sup>540</sup>Così la circolare del Ministero del lavoro 28 settembre 2006 n. 29 *cit.*

con un giorno festivo o non lavorativo<sup>542</sup>. Il Ministero nuovamente ribadisce che il citato termine deve rigorosamente esser osservato anche nell'ipotesi di regolarizzazione spontanea effettuata prima dell'accesso ispettivo, al fine di non ricorrere all'irrogazione della maxisanzione<sup>543</sup>. La ragione è chiara: evitare l'applicazione della sanzione anche nei casi in cui l'organo di vigilanza si trovi innanzi posizioni lavorative sostanzialmente in nero e si cerchi di eludere la normativa e le indicazioni ministeriali ponendo in essere condotte contraddittorie<sup>544</sup>.

Sotto il profilo soggettivo la disposizione trova applicazione solo per i lavoratori subordinati, escludendo i datori di lavoro domestici, ne deriva che sono esclusi dalla maxi sanzione anche i soci di società e i collaboratori familiari<sup>545</sup>.

L'attuale normativa limita quindi l'adozione della maxisanzione alle sole fattispecie di lavoro subordinato, anche se ciò non pregiudica l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale<sup>546</sup>.

L'importo della sanzione è maggiorata da euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare e di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo (art. 3 cit., comma terzo, secondo periodo). E' evidente quindi la volontà del legislatore di incentivare i datori di lavoro che spontaneamente decidono di regolarizzare i rapporti di lavoro. Anche qualora il datore di lavoro inviasse in ritardo la comunicazione di assunzione al centro per l'impiego, indicando una data successiva a quella di effettivo inizio del rapporto, troverebbe applicazione la sanzione ridotta; diverso è il caso in cui il datore di lavoro, seppur in ritardo, comunichi con effetto retroattivo il giorno reale di inizio del rapporto<sup>547</sup>. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50%, con ciò venendo meno il limite minimo dei 3.000 euro, sganciato dalla durata della prestazione accertata (art. 3 cit., comma terzo, terzo periodo). Tali sanzioni non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di

---

<sup>541</sup>Così I.V. ROMANO, *Maxi-sanzione per il lavoro sommerso e termini di prescrizione dell'illecito*, 2010, 3, in <http://www.dplmodena.it/ALTRI/Articolo%20maxi%20sanzione%20-%20Romano.pdf>

<sup>542</sup>V. la nota del Ministero del lavoro del 4 gennaio 2007 prot. N. 13/SEGR/440.

<sup>543</sup>V. la circolare del Ministero del lavoro n. 38 del 2010.

<sup>544</sup>Così I.V.ROMANO, *Maxi sanzione lavoro nero, la comunicazione preventiva* in *GLAV*, 2012, 15, 55 s.

<sup>545</sup>Così E. FUSCO, *Lavoro sommerso: attenuata la maxi-sanzione*, in *Supplementi di GLAV*, ottobre 2010, 53; E. BARRACO, *Il collegato lavoro: le principali novità*, in *LG*, 2010, 12, 1187 e P. RAUSEI, *La nuova maxisanzione contro il lavoro sommerso*, in *Inserito di DPL*, 2010, 47, VII.

<sup>546</sup>V. la circolare n. 38 del 2010. V. sul punto I.V.ROMANO, *Maxi sanzione lavoro nero, la comunicazione preventiva*, in *GLAV*, 2012, 15, 54 ss.

<sup>547</sup>Così E. FUSCO, *ult.loc.cit.*

carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione (art. 3 cit., quarto comma).

Tale previsione mira a sanzionare i comportamenti sostanziali di utilizzo del lavoro irregolare pur in mancanza della comunicazione al centro per l'impiego. L'adempimento a cui si fa riferimento è la trasmissione del modello Uniemens che deve avvenire entro la fine del mese successivo a quello di riferimento.

Si nota quindi che il legislatore ha previsto due tipologie di maxi sanzione per il lavoro sommerso: una per coloro che non hanno effettuato la comunicazione anticipata di assunzione, la seconda invece nel caso in cui il datore di lavoro, prima dell'inizio degli accertamenti ha regolarizzato solo in parte il lavoro di lavoro originariamente instaurato in nero o il datore di lavoro ha occupato un suo dipendente per un primo periodo in nero e per un successivo periodo in modo regolare, cd. periodo di prova in nero.<sup>548</sup> All'irrogazione della maxi-sanzione provvedono gli organi di vigilanza che effettuano gli accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza<sup>549</sup>. La competenza a irrogare maxi sanzione è quindi non solo degli ispettori del ministero del lavoro ma anche degli ispettori Inps e dei diversi organismi di vigilanza. Tale estensione decorre però dalla data di entrata in vigore della l. n. 183 del 2010, ossia il 24 novembre 2010, diventa quindi rilevante il momento in cui l'illecito è contestato<sup>550</sup>.

Confrontando tale articolo con quello originario, è evidente la volontà del legislatore di restringere nuovamente la platea dei possibili destinatari della maxi-sanzione, individuandoli nei soli datori di lavoro subordinato. Con l'abolizione dei libri matricola e di paga, l'unico elemento comprovante l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato "in nero" è l'assenza della comunicazione preventiva al Servizio competente, sempre che non siano stati assolti tempestivamente, prima dell'inizio delle verifiche ispettive, altri adempimenti di carattere, peraltro, esclusivamente contributivo, in modo tale da escludere senza ombra di dubbio la volontà di occultare il rapporto di lavoro oggetto di indagine. La registrazione sul Libro unico del lavoro, attesa, peraltro, la natura e le finalità di tale documento, non è, quindi, di per sé sufficiente a comprovare quanto sopra, almeno nei casi in cui non sia

---

<sup>548</sup> V. A. DEL TORTO, *Nuova maxi sanzione per lavoro sommerso*, in *DPL*, 2001, 1, 20. Nel primo caso la sanzione è da 1.500 a 12.000 euro per ogni lavoratore, più 150 euro per ogni giornata, nel secondo caso invece si va da 1.000 a 8.000, più 30 euro al giorno.

<sup>548</sup> L'Autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'articolo 17 della l. n. 689 del 1981, è, invece, la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente (art. 3 cit., quinto comma).

<sup>549</sup> V. T. BUSSINO, *Maxisanzione lavoro sommerso, dall'Inps le istruzioni per l'applicazione*, in *GLAV*, 2010, 49, 52.

ancora maturato il termine ultimo previsto per la registrazione del periodo di lavoro oggetto di contestazione<sup>551</sup>. Ulteriore importante novità riguarda gli organi competenti nell'irrogare la maxi-sanzione. Si prevede che possono farlo "gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza." e che solo la D.P.L ha la prerogativa di emettere l'eventuale ordinanza-ingiunzione.

Allo stato attuale, in assenza di un espresso divieto di legge, a differenza che nel passato, la maxi-sanzione appare sicuramente assoggettabile alla procedura di diffida obbligatoria, con possibilità di applicazione dell'importo minimo previsto dalla legge e conseguente riduzione di 1/3 anche della prevista maggiorazione per ciascuna giornata di lavoro sommerso<sup>552</sup>.

Degna di nota è la scelta del Legislatore di giudicare comunque sanzionabile la condotta del datore di lavoro che ometta di regolarizzare per intero un rapporto di lavoro alle proprie dipendenze, calibrando, tuttavia, la reazione punitiva rispetto all'ipotesi di totale occultamento del rapporto stesso. Lavoro in nero e solo parzialmente necessitano di misure punitive differenti.

Con l'art. 36-*bis* del D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, nella L. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. decreto Bersani) è data inoltre la possibilità al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), di adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale (art. 36-*bis* cit, primo comma primo periodo). E' condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale: la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale(art. 36-*bis* cit, primo comma primo periodo).

---

<sup>551</sup>Così I.V. ROMANO, *ult.loc.cit.*

<sup>552</sup>V. D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso nel collegato lavoro*, 2010, in LG, 2011, 1, 89.

Nell'ambito dei cantieri edili, a decorrere dal 1° ottobre 2006, il personale occupato devono essere muniti di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro; tale tessera deve essere esposta dai lavoratori al fine del riconoscimento (art. 36-*bis* cit., terzo comma primo periodo). La legge non ha richiesto formati o modelli particolari per il cartellino, presumendosi, pertanto, che è a discrezione dell'impresa predisporre dei cartellini che risultino consoni all'utilizzo richiesto dalla legge. I lavoratori sono tenuti a esporre detta tessera di riconoscimento al fine di essere immediatamente riconoscibile al personale ispettivo (art. 36-*bis* cit., terzo comma, secondo periodo). L'obbligo di esposizione di cartellini di riconoscimento grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nei cantieri, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto (art. 36-*bis* cit., terzo comma, terzo periodo). Nei casi in cui siano presenti contemporaneamente nel cantiere più datori di lavoro o lavoratori autonomi, dell'obbligo risponde in solido il committente dell'opera (art. 36-*bis* cit., terzo comma, quarto periodo).

Per ciò che concerne i datori di lavoro con meno di dieci dipendenti, è previsto un obbligo alternativo a quello dell'esibizione del cartellino da parte del lavoratore, mediante annotazione su un apposito registro delle presenze, vidimato dalla Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente e da tenersi sempre in cantiere, con l'obbligo di compilarlo giornalmente con le relative presenze (art. 36-*bis* cit., quarto comma primo periodo). A tale obbligo dovranno sottostare anche i lavoratori dipendenti di imprese non rientranti nel settore edile ma che prestino la propria opera all'interno del cantiere edile. Nel computo delle unità lavorative si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi (art. 36-*bis* cit., quarto comma secondo periodo). Si avranno, pertanto, tanti registri quanti cantieri avrà l'impresa.

In caso di violazione della tenuta di cartellini e registri, il datore di lavoro è sottoposto a una sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500 per ciascun lavoratore (art. 36-*bis* cit., quinto comma primo periodo). Il lavoratore munito della tessera di riconoscimento che non provvede a esporla è punito con la sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300 (art. 36-*bis* cit., quinto comma, secondo periodo).

Il decreto Bersani interviene inoltre anche in tema di instaurazione dei nuovi rapporti di lavoro e prevede che l'obbligo della comunicazione dell'instaurazione dei nuovi rapporti di lavoro, in carico al datore di lavoro da effettuarsi un giorno prima dell'instaurazione stessa

(art. 36-*bis* cit., sesto comma). Tale previsione si colloca nel quadro della lotta al sommerso e al lavoro irregolare e si rivolge alle imprese edili in senso stretto. La documentazione avente data certa fa riferimento alle eventuali raccomandate a/r fax o posta elettronica con la quale si è data comunicazione al Centro per l'Impiego competente della nuova assunzione.

L'ultimo tema su cui il decreto è intervenuto è la responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore. E' stabilito infatti che l'impresa appaltatrice è responsabile solidalmente per i mancati versamenti delle ritenute fiscali, dei contributi previdenziali e assicurativi dovuti dal subappaltatore(art. 36-*bis* cit., terzo comma quarto periodo). Tale responsabilità, comunque, ha precisato il legislatore, viene meno laddove l'appaltatore verifica, acquisendo la relativa documentazione prima del pagamento del corrispettivo, che gli adempimenti siano stati correttamente eseguiti. Tale regime sarà applicabile successivamente all'adozione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, di un apposito decreto interministeriale (Ministero Lavoro e Finanze) che specifichi la documentazione attestante la regolarità contributiva e fiscale delle imprese.

I commi primo e secondo dell'art. 36-*bis*, sono stati abrogati dall'art. 304, comma primo, lettera ) del d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81.

I contenuti del decreto Bersani sono stati ripresi dalla l. n. 123 del 2007 che ha esteso la possibilità di adottare il provvedimento di sospensione a tutti i settori produttivi e non solo quelli edili, quando si riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o altra documentazione obbligatoria in misura superiore al 20 per cento dei lavoratori regolarmente occupati o in caso di reiterate violazioni nella disciplina in materia dei tempi di lavoro o in caso di reiterate violazioni in tema di tutela della salute e sicurezza del lavoro (art. 5, comma primo, primo periodo). Come nel decreto la legge illustra quali siano le condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione (art. 5 cit., secondo comma). La legge n. 123 del 2007 riprende anche le disposizioni sul tema della tessera di riconoscimento e i registri sancendo che nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, a decorrere dal 1 settembre 2007, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e indicante il datore di lavoro(art. 6, primo comma, primo periodo). Tali lavoratori sono tenuti a esporre detta tessera di riconoscimento e tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i

quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto (art. 6 cit., primo comma, secondo e terzo periodo). I datori di lavoro con meno di dieci dipendenti possono assolvere all'obbligo mediante annotazione, su apposito registro vidimato dalla direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori (art. 6 cit., secondo comma, primo periodo).

La legge inoltre apporta alcune correzioni aggiungendo tra le condizioni per ottenere la revoca del provvedimento (art. 36- *bis* cit. secondo comma), anche il “pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui alla lettera *b*), ultimo periodo, pari a un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate” (art. 5, comma quinto della l. n. 123 del 2007).

Il decreto n. 81 del 2008 ha abrogato gli artt. 5 e 6 e 7 della l. 3 agosto 2007, n. 123.

I medesimi contenuti della legge del 2007 sono stati ripresi dall'art. 14, dello stesso decreto dedicato appunto a Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Il testo originario di tale articolo prevedeva la possibilità per il personale ispettivo di adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito di qualsiasi attività imprenditoriale “qualora riscontrino l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, considerando le specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio, nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro individuate con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano” (art. 14 cit., primo comma primo periodo). In attesa della adozione di tale decreto, le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che costituivano il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale erano quelle esclusivamente individuate nell'allegato I (art. 14 cit., primo comma, secondo periodo). Tale comma ha subito una modifica ad opera dell'art. 11 del d.lgs. 3 agosto 2009, n.106 che ha riscritto completamente la rubrica del primo comma sancendo che “gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anche su segnalazione delle

amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, possono adottare provvedimenti di sospensione in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni quando riscontrano l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nonché' in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro individuate con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, adottato sentito il Ministero dell'interno e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 14, primo comma primo periodo, come modificato).

E' utile osservare che i lavoratori impiegati in nero, indipendentemente dal fatto che siano clandestini o meno, in tutti i settori, specie nell'edilizia con ogni probabilità non ricevono alcuna formazione e addestramento in materia di sicurezza sul lavoro e non vengono dotati dei strumenti di protezioni<sup>553</sup>.

Come nella versione originaria, l'art. 14 prevede che "in attesa della adozione del citato decreto, le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale sono quelle individuate nell'Allegato I" (art. 14, primo comma primo, periodo secondo). E' nel concetto di reiterazione che vi è la vera novità. Sono infatti ridotte le situazioni in cui un'attività imprenditoriale può essere sospesa: per farlo non sono più sufficienti "gravi e "reiterate" violazioni, ma occorrono "gravi e plurime violazioni in materia di sicurezza del lavoro", quindi almeno tre. Il legislatore del 2009 specifica il concetto di reiterazione stabilendo che "si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole<sup>554</sup>. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse individuate, in attesa della zione dell'adozione del decreto di cui al

---

<sup>553</sup>V. A. DE TORTO, *Sospensioni dell'attività imprenditoriale: le novità introdotte dal Tusc*, in *DPL*, 2009, 43, 2482.

<sup>554</sup>Già la circolare del Ministero del lavoro 22 agosto 2007 n. 10797 aveva chiarito il termine "reiterazione", stabilendo che "è da intendersi recidiva, aggravata", ciò che è riferito a una violazione necessariamente della stessa indole (violazione grave in materia di sicurezza e salute sul lavoro) e commessa nei cinque anni precedenti (con decorrenza dalla data di entrata in vigore della l. n. 123 del 2007) "all'ultima condotta oggetto di prescrizione ovvero di giudicato penale".

precedente periodo, nell'allegato I “(art. 14, comma primo, terzo e quarto periodo come modificato)<sup>555</sup>”.

Si ha reiterazione quando si verificano alternativamente o cumulativamente tra loro le seguenti situazioni: a) nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore, lo stesso contravventore commette più violazioni della stessa indole; b) nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione accertata con sentenza definitiva lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole<sup>556</sup>.

La nozione di reiterazione “prevenzionistica” codificata nell'art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008 presenta però molteplici implicazioni problematiche. L'aver equiparato la decorrenza del quinquennio di osservazione ai fini della reiterazione, a due situazioni ancorate a un lasso di tempo significativamente diverso pone alcuni dubbi, infatti l'ottemperanza alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza si esaurisce in un tempo molto più breve rispetto all'accertamento della violazione con sentenza definitiva, tenuto conto dei tempi necessari per l'esaurimento del contenzioso giurisdizionale: il che costituisce un incentivo per l'autore della violazione a non adire il procedimento spedito e deflattivo delineato dal d.lgs. n. 758/94, con collaterale sacrificio, per il sistema prevenzionistico, del beneficio che sarebbe derivato dal ripristino, in tempi brevi, della legalità violata<sup>557</sup>. Inoltre il non aver disciplinato l'ipotesi della commissione di plurime violazioni prima del perfezionarsi della situazione che funge da *inizio* del quinquennio di osservazione pone perplessità in quanto appare irragionevole che le medesime violazioni diano luogo, per numero e tipologia, alla reiterazione, solo qualora esse siano accertate in tempi diversi, non invece laddove l'accertamento della loro plurima commissione avvenga con un unico atto (atto di accertamento o sentenza definitiva)<sup>558</sup>. Il legislatore avrebbe invece dovuto disciplinare l'ipotesi di violazioni plurime riconducibili a una programmazione unitaria; al contrario invece si registra l'assenza di un meccanismo di correzione, di fronte a violazioni che, un unico sostanziale episodio di trasgressione<sup>559</sup>.

---

<sup>555</sup>In tema di “reiterazione”, il d.lgs. n. 106/2009 ha recepito il riferimento della circolare n. 28 del 2006 all'istituto della “reiterazione amministrativa” di cui all'art. 8-*bis* della Legge n. 689 del 1981, di generale applicazione agli illeciti amministrativi.

<sup>556</sup>Così, A. DE TORTO, *Sospensioni dell'attività imprenditoriale ecc. cit.*, 2483.

<sup>557</sup>V. P. SOPRANI, *Testo Unico della sicurezza del lavoro: il regime della sospensione dell'attività imprenditoriale*, Circolare *Minilavoro n. 33/2009*, in [www.ipsoa.it/shared/Download.aspx?NomeFile=p64...09.pdf](http://www.ipsoa.it/shared/Download.aspx?NomeFile=p64...09.pdf)

<sup>558</sup>Così P. SOPRANI, *ult.loc.cit.*

<sup>559</sup>Così P. SOPRANI, *ult.loc.cit.*

Va da sé che il concetto di “gravità” del rischio deve essere rapportato al modo di atteggiarsi dell’organizzazione di lavoro, dovendo esso riferirsi alle sole situazioni di pericolo “concreto”, aventi intrinseca idoneità lesiva dell’integrità psico-fisica dei lavoratori). Ne deriva che tanto il requisito della “gravità”, quanto quello della “reiterazione” sono saldamente correlati all’Allegato I al d.lgs. n. 81 del 2008: come dire che le violazioni “esterne” ha detto Allegato I –sebbene plurime- non consentono in ogni caso l’adozione del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale (ferma restando l’adozione degli altri strumenti cautelari consentiti dalla legislazione prevenzionistica e dalla procedura penale: a es. divieto d’uso o sequestro di beni e attrezzature di lavoro)<sup>560</sup>.

Il nuovo art.14 , comma primo, prevede inoltre che “L’adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell’adozione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche (art. 14, primo comma, quinto periodo, come modificato nel 2009). Tale provvedimento ha carattere ulteriormente sanzionatorio e accessorio al provvedimento di sospensione adottato<sup>561</sup>. Tale comunicazione non deve essere effettuata qualora il provvedimento sia stato revocato ancor prima del termine in cui acquisisce efficacia. Inoltre qualora effettuata, l’interdizione fa riferimento all’intera attività imprenditoriale<sup>562</sup>.

I titolari del potere di sospensione “possono” adottare il provvedimento il che lascia intendere una discrezionalità dell’esercizio di tale potere<sup>563</sup>. La circolare del ministero del 2009 ha infatti chiarito che il provvedimento di sospensione deve essere di norma adottato ogni qualvolta ne siano accertati i presupposti, salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell’opportunità, di non adottarlo<sup>564</sup>.

---

<sup>560</sup>Così P. SOPRANI, *ult.loc.cit.*

<sup>561</sup>Così F. RIVELLINI, *Sospensione dell’attività imprenditoriale: annullamento o revoca*, in *DPL*, 2012, 17, 1083.

<sup>562</sup>Così F. RIVELLINI, *op cit.*, 1084.

<sup>563</sup>V. P. RAUSEI, *Sospensione per l’attività d’impresa: chiarimenti ministeriali*, in *DPL*, 2009, 48, 2736.

<sup>564</sup>V. la circolare del ministero del lavoro n. 33 del 2009. E’ confermata l’interpretazione delle circolari del 28 settembre 2006 n. 29, del 14 novembre 2007 n. 24 e del 12 novembre 2008 n. 30. Secondo la circolare n. 33/2009 il provvedimento di sospensione deve essere di norma adottato ogni qual volta si riscontri la sussistenza dei presupposti di legge, pur dovendo prendere in considerazione quelle “circostanze particolari” relative alla natura del rischio dell’attività oggetto di ispezione che devono essere valutate dal personale ispettivo sotto il profilo dell’opportunità di non procedere all’adozione del provvedimento, come nel caso in cui l’improvvisa sospensione dell’attività determina una imminente situazione di maggior pericolo per

La durata del provvedimento è pari alla citata sospensione nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia inferiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, ovvero nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ovvero nei casi di reiterazione la durata è incrementata di un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni; nel caso di reiterazione la decorrenza del periodo di interdizione è successiva al termine del precedente periodo di interdizione; nel caso di non intervenuta revoca del provvedimento di sospensione entro quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento è pari a due anni, fatta salva l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della

Sospensione(art. 14, primo comma, sesto periodo, come modificato nel 2009). Le disposizioni del presente comma si applicano anche con riferimento ai lavori nell'ambito dei cantieri edili(art. 14, primo comma, settimo periodo, come modificato nel 2009).<sup>565</sup> Limitatamente alla sospensione dell'attività di impresa, all'accertamento delle violazioni in materia di prevenzione incendi, indicate all'allegato I, provvede il comando provinciale dei vigili del fuoco territorialmente competente e ove gli organi di vigilanza o le altre amministrazioni pubbliche rilevino possibili violazioni in materia di prevenzione incendi, ne danno segnalazione al competente Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, il quale procede ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e di cui al comma 2 (art. 14, primo comma, nono e decimo periodo, come modificato nel 2009).<sup>566</sup>

---

l'incolumità dei lavoratori delle altre imprese o di terzi oppure di un rischio di irrimediabile degrado per impianti e attrezzature aziendali o per i beni e le materie prime, ma anche nei riguardi dell'impresa che gestiscono servizi pubblici essenziali costituzionalmente rilevanti.

<sup>565</sup>L'art. 14, primo comma, ottavo periodo, come modificato dal d.lgs. n. 109 del 2009 prevede che "Ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241" La Corte costituzionale con la sentenza del 2 novembre 2010 n. 310 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma primo nella parte in cui stabilendo che i provvedimenti di sospensione nell'attività imprenditoriale previsti dalla citata norma non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto n. 241 esclude l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'art. 3, comma primo, della l. n. 241 del 1990. V. sul punto A. D'ORO, *I provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale vanno motivati*, in *ISL*, 2010, 12, 617 ss.

<sup>566</sup>Il testo originario dell'articolo citava che "l'adozione del provvedimento di sospensione e' comunicata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e al Ministero delle infrastrutture, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'emanazione di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché' per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni. Le disposizioni del presente comma si applicano anche con riferimento ai lavori nell'ambito dei cantieri

L'art. 14 prevede inoltre in tutte le sue versioni che “Il provvedimento di sospensione può essere revocato da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato” (art. 14, primo comma).

Nel quarto comma dell'articolo invece si prevede quali siano le condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione e si stabilisce che “E' condizione per la revoca del provvedimento da parte dell'organo di vigilanza [...] a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, riposo giornaliero e settimanale, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; c) il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a Euro 2500 rispetto a quelle di cui al comma 6.

Le parole: “di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, riposo giornaliero e settimanale, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, o” sono state soppresse dall'art. 41 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133.

E' stata inoltre modificata, sostituita in toto la lettera c) di tale comma, ad opera dell'art. 11, comma primo lettera b) del d.lgs. n. 109 del 2009, prevedendo “il pagamento di una somma aggiuntiva rispetto a quelle di cui al comma 6 pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”. Con riferimento alla regolarizzazione dei lavoratori in nero si possono verificare due situazioni: la prima riguarda l'impiego di personale extracomunitario clandestino, per cui si applica l'art.36 *bis* del decreto n. 223 del 2006, in percentuale superiore al 20 per cento del personale occupato; la seconda riguarda l'impegno di personale in nero non clandestino. Nel primo caso il trasgressore deve solamente effettuare il pagamento della somma aggiuntiva, nella seconda il trasgressore per ottenere la revoca dovrà prima regolarizzare i lavoratori in nero e poi deve effettuare il pagamento di 1.500 euro<sup>567</sup>.

---

edili. Ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241”(art. 14, primo comma , terzo, quarto, quinto periodo).

<sup>567</sup>Così. A. DE TORTO, *Sospensioni dell'attività imprenditoriale ecc. cit.*, 2486. E' bene ricordare che coloro che impiegano cittadini extracomunitari clandestini sono sanzionati penalmente (art. 22, comma dodicesimo del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla l. n. 94 del 2009).

La revoca del provvedimento compete solo all'Ufficio che ha adottato il provvedimento di sospensione, tale ufficio può esercitare il potere di revoca anche mediante personale diverso da quello che lo ha emanato, previa puntuale verifica della documentazione.<sup>568</sup>

L'art. 11 del decreto del 2009 ha inoltre modificato il comma 10 dell'art. 14 del t.u. che e' stato sostituito dal seguente: "Il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione di cui al presente articolo e' punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare"<sup>569</sup>.

Quindi se prima "il datore di lavoro" che non ottemperava al provvedimento di sospensione rischiava l'arresto fino a 6 mesi, ora lo stesso è "punito con l'arresto fino a 6 mesi" nel caso "di sgravi e plurime violazioni in materia di sicurezza sul lavoro e con l'arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro" in caso "di sospensione per lavoro irregolare".

Trattandosi di una contravvenzione punita con l'arresto o ammenda, il datore di lavoro può estinguere il reato in via amministrativa ottemperando alla prescrizione, sospendendo l'attività, impartita dagli organi di vigilanza ed effettuando il pagamento di una somma pari a 1/4 del massimo dell'ammenda pari a euro 1.600<sup>570</sup>.

E' inoltre previsto che "Il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare non si applica nel caso in cui il lavoratore irregolare risulti l'unico occupato dall'impresa" (art. 14, 11-*bis* comma, primo periodo, aggiunto dall'art. 11 del d.lgs. n. 109 del 2009). Simili posizioni da parte del legislatore possono ridurre l'effetto deterrente al lavoro sommerso, creatosi con i provvedimenti precedenti.

In ogni caso di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare gli effetti della sospensione possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi." (art. 14 cit., 11-*bis* comma, secondo periodo).

---

<sup>568</sup>V. la circolare 10 novembre 2009 n. 33. Sul punto v. P.RAUSEI, *Sospensione per l'attività d'impresa: chiarimenti ministeriali*, in *DPL*, 2009, 48, 2740.

<sup>569</sup>Il testo originario dell'art.14, comma decimo prevedeva che "Il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione di cui al presente articolo e' punito con l'arresto fino a sei mesi".

<sup>570</sup>Così. A. DE TORTO, *Sospensioni dell'attività imprenditoriale ecc. cit*, 2487.

Novità in tema di sommerso sono state recentemente introdotte dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138, “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, che ha previsto norme contro il “caporalato”, contro coloro che sfruttano, tramite intermediazione, il lavoro nero<sup>571</sup>. In particolare si è previsto che “chiunque svolga un’attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l’attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori”, sia “punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato”<sup>572</sup>. Rappresenta indice di sfruttamento la presenza di: una sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; una sistematica violazione della normativa relativa all’orario di lavoro, al riposo settimanale, all’aspettativa obbligatoria, alle ferie; una sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l’incolumità personale; una sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro metodi di sorveglianza, situazioni alloggiative particolarmente degradanti. E’ prevista inoltre un’aggravante specifica e quindi un aumento della pena da un terzo alla metà, nel caso in cui il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre, nel caso in cui uno o più soggetti siano minori in età lavorativa e nel caso in cui con l’intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, i lavoratori intermediati siano esposti a situazioni di grave pericolo<sup>573</sup>.

## 2. Le politiche di tipo indiretto

Le politiche indirette di emersione del lavoro sommerso possono inoltre essere distinte in due tipologie: le politiche di riduzione delle rigidità del mercato del lavoro e di riduzione del carico fiscale nell’economia e le politiche di promozione dello sviluppo locale nelle aree

---

<sup>571</sup>V. *infra* cap. 5, § 3.1.

<sup>572</sup>V. l’art. 12 del d.l. d.l. 13 agosto 2011, n. 138.

<sup>573</sup>V. l’art. 12 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che prevede che la condanna per il reato di caporalato comporti anche pene accessorie che possono consistere nell’esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici e dell’Unione europea, all’interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, al divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione.

più arretrate per creare le condizioni per lo svolgersi ordinato e regolare dell'attività economica<sup>574</sup>.

Adottando una nozione così ampia si desume che il tema delle politiche indirette è vastissimo, tanto esteso da richiedere in questa sede una notevole semplificazione e solo una trattazione generica di alcune.

Esempio di politica indiretta sono sicuramente le misure volte a flessibilizzare il mercato del lavoro, si pensi quindi all'*introduzione di nuove tipologie contrattuali*<sup>575</sup> (lavoro intermittente, lavoro accessorio, lavoro ripartito, lo staff leasing) ad opera del d.lgs. n. 276 del 2003, nonché del lavoro temporaneo, introdotto dalla l. n. 196 del 1997.

Tali tipologie sono volte a rendere più appetibile l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Il contratto di lavoro a chiamata consente lo svolgimento di prestazioni di per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno<sup>576</sup>. Il lavoro accessorio, invece, consente di svolgere attività lavorative di natura meramente occasionale nei confronti di una totalità di committenti ed essere pagati attraverso buoni (voucher), comprensivi dei contributi previdenziali. Un simile discorso può essere fatto per il lavoro ripartito dove i lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro. Ogni lavoratore resta personalmente e direttamente responsabile dell'adempimento della intera obbligazione lavorativa. Da ultimo si consideri l'introduzione del lavoro temporaneo e dello staff leasing nel nostro ordinamento italiano che, permettendo all'impresa di utilizzare manodopera assunta presso un'agenzia somministratrice, consente alla stessa un rapporto di lavoro meno vincolato con la possibilità per l'impresa di avere, di controllare e dirigere la manodopera di lavoro, senza averla effettivamente alle proprie dipendenze.

---

<sup>574</sup>V. F. TIMPANO, *Politiche e incentivi all'emersione*, in A.VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Manelli, Rubbettino, 2008, 60.

<sup>575</sup>Per una prima analisi della Riforma Biagi v F. CARINCI (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004, F. GRAGNOLI –A. PERULLI (a cura di), *Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, Cedam, 2004; M. TIRABOSCHI, *La Riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 : il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano Giuffrè, 2004.

<sup>576</sup>V. la recente modifica apportata dalla l. n. 92 del 2012 in tema di contratti di lavoro a chiamata. Il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con soggetti con più di cinquantacinque anni di età e con soggetti con meno di ventiquattro anni di età, fermo restando in tale caso che le prestazioni contrattuali devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età. ( art. 34, secondo comma, come modificato dalla l. n. 92/2012) Prima dell'inizio della prestazione lavorativa o di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a trenta giorni, il datore di lavoro e` tenuto a comunicarne la durata con modalità semplificate alla Direzione territoriale del lavoro competente per territorio, mediante sms, fax o posta elettronica (art. 35, comma 3-bis, come introdotto dalla l. n. 92 del 2012).

Questi strumenti offrono al lavoratore e alle imprese la possibilità di agire nella legalità, instaurando un rapporto di lavoro che condiziona, in termini di costi e vincoli, molto meno del classico lavoro subordinato a tempo indeterminato alle dipendenze. Tali tipologie contrattuali sono state, considerate le stesse finalità per cui sono state istituite, due validi strumenti di contrasto indiretto al lavoro sommerso, in quanto consentono una conveniente alternativa allo medesimo.

In particolare grandi aspettative si sono avute nei confronti del lavoro accessorio introdotta dagli artt. 70-74 del d.lgs. n. 276 del 2003<sup>577</sup>, tipologia contrattuale esportata dall'esperienza danese.

Tali aspettative trovavano il loro fondamento nel campo di applicazione del lavoro accessorio previsto dalla l. n. 133 del 2008<sup>578</sup> che delimitava le attività di lavoro accessorio a precisi settori economici, solitamente inclini al lavoro sommerso, e a precise categorie di lavoratori (artt. 70 e 71 del d.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 22 della l. n. 133 del 2008)<sup>579</sup>.

La l. n. 92 del 2012 novellando l'art. 70 e abrogando l'art. 71 consente lo svolgimento del lavoro accessorio in qualsiasi attività e per qualsiasi tipo di lavoratore<sup>580</sup>. Se da un lato, la

---

<sup>577</sup>Per un approfondimento del contratto di lavoro accessorio prima delle modifiche apportate dalla l. n. 133 del 2008 v. P. BELLOCCHI, *Il regime del lavoro accessorio e l'autonomia privata: logiche negoziali e dinamiche fattuali* in P. BELLOCCHI- L. LUNARDON -V. SPEZIALE (a cura di) *Tipologie contrattuali a progetto e occasioni. Certificazione dei rapporti di lavoro* in F. CARINCI (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004, IV, 110 e A. LO FARO, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio resa da particolari soggetti* in AA.VV. *La riforma del mercato del lavoro e nuovi modelli contrattuali* in F. GRAGNOLI -A. PERULLI (a cura di), *Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, Cedam, 2004, 811 ss.; N- DE MARINIS, *Il lavoro occasionale e il lavoro accessorio nel d.lgs. n. 276 del 2003. Il diritto del lavoro oltre il mercato*, in MGL, 2004, 139 ss.

<sup>578</sup>Per un'analisi dell'istituto prima della riforma del 2012 v. N. PERSICO- M. TIRABOSCHI, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Milano, Giuffrè, 2008, 181 ss; E. MASSI, *Lavoro accessorio e nuove prospettive* in DPL, 2008, 2279 e ivi R.SCHIAVONE, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio*, in DPL, 2008, 1162; F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuova flessibilità*, Milano, Ipsoa, 2009; A. MURATORIO, *Il lavoro accessorio* in D. GAROFALO - M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008, Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Milano, Ipsoa, 2009, 465 ss.

<sup>579</sup>Prima della c.d. Riforma del mercato del lavoro (l. 92 del 2012) erano infatti considerate prestazioni di lavoro accessorio le "attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito: a) di lavori domestici; b) di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; c) dell'insegnamento privato supplementare; d) di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà; e) dei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado; f) di attività agricole di carattere stagionale; g) dell'impresa familiare limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi; h) della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica (art. 22 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella l. n. 133 del 2008) Le attività lavorative accessorie non potevano dare compensi superiori a 5mila euro dal medesimo committente, elevabili a 10mila in caso di imprese familiari.

<sup>580</sup>Per i primi commenti al lavoro accessorio riformato v. P. RAUSEI, *La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in M. MAGNANI- M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, Giuffrè, 2012,197 ss.; P. RAUSEI, *Lavoro accessorio Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*

non citata previsione di specifici ambiti di attività può aumentare il ricorso a tale strumento, dall'altro, espone l'utilizzo dei buoni lavoro a possibili attività investigative da parte degli organi di controllo per verificare l'effettiva natura meramente occasionale dello stesso, con un presumibile incremento del contenzioso<sup>581</sup>.

Solo due sono i limiti posti all'istituto: il primo è che i compensi complessivamente percepiti dal prestatore non possono superare i 5.000 euro nel corso di un anno solare, con riferimento alla totalità dei committenti<sup>582</sup>; il secondo che solo nel settore agricolo il lavoro accessorio è rivolto a determinate categorie e settori<sup>583</sup>. L'eliminazione della possibilità di ricorrere al lavoro accessorio in agricoltura per attività stagionali, altri soggetti oltre a quelli stabiliti, come ad esempio le casalinghe, rischia di ricadere tali persone nel sommerso e/o incentivarne altre a entrarvi.

In base alla nuova formulazione i compensi percepiti dal lavoratore per le prestazioni di lavoro accessorio possono essere computati ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, il che inevitabilmente consente la regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio dello Stato in modo illegale<sup>584</sup>. E' sicuramente da veder con favore tale norma che non solo potenzia l'utilizzo dal lavoro accessorio come strumento di lotta al sommerso, ma nel farlo considera anche il problema dell'immigrazione clandestina<sup>585</sup>.

Allo stato attuale per piccoli lavori occasionali di qualsiasi tipo, prima solitamente remunerati "in nero", si può far ricorso al buono prepagato, che già comprende, come già

---

*Articolo 1, commi 32-33, in P. RAUSEI- M. TIRABOSCHI (a cura di ), Lavoro: una riforma sbagliata .Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, ADAPT LABOUR STUDIES, 2012, e-Book series n. 2, 117 ss.; A. VALLEBONA, La riforma del mercato del lavoro 2012, Torino, Giappicchelli, 2012, 29 ss.*

<sup>581</sup>V. P. RAUSEI, *op cit.*, 121.

<sup>582</sup>In caso di prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali o professionisti, il limite per ciascun committente è fissato a 2 mila euro.

<sup>583</sup>V. l'art. 70, secondo comma, come modificato dalla l. n. 92 del 2012. Le categorie previste per il settore agricolo sono: pensionati; giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università; attività agricole svolte a favore di soggetti dei produttori agricoli con volume di affari annuo non superiore a 7.000 euro (costituito per almeno due terzi da cessione di prodotti). Le attività previste dalla lettera b) possono essere svolte da soggetti iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

<sup>584</sup>V. *infra* cap. 5, § 1.2 a)

<sup>585</sup>Per un parere contrario v. P. RAUSEI, *Lavoro accessorio cit.*, 122. Secondo l'a. la previsione parifica senza ragione un reddito occasionale al reddito valutato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione ai fini della capacità economica del lavoratore per il proprio sostentamento o per quello della sua famiglia.

detto, oltre al pagamento della prestazione occasionale, i versamenti contributivi e l'assicurazione contro gli infortuni, oltre al rimborso al concessionario<sup>586</sup>.

E' evidente che, stabilendo il tetto massimo di 5 mila Euro per lavoratore e il "costo orario" di dieci euro è implicitamente determinato che un lavoratore non può svolgere attività di lavoro accessorio per più di 500 ore all'anno. Tale introduzione è coerente con la volontà del legislatore di evitare un abuso dello strumento, in sostituzione del quale possono essere stipulati altri contratti di lavoro, non caratterizzati come questo dall'occasionalità.

Difficile stabilire quale sarà l'esito di tale riforma in termini numerici<sup>587</sup>, specie considerato che fino al 31 maggio 2013 è possibile il ricorso, secondo la disciplina pre vigente, dei buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.

Sicuramente si è di fronte ad un'implementazione dell'istituto, sempre più adatto a ricoprire un ruolo principe nella lotta al lavoro sommerso<sup>588</sup>.

Un altro strumento di politiche indiretta è sicuramente l'obbligo del documento di regolarità contributiva (DURC) esteso non più solo ai lavori pubblici in edilizia, ma anche a quelli privati attraverso il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. L'introduzione del DURC<sup>589</sup> è sicuramente molto importante ai fini della lotta al lavoro sommerso nel settore privato, sede del lavoro irregolare. Il DURC è infatti il certificato che sulla base di un'unica richiesta attesta contestualmente la regolarità di un operatore economico per quanto concerne gli adempimenti degli obblighi legislativi e contrattuali nei confronti dell'Inps dell'Inail e della

---

<sup>586</sup>Il valore orario del voucher è di dieci Euro per ogni ora di lavoro (salvo accordi più vantaggiosi per il lavoratore tra le parti).

<sup>587</sup>Al 27 agosto scorso 2007 erano stati venduti 1.123.064 buoni lavoro da 10 euro e 93.323 da 50 euro per un valore che complessivamente arriva a 16,7 milioni di euro (che comprende retribuzioni nette e contributi). A usufruire dei buoni sono stati quasi 32mila lavoratori. Emerge che i *voucher* hanno già una buona diffusione nell'agricoltura (51,9%), nel commercio (13,6%) e nei servizi (10,2%). La maggior parte è andata a lavoratori oltre i 65 anni (39,5%), mentre solo l'11,3% a giovani sotto i 25 anni. Infine, tra le regioni la diffusione è più ampia in Veneto, Emilia Romagna e Piemonte Cfr. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Monitoraggio voucher cartacei e telematici venduti fino al 21 agosto 2009*, disponibile al sito [http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090608\\_LavoroAccessorio.htm#Dati](http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090608_LavoroAccessorio.htm#Dati); INAIL, *Sacconi: in un anno diffusi 16,7 milioni di buoni lavoro*, 27 agosto 2009, in [http://www.inail.it/Portale/appmanager/portale/desktop?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=PAGE\\_SALASTAMP&nextPage=News\\_prima\\_pagina/2009/Prevenzione\\_e\\_rischi/info1254726498.jsp](http://www.inail.it/Portale/appmanager/portale/desktop?_nfpb=true&_pageLabel=PAGE_SALASTAMP&nextPage=News_prima_pagina/2009/Prevenzione_e_rischi/info1254726498.jsp)

<sup>588</sup>Cfr. A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, 1, 10.

<sup>589</sup>Il Durc è per la prima volta sperimentato su iniziativa della Filca, nel Comune di Chieti poi le sperimentazioni si allargano a Pescara, L'Aquila, Sassari e altre province fino a diventare elemento di confronto con l'Ance ed esser recepito dal d.lgs. n. 276 del 2003.

Il Durc nasce come certificazione unificata relativa alle regolarità dei versamenti dei contributi previdenziali, assistenziali e dei premi assicurativi obbligatori da parte delle imprese edili appaltatrici di lavoro pubblici. In concreto è l'art. 2 del d.l. n. 210 del 2002 che ha introdotto l'obbligo di presentazione del Durc ed è stato il d.lgs. n. 276 del 2003 ad estenderlo ai lavori privati e non solo pubblici.

Cassa Edile e degli altri eventuali gestori di forme di assicurazione obbligatoria<sup>590</sup>. Se lo scopo principale per cui è stato introdotto il DURC era semplificare l'attività delle imprese che prima erano costrette a chiedere ed esibire alle stazioni appaltanti tante attestazioni quante erano gli istituti che ne dovevano asseverare la regolarità contributiva, il principale obiettivo del legislatore era sicuramente quello di incrementare il tasso di regolarità lavorativa presente nel settore edile che risultava essere quello con la più alta percentuale di lavoratori in nero<sup>591</sup>.

L'istituzione del DURC risponde pertanto a un principio di civiltà giuridica: il datore di lavoro può essere ammesso a fruire di determinati benefici solo se risulta in regola con gli obblighi in tema di contribuzione previdenziale e assicurativa previsti per i propri dipendenti.

L'art. 1 del dm 24 ottobre 2007, emanato in conseguenza di quanto previsto dalla legge Finanziaria 2007, afferma che il DURC è necessario per tutti i datori di lavoro (senza eccezione alcuna) appartenenti a qualunque settore di attività che fruiscono dei benefici normativi e contributivi previsti dal nostro ordinamento in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché ai fini dei benefici e delle sovvenzioni offerte dalla disciplina comunitaria<sup>592</sup>.

L'estensione a tutti i settori conferma quindi l'importanza data al legislatore a tale documento. Rivolgendo l'attenzione agli appalti pubblici in edilizia l'art. 14, comma 6-*bis*, del d.l. 9 febbraio 2012 n. 5, convertito con modificazioni nella l. 4 aprile 2012 n. 35 prevede che nell'ambito dei lavori pubblici e privati dell'edilizia, le amministrazioni pubbliche acquisiscano d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva<sup>593</sup>. Un simile orientamento, considerato che prima di tale modifica la verifica della regolarità contributiva degli appalti pubblici e privati avveniva con la richiesta di acquisizione del DURC da parte della stazione appaltante direttamente all'appaltatore, il quale a sua volta chiedeva direttamente il DURC agli enti abilitati e lo presentava alla stazione appaltante, segna la

---

<sup>590</sup>V. la circolare del Ministero del lavoro n. 5 del 2008 che afferma che il Durc è una certificazione che interessa l'intera posizione contributiva aziendale che non può prescindere dalla valutazione di regolarità anche nei confronti delle altre gestioni assicurative diverse da quelle tradizionali gestite dall'Inps e dall'Inail.

<sup>591</sup>V.V. LIPPOLIS, *Il durc. Documento di regolarità contributiva*, Milano, Ipsoa, 2009, 1.

<sup>592</sup>L'ambito di applicazione del Durc è: tutti gli appalti pubblici (lavori, servizi e forniture) nonché i servizi e attività pubbliche svolti in convenzione o in concessione; i lavori privati dell'edilizia soggetti a denuncia di inizio attività e a permesso di costruire; i finanziamenti e sovvenzioni per la realizzazione di investimenti previsti dalla disciplina comunitaria; i benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e di legislazione sociale; l'attestazione SOA, l'iscrizione all'Albo Fornitori e tutti gli altri casi specificatamente indicati dalla normativa nazionale o regionale per i quali è richiesto il DURC.

volontà del legislatore di contrastare il fenomeno della contraffazione dei certificati di regolarità contributiva<sup>594</sup>.

E' chiaro quindi come il DURC rappresenti uno strumento ad hoc contro il sommerso e, l'utilizzo del DURC, seppur in una forma particolare nella procedura di regolarizzazione del 2012, rievoca l'importanza datagli dal legislatore. Il riferimento al documento unico di regolarità contributiva previsto dall'articolo 5 del d.lgs. n. 109 e riportato nella circolare interministeriale n. 35 del 2012 deve intendersi effettuato in relazione ad una tipologia di certificazione che, pur coinvolgendo ai fini del suo rilascio l'Inps, l'Inail e le Casse Edili, non si configura come DURC propriamente inteso (riferito all'intera situazione aziendale e disciplinato dal D.M. 24 ottobre 2007). Il DURC di cui trattasi, infatti, consiste nella verifica della regolarità contributiva limitata al singolo lavoratore oggetto della dichiarazione di emersione<sup>595</sup>.

La modifica delle sanzioni e delle condizioni necessarie per adottare un provvedimento sospensione, sono state inoltre precedute dall'introduzione del Libro Unico (introdotto dall'artt.39-40 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 e chiarito nella Direttiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 18 settembre 2008). Con l'introduzione del Libro Unico sono abrogati contestualmente i libri matricola e paga e con essi tutti gli altri libri obbligatori previsti in precedenza per agricoltori, giornalisti, lavoratori a domicilio, autotrasportatori e lavoratori dello spettacolo e i relativi obblighi di tenuta sul luogo di

---

<sup>594</sup>Resta ferma invece la possibilità da parte dei privati di richiedere direttamente all'appaltatore il documento ai fini di un suo utilizzo nei rapporti tra privati in edilizia<sup>594</sup>. Orientamento già confermato anche dal Ministero della P.A. che sancisce la possibilità da parte del privato di richiedere il rilascio del DURC da consegnare poi ad altro privato. Rientra infatti negli adempimenti a carico del committente o del responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento di lavori di un'unica impresa, la verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavori autonomi. E' chiaro quindi che specie in realtà di cantiere di modeste entità e che comportano rischi limitati, il documento di regolarità può essere rilasciato solo qualora tale certificato non debba esser presentato alla pubblica amministrazione o a privati gestori di pubblici servizi. In tal caso, come già detto, il DURC deve esser acquisito d'ufficio dall'amministrazione pubblica.

Qualora invece il committente o responsabile dei lavori sia tenuto a trasmettere all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, oltre alla copia della notifica preliminare, al certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, alla dichiarazione dell'organico medio annuo, alla dichiarazione relativa al contratto collettivo applicato, anche il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi. (art. 90, comma quinto, lettera c))<sup>594</sup> sulla base dell'art.14, comma 6 *bis* del d.l. n. 5 del 2012, l'acquisizione del DURC relativo alle imprese affidatarie, alle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi interessati deve essere fatta d'ufficio dall'amministrazione concedente. Per un approfondimento v. D. PAPA, *Durc per appalti pubblici e privati: le recenti normative*, in *GLAV*, 2009, 13, 62.

<sup>595</sup>In tema v. B. GALLO - E. MARTINA, *op cit.*, 59.

lavoro, copia conforme, aggiornamento quotidiano del calendario presenze, iscrizione dei lavoratori prima dell'immissione al lavoro, conservazione per dieci anni<sup>596</sup>. Se, da un lato, ciò rappresenta una semplificazione della gestione documentale dei rapporti di lavoro e uno snellimento procedurale per le aziende, dall'altro lato, appaiono discutibili gli effetti che una tale razionalizzazione potrebbe portare nelle procedure di accertamento effettuate degli enti ispettivi.<sup>597</sup> Considerando che i "vecchi" libri di matricola e paga sono stati sostituiti dal libro unico del lavoro, che la lettera di assunzione è stata sostituita dalla copia della comunicazione al Centro per l'impiego o dalla consegna del contratto di lavoro e che le comunicazioni agli Istituti sono contenute, stante la c.d. pluri-efficacia delle comunicazioni al Centro per l'impiego, da queste ultime, occorre prestare attenzione a come "vigilare" sul lavoro sommerso.

Un altro strumento indiretto sono sicuramente i contratti formativi, volti cioè a facilitare l'ingresso del mercato del lavoro dei giovani, senza l'implementazione dei quali i giovani sono assunti, nel migliore dei casi, con un periodo di prova in nero, nel peggiore dei casi, con un rapporto di lavoro regolare.

Il contratto di apprendistato resta ora, abrogati i contratti di formazione e lavoro e di inserimento<sup>598</sup>, il principale canale di accesso al mercato del lavoro per i giovani. Tale dichiarazione d'intenti è contenuta nell' art. 1, comma primo, lettera b) della l. n. 92 del 2012, che valorizza "l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro". L'esito più naturale del rapporto di lavoro in apprendistato è infatti che l'azienda presso cui il lavoratore ha svolto il periodo di apprendistato trasformi tale rapporto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato<sup>599</sup>. Il contratto di apprendistato

---

<sup>596</sup>Cfr. P. RAUSEI, *16 febbraio 2009: nasce il Libro Unico del lavoro. sul sito del Ministero le risposte ufficiali ai dubbi degli operatori*, Bollettino Adapt, 19 maggio 2008, 17, 1.

<sup>597</sup>V. M. TIRABOSCHI, *Ispezioni sul lavoro: la direttiva del Ministero*, in *GLav.*, 2008, 38, 12; D. PAPA, *Il libro unico del lavoro e "lavoro nero"*, in *GLav.*, 2008, 31, 12.

<sup>598</sup>V. P. BELLOCCHI, *Apprendista e contratto di inserimento*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro, commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, Zanichelli, 2004, 578; M. D'ONGHIA, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, Cacucci, 2004, 283.

<sup>599</sup>V. M. SALA-CHIRI - I. PERLETTI, *L'apprendistato fra il testo unico del 2011 e la legge 28 giugno 2012 n. 92*, in *LPO*, 2012, in pubblicazione. Alla sostanziale stabilità del numero di apprendisti trasformati in lavoratori subordinati a tempo indeterminato nel 2009 rispetto all'anno precedente, passati da 157mila a 158 mila, è seguito nel 2010 un consistente incremento (+12,3%), più accentuato nel Centro (+19,6%) e meno nel Mezzogiorno (+5,4%) e leggermente più alto per le femmine (+13,5%) rispetto ai maschi (+11,5%)<sup>599</sup>. Nel 2010 sono stati trasformati circa 177 mila lavoratori precedentemente apprendisti<sup>599</sup>. L'effetto della crisi economica del Paese ha ridotto però il numero totale di rapporti di apprendistati che sono passati da 594 mila nel 2009 a 542 mila nel 2010, con una flessione dell' 8,9%. In termini assoluti sono venuti a mancare mediamente nel 2010 per il secondo anno consecutivo più di 50 mila rapporti di lavoro. V. ISFOL,

recentemente riformato dal d.lgs. n. 167 del 2011<sup>600</sup> e oggetto di modifiche dalla l. n. 92 del 2012<sup>601</sup>, è “definito secondo le seguenti tipologie: a) apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale<sup>602</sup>; b) apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; c) apprendistato di alta formazione e ricerca”<sup>603</sup> (art. 1, comma secondo, del d.lgs. n. 167 del 2011).

Nel contrasto al sommerso specie considerate l’età verso cui le tipologie sono rivolte<sup>604</sup> è rilevante solo la seconda, che prevede “l’acquisizione di competenze di base e trasversali” (art. 4, comma terzo)<sup>605</sup>, competenze necessarie per il conseguimento di una professionalità specifica<sup>606</sup>.

---

*Monitoraggio sull’ apprendistato. XII rapporto. Annualità 2009 e 2010.* Dicembre 2011, in <http://www.uil.it/polformazione/XII%20apprendistato.pdf>

<sup>600</sup> Per un primo commento al testo unico v. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell’apprendistato e le nuove regole sul tirocinio. Commentario al decreto legge 13 agosto 2011 n. 167 convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011 n. 148*, Milano, Giuffrè, 2011, E. CARMINATI, *Apprendistato: in Gazzetta il Testo Unico*, in *Gli Speciali di Glav*, 2011, 41, II ss., P. DI NUNZIO, *L’apprendistato si fa in quattro*, *ivi*, VI ss., M. R.GHEIDO –A. CASOTTI, *Il nuovo apprendistato*, in *DPL*, 2011, 40, 2361 ss., A. MURATORIO, *Il contratto di apprendistato nella ricomposizione di disciplina del Testo Unico*, in *LG*, 2011, 12, 1201 ss., M. TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, 4, 947 ss., P.A.VARESI, *Il Testo Unico dell’apprendistato: note sui profili formativi*, *ivi*, 1013 ss., P. RAUSEI, *Apprendistato: un volano per l’occupazione giovanile*, in *DPL*, 2011, 42, 2477 ss. e dello stesso a., *I quattro nuovi apprendistati: struttura e caratteristiche*, *ivi*, 43, 2529 ss.

<sup>601</sup>V. M. SALA-CHIRI, *Il tirocinio (art. 2130-2134)*, *Commentario al Codice Civile*, Milano, Giuffrè, 2012; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell’apprendistato e le nuove regole sul tirocinio. Commentario al d.l. 14/9/2011, n.167, e all’art.11 del d.l. 13/8/2011, n.138, convertito con modifiche nella L. 14/9/2011, N.148*, Milano, Giuffrè, 2011, E. CARMINATI, *Apprendistato: in Gazzetta il Testo Unico*, in *Gli Speciali di GLAV*, 2011, 41, II ss., p. di nunzio, *L’apprendistato si fa in quattro*, *ivi*, VI ss., M.R.GHEIDO –A. CASOTTI, *Il nuovo apprendistato*, in *DPL*, 2011, 40, 2361 ss., A. MURATORIO, *Il contratto di apprendistato nella ricomposizione di disciplina del Testo Unico*, in *LG*, 2011, 12, 1201 ss.; M.TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, 4, 947 ss., P.A.VARESI, *Il Testo Unico dell’apprendistato: note sui profili formativi*, *ivi*, 1013 ss., P. RAUSEI, *Apprendistato: un volano per l’occupazione giovanile*, in *DPL*, 2011, 42, 2477 ss. e dello stesso a., *I quattro nuovi apprendistati: struttura e caratteristiche*, *ivi*, 2011, 43, 2529 ss.

<sup>602</sup>V. U. BURATTI, *Quadro regolatorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell’apprendistato ecc. cit.*, 325; F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L’apprendistato da contratto “speciale” a contratto “quasi-unico”)*, in *ADL Quad*, 2012, 11, 83 ss.; G. BERTAGNA, *L’apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, in *DRI* 2009, 4, 957 ss.

<sup>603</sup>Per un’analisi della tipologia v. C. ROMEO, *L’apprendistato di alta formazione e di ricerca*, in *MGL*, 2012, 4, 242 ss.

<sup>604</sup>La prima tipologia, l’apprendistato qualificante fa riferimento all’acquisizione della qualifica e del diploma professionale ed è possibile stipularlo da diciotto a venticinque anni di età. Con la terza tipologia è possibile il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore, di titoli di studio universitari e della alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, per la specializzazione tecnica superiore con particolare riferimento ai diplomi relativi ai percorsi di specializzazione tecnologica nonché per il praticantato per l’accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali per i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

<sup>605</sup>Nel contratto di apprendistato professionalizzante la formazione pratica è regolata dalla contrattazione collettiva, che deve individuare “in ragione dell’età dell’apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l’acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale” (art. 4, comma secondo). V. S.CIUCCIOVINO, *sub. Art. 49*, in R. DE LUCA TAMAJO E G. SANTORO -PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 (“Riforma Biagi”)*, I libri NLCC, Padova, Cedam, 2007, 721 ss. Sulla modulabilità della formazione v. E. SIGNORINI, *Apprendistato: modulabilità della formazione*, in *DPL*, 2012, 20, 1283 ss. Alle Regioni è confermata la competenza a definire “sentite le parti sociali e tenuto conto dell’età, del titolo di studio e delle competenze

L'apprendistato rappresenta un'opportunità per i giovani che entrano nel mercato del lavoro per le possibilità formative e di esperienze sul lavoro, ma soprattutto per costituire a volte l'unica alternativa alla disoccupazione e al lavoro nero.

All'apprendistato professionalizzante il testo unico sull'apprendistato ha affiancato un'altra tipologia indirettamente collegata al tema di sommerso. Possono, infatti, essere assunti con contratto di apprendistato i lavoratori in mobilità "ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale" (art. 7, comma quarto). Se la tipologia professionalizzante può dirsi chiaramente uno strumento contro il sommerso, altrettanto lo si può dire per quello in mobilità<sup>607</sup>, che qualifica attraverso l'apprendistato i lavoratori a un mestiere, indipendentemente dall'età. La formazione gioca un ruolo fondamentale nel sommerso, e ancora più se è rivolta ai possibili lavoratori sommersi, quali cassa integrati, in mobilità, disoccupati. Agendo su tali categorie con interventi formativi ad hoc non solo si consente una maggiore spendibilità del loro bagaglio professionale del mercato del lavoro, evitando agli stessi di entrare nel sommerso. Si evita così il sommerso per due motivi: innanzitutto è eliminata la possibilità concreta di svolgere durante la mobilità un lavoro in nero, in quanto il lavoratore è impegnato in un percorso di apprendistato; in secondo luogo, il contratto di apprendistato rappresenta l'"inizio" di un concreto lavoro regolare con il suo ingresso nel mercato del lavoro formale.

Concepire l'apprendistato come uno strumento di contrasto al sommerso non significa accettarne solo la vocazione occupazionale, ma valorizzarne la componente formativa. Quest'ultima è infatti l'unica in grado di fornire, oltre alle competenze specifiche per svolgere un mestiere, le basi per una cultura della legalità, fondamentale per debellare questa piaga.

---

dell'apprendista", l'"offerta formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali"[...] "nei limiti delle risorse annualmente disponibili" e "per un monte complessivo non superiore a centoventi ore per la durata del triennio" (art.4, comma terzo).

<sup>607</sup> V. M. SALA-CHIRI, *Il tirocinio (artt. 2130-2134). Commentario al codice civile*, Giuffrè, Milano, 2012, 108; S. SPATTINI, *L'apprendistato per la riqualificazione di lavoratori in mobilità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato ecc. cit.*, 486. F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista ecc. cit.*, 67 ss; M. D'ONGHIA, *op. cit.*, 231 ss.

## Capitolo 5. Il lavoro sommerso tra immigrazione illegale e caporalato

### 1. Il fenomeno migratorio in Italia: tra legalità e illegalità

La migrazione può essere definita in una versione ampia come una migrazione tra due luoghi, uno di origine, uno di arrivo<sup>608</sup>. Il fenomeno migratorio rappresenta un dato strutturale della società, dato che rappresenta una stabile caratteristica degli aggregati umani originata dalla ricerca di uno spazio di vita diverso e migliore per sfuggire alle difficoltà dell'ambiente d'origine ed è una costante del comportamento umano<sup>609</sup>. Nel tempo varia solo l'origine geografica dell'immigrazione o il paese ospitante, immutata motivazione di fondo, ossia la ricerca di condizioni di vita migliori di quelli del paese d'origine<sup>610</sup>. L'unico elemento nuovo degli ultimi anni è la globalizzazione del fenomeno, l'immigrazione è infatti ormai sempre più globale grazie alle nuove tecnologie informatiche e comunicative che hanno permesso la costruzione di rete informatiche internazionali e transnazionali<sup>611</sup>.

L'Italia è stata, per circa un secolo, uno dei maggiori paesi d'emigrazione ed è solo a partire dalla seconda metà degli anni Settanta che ha iniziato a essere meta di flussi d'immigrazione dal Terzo Mondo e dall'Europa dell'Est. Il fenomeno migratorio si è adeguato, infatti, a partire dal secondo dopo guerra, alle modifiche strutturali che hanno trasformato la società italiana.

L'essere stato solo un paese di forte emigrazione ha condizionato in modo rilevante la legislazione. L'analisi degli interventi legislativi attuati in Italia dagli anni '70 evidenziano come il fenomeno migratorio sia stato rapido, ma non adeguatamente considerato e recepito a livello sociale, tanto che la formazione di una legislazione organica, il d.lgs. n. 286 del 1998, non si è accompagnata a una consapevolezza sociale del fenomeno<sup>612</sup>.

I flussi migratori che hanno interessato l'Italia erano solitamente diretti verso altri paesi, un cambiamento si è verificato a partire dagli anni '70 a seguito delle chiusure delle frontiere dei paesi del centro-nord Europa. L'Italia si è quindi trovata a essere terra d'immigrazione senza volerlo e senza neppure saperlo o preventivarlo, messa di fronte a un

---

<sup>608</sup> V. T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006, 9.

<sup>609</sup> Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 94.

<sup>610</sup> Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 94.

<sup>611</sup> V. Panalisi di T. CAPONIO - A. COLOMBO, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

fatto compiuto che ha scavalcato i processi decisionali tradizionalmente di appannaggio della politica<sup>613</sup>.

Diversi autori hanno cercato di descrivere le caratteristiche dell'immigrazione caratterizzata l'alto grado di irregolarità e di clandestinità di molti arrivi (ma qui un ruolo decisivo è giocato dalle politiche restrittive in tema di ingressi), la marginalità di molti gruppi di immigrati e la concentrazione in occupazioni precarie, sottopagate e non desiderabili<sup>614</sup>. Esiste un c.d. il modello mediterraneo di immigrazione a tutti i paesi dell'Europa meridionale, Italia compresa<sup>615</sup>.

Il fenomeno migratorio proprio perché non efficacemente regolamentato dai pubblici poteri è apparso come un fenomeno repentino, massiccio agli occhi dell'opinione pubblica, specie considerato che è avvenuto in un periodo di grave crisi socio-economica e di forte disoccupazione<sup>616</sup>.

Ne deriva che i primi flussi migratori si trovarono di fronte una legislazione inesistente e inadeguata a consentire la regolare presenza degli stranieri. E' proprio il vuoto legislativo che ha rappresentato un fattore di attrazione per coloro che negli anni precedenti emigravano nell'Europa centro-settentrionale<sup>617</sup>. A favore del fenomeno migratorio hanno anche giocato altri due fattori: il primo, l'aumento del livello d'istruzione e del reddito degli italiani che li ha resi poco disponibili a svolgere lavori manuali e faticosi, lavori che sono

---

<sup>612</sup> Per un approfondimento v. F. PITTAU, *Immigrazione, mercato occupazionale e lavoro nero*, in *Quaderni dell'artigianato*, 2009.

<sup>613</sup> Così G. BOLAFFI, *I confini del patto*, Torino, Einaudi, 2001, 49.

<sup>614</sup> V. L. ZANFRINI, *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2004. Tale a. individua quattro fasi nella storia delle migrazioni in epoca moderna: la fase mercantilistica e della colonizzazione del Nuovo Mondo (tra il 1500 e il 1800) dove l'immigrazione era incoraggiata; la fase liberale (dal 1840 agli anni tra le due guerre) dove ebbe inizio l'emigrazione italiana verso le Americhe e l'Australia; la fase fordista o neo-liberale (dal secondo dopoguerra agli anni settanta del XX secolo) in cui diversi paesi europei sperimentarono un eccesso di domanda di lavoro sull'offerta e dovettero ricorrere manodopera per ricoprire i posti di lavoro dequalificati e sottopagati; infine la fase post-industriale (attualmente in corso). Una diversa classificazione è offerta da M. AMBROSINI, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2007. Secondo l'a. l'epoca contemporanea si divide in: il periodo dello sviluppo industriale e della grande emigrazione; il periodo tra le due guerre; il periodo della ricostruzione; il periodo del decollo industriale; il periodo del blocco ufficiale delle frontiere verso l'immigrazione per lavoro.

<sup>615</sup> V. E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni interne e migrazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2002. Tra gli elementi del cd. modello mediterraneo si ritrova il ruolo svolto dal lavoro agricolo stagionale che, almeno nelle fasi iniziali dell'esperienza migratoria, ha rappresentato un significativo sbocco occupazionale; l'iniziale assenza di norme regolanti l'immigrazione e la successiva emanazione di leggi generali particolarmente restrittive rispetto ai nuovi ingressi; la concentrazione degli immigrati nell'area del lavoro terziario, e in particolare nei servizi alle persone; infine la presenza significativa, a volte maggioritaria, delle donne in alcune collettività di immigrati. V. S. VILLARI, *Immigrati e italiani nel mondo del lavoro*, in *Quaderni di Intercultura*, 2010, II, 2.

<sup>616</sup> Così P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, 7.

<sup>617</sup> V. C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 83.

stati svolti progressivamente da lavoratori stranieri; il secondo, l'opportunità di svolgere lavoro non regolare, queste due opportunità che son state colte dagli stranieri irregolari<sup>618</sup>.

Agli inizi degli anni '90 il fenomeno ha iniziato a emergere sempre di più, sia per la crescente attenzione dell'opinione pubblica a riguardo, sia per gli arrivi sempre più massicci e in condizioni sempre più drammatiche.

Da allora a oggi, l'Italia è diventata uno dei principali paesi europei di immigrazione tanto che il numero degli emigrati italiani è stato superato dal numero degli immigrati regolari in Italia.

L'Italia è, con la Spagna, tra i paesi che negli ultimi venti anni hanno registrato la più alta crescita demografica per effetto della consistente dinamica migratoria. L'incidenza di cittadini stranieri sul totale dei residenti in Italia (6,8%<sup>619</sup>) non è molto distante da quella di alcuni grandi paesi di più consolidata tradizione immigratoria, come la Germania (8,8%), la Francia (7,5%) o il Regno Unito (7,2%), dove, però, molti immigrati di seconda e terza generazione hanno acquisito la cittadinanza del paese ospitante, e dunque non vengono più conteggiati come popolazione straniera<sup>620</sup>.

Considerando il tasso di crescita naturale, l'Italia mostra una situazione simile a quella della Germania, con un saldo negativo tra decessi e nascite, in particolare al Nord e al Centro. Solo al Sud e nelle Isole il saldo è ancora positivo, ma in decisa contrazione. Gli altri paesi europei presentano un tasso di crescita naturale medio annuo positivo e in molti casi in aumento<sup>621</sup>.

### **1.1. Analisi e bilancio del fenomeno migratorio**

Al 31 dicembre 2011 gli stranieri residenti in Italia risultavano pari a 4 milioni 859 mila, 289 mila in più rispetto all'anno precedente con 343 mila unità aggiuntive per effetto delle migrazioni con l'estero e 73 mila unità aggiuntive per effetto della dinamica naturale (78 mila 500 nati stranieri contro 5 mila 500 decessi), 57 mila unità in meno per effetto delle poste migratorie interne e per altri motivi e, infine, 70 mila unità in meno per acquisizioni della cittadinanza italiana<sup>622</sup>. Si tratta di un incremento ancora consistente, anche se

---

<sup>618</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 100

<sup>619</sup>Dati definitivi del censimento 2011.

<sup>620</sup>V. V. ISTAT, *Rapporto annuale 2012*, 2012, 61, in <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

<sup>621</sup>V. ISTAT, *Rapporto 2012 cit.*, 61.

<sup>622</sup>V. ISTAT, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, Statistiche Report, 27 gennaio 2012, 8, in <http://www.istat.it/it/archivio/51645>

inferiore a quello registrato negli anni precedenti, anch'essi caratterizzati da un contesto economico di crisi: nel 2009 la crescita era stata di 334 mila unità e nel 2010 di 335 mila unità.

Il 61% della popolazione straniera risiede nel Nord, il 25% nel Centro, il 14% nel Mezzogiorno. Nel Centro-nord l'incidenza di stranieri sulla popolazione complessiva supera ampiamente il 10%, con un massimo dell'11,9% in Emilia-Romagna; viceversa nel Mezzogiorno tale quota è di poco superiore al 3%, con un minimo del 2,5% in Puglia e Sardegna<sup>623</sup>. Analogamente a quanto si riscontra ormai da un quinquennio, all'aumento della popolazione straniera corrisponde una riduzione della popolazione di cittadinanza italiana, scesa sotto i 56 milioni di residenti al 1° gennaio 2012.

Rispetto al Censimento del 2001 i dati anagrafici segnalano una crescita, nell'arco di un decennio, di circa 3.5 milioni di stranieri, vale a dire quasi un quadruplicamento della consistenza di inizio millennio<sup>624</sup>. Questa dinamica risulta però lievemente ridimensionata se si considerano i dati definitivi del censimento 2011<sup>625</sup>. Secondo i dati del censimento nel corso dell'ultimo decennio la popolazione straniera residente in Italia è triplicata: da poco più di 1 milione e 300 mila persone nel 2001 è passata a oltre 4 milioni nel 2011<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup>V. ISTAT, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, *ult.loc.cit.*

<sup>624</sup>V. CNEL, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Roma, 19 novembre 2012, 25, in <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Manuali-Studi/CNEL%20MLPS%20II%20ruolo%20degli%20immigrati%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20italiano.pdf>

<sup>625</sup>Secondo il CNEL (*ult.loc.cit.*) sulla base dei primi dati provvisori del Censimento gli stranieri in Italia al 9 ottobre 2011 erano meno di 3.8 milioni: la riduzione rispetto al dato anagrafico di fine 2011 è dunque rilevante, pari a circa un milione di unità. Sulla base delle esperienze dei censimenti precedenti è possibile il verificarsi un recupero anche sostanzioso per quanto riguarda la popolazione straniera censita nei dati censuari definitivi.

<sup>626</sup>V. ISTAT, *Il censimento della popolazione straniera*, 19 dicembre 2012, in [http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda\\_stranieri.pdf](http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda_stranieri.pdf)

**Tabella 15. Popolazione straniera residente per ripartizione geografica – Censimenti del 2001 e del 2011 (valori assoluti, valori percentuali e variazioni in percentuale).**

Ripartizione geografiche	Valori assoluti	Per 100 Stranieri	Per 1000 censiti in totale	Valori assoluti	Per 100 Stranieri	Per 1000 censiti in totale	Valori assoluti	Valori percentuali
Italia Nord- Occidentale	1426471	35,4	90,5	468546	35,1	31,4	957925	204,4
Italia Nord- Orientale	1091343	27,1	95,3	357468	26,8	33,6	733875	205,3
Italia Centrale	968352	24,0	83,5	332710	24,9	30,6	635642	191,0
Italia Meridionale	387292	9,6	27,7	116011	8,7	8,3	271281	233,8
Italia Insulare	155687	3,9	23,4	60154	4,5	9,1	95533	158,8
<b>Italia</b>	<b>4029145</b>	<b>100,0</b>	<b>67,8</b>	<b>1334889</b>	<b>100,0</b>	<b>23,4</b>	<b>2694256</b>	<b>201,8</b>

Fonte: ISTAT, *censimento della popolazione, 2012*

Anche l'incidenza sulla popolazione totale registra un incremento di pari entità, passando da 23,4 stranieri per mille censiti nel 2001 a 67,8 nel 2011<sup>627</sup>.

L'incremento degli stranieri ha compensato il trend negativo della popolazione residente di cittadinanza italiana, che ha registrato un calo di oltre 250.000 unità rispetto al censimento del 2001, pari a -0,5%<sup>628</sup>. La crescita della popolazione straniera ha riguardato quasi tutte le regioni: circa due stranieri su tre vivono nell'Italia Settentrionale, in particolare nel Nord-Ovest (36%) dove la loro incidenza sulla popolazione totale è pari a 90,5 stranieri per 1.000 censiti; l'incidenza degli stranieri raggiunge il massimo nel Nord-Est, con 95,3 individui stranieri per 1.000 censiti<sup>629</sup>.

Ad ogni modo, l'incidenza della popolazione straniera sulla popolazione complessiva è salita dal 2,3 per cento del 2001 al 6,8 per cento del 2011 secondo i dati provvisori del censimento, mentre secondo i dati anagrafici è arrivata all'8 per cento.

Secondo i dati Caritas la stima totale delle presenze straniere in Italia al 31 dicembre 2011 è 5.011.000 unità<sup>630</sup>. Stima data dalla somma dei dati ministeriali sui titolari di permesso di soggiorno, base certa delle presenze regolari non comunitarie in Italia, a fine 2011 (3.367.724, 101.662 in più rispetto alle acquisizioni di cittadinanza), aumentate del 2,9% e delle presenze dei comunitari registrati alla fine del 2010 (1.334.820) aumentate di 38.710<sup>631</sup>.

<sup>627</sup>V. ISTAT, *Il censimento della popolazione straniera cit.*

<sup>628</sup>V. ISTAT, *Il censimento della popolazione straniera cit.*

<sup>629</sup>V. ISTAT, *Il censimento della popolazione straniera cit.*

<sup>630</sup>V. CARITAS, *Dossier statistico 2012 Immigrazione. 22° rapporto*, Pomezia, Arti Grafiche, 2012, 102.

<sup>631</sup>V. CARITAS, *ult. loc.cit.*

Sul piano teorico Caritas non ha tuttavia escluso che i comunitari possano essere aumentati in misura superiore o inferiore, godendo infatti di condizioni di soggiorno più garantite e del diritto di libera circolazione per prudenza ha considerato la stessa variazione rilevata tra i non comunitari<sup>632</sup>. La ripartizione per regioni è stata invece ottenuta sommando ai non comunitari presenti nell'archivio Istat sui soggiornanti i comunitari stimati secondo la percentuale territoriale che esse detenevano nell'archivio dei residenti nel 2010; da tali dati si evince che la Regione con un maggior numero di stranieri è la Lombardia, con ben 1.178.000 presenze<sup>633</sup>. I risultati di questa stima si discostano di circa un milione di unità dai dati definitivi del censimento, ma trovano una più agevole composizione sistemica con i dati: dell'archivio del Ministero dell'Interno (anche sui permessi scaduti)<sup>634</sup>, dell'archivio Inail sui nati all'estero assunti per la prima volta nel 2011<sup>635</sup> e con la stima dei soli residenti effettuati dallo stesso Istat sulla base degli archivi anagrafici. Le semplificazioni simili a “con la crisi se ne vanno via tutti, operai, badanti e infermiere” sono alquanto esagerate.

Dai primi anni '90 a oggi non solo è cresciuta la presenza straniera, ma si sono registrate anche importanti trasformazioni dei flussi migratori e, conseguentemente, delle caratteristiche e dei modelli di inserimento seguiti dalle diverse collettività che si differenziano per grado di concentrazione delle comunità e per evoluzione del radicamento. L'elevata eterogeneità delle provenienze e la diversità nella crescita della popolazione straniera per paese di origine sono tra le caratteristiche principali dell'immigrazione straniera in Italia: ad esempio, nel 1994 ai primi dieci paesi di cittadinanza per immigrazione era riconducibile il 50 per cento degli stranieri residenti in Italia; nel 2011 il 50 per cento degli stranieri è riconducibile a cinque paesi di origine: Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina<sup>636</sup>.

Nel periodo 1994-2011 non solo cambia il peso delle cittadinanze principali, ma cambia anche la graduatoria: il Marocco si colloca sempre nei primi tre posti, ma è stato superato nel corso degli anni Novanta dall'Albania e poi, in notevole misura, dalla Romania, al punto che nel 2011 più di un quinto dei cittadini stranieri residenti è rumeno. I cittadini cinesi, che nel 1994 non comparivano tra le prime dieci cittadinanze, dal 2003 si

---

<sup>632</sup>V. CARITAS, *ult. loc.cit.* Tale dato è infatti in linea con le variazioni dei lavoratori occupati nati in territorio Ue che si riscontra negli archivi Inail.

<sup>633</sup>V. CARITAS, *op cit.*, 24.

<sup>634</sup>V. CARITAS, *op cit.*, 133 ss.

<sup>635</sup>V. CARITAS, *op cit.*, 238 ss.

<sup>636</sup>V. ISTAT, *Rapporto 2012 cit.*, 64.

collocano al quarto posto. Alcune comunità di antico insediamento come i cittadini filippini e tunisini, pur perdendo rilevanza in termini relativi, restano comunque ai primi posti della graduatoria.

Dal punto di vista delle provenienze quindi è evidente come la componente non comunitaria sia stata quella dominante nei processi di immigrazione per tutti gli anni '90 e i primi anni di questo secolo. Sul totale degli stranieri residenti i non comunitari si sono a lungo attestati attorno al 95 per cento. Nel 2007 l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione europea ha cambiato la composizione e favorito un forte incremento dei neo comunitari. Pertanto dopo l'allargamento la quota degli stranieri non comunitari si è attestata intorno al 75 per cento del totale degli immigrati<sup>637</sup>.

Oltre alla crescita della componente comunitaria, un altro rilevante processo di cambiamento nella composizione della popolazione straniera è stato quello relativo al genere: secondo i dati Istat è dal 2008 che le donne straniere residenti in Italia hanno ormai superato i maschi, invertendo quindi un gap che all'inizio degli anni '90 era molto consistente dato che i maschi, tra gli stranieri, erano quasi due su tre<sup>638</sup>.

Anche i dati del censimento confermano questa tendenza: oltre la metà degli stranieri presenti sul territorio nazionale sono donne; il confronto con i precedenti censimenti mostra una progressiva femminilizzazione della popolazione straniera: da 112 maschi ogni 100 femmine nel 1991 si passa a 87 maschi nel 2011. Le straniere censite si distribuiscono territorialmente alla stregua della componente maschile, con oltre il 60% residente nel Nord Italia<sup>639</sup>.

Ad ogni modo bisogna comunque considerare che la composizione per genere rimane diversificata a seconda dei diversi paesi di origine e quindi secondo la tipologia dei flussi migratori: ad esempio tra i senegalesi la quota maschile, seppur in calo, è ancora quella nettamente dominante (oltre i due terzi del totale) mentre diversi paesi dell'Est Europa rimangono caratterizzati dalla netta prevalenza dell'emigrazione femminile (Ucraina, Moldavia)<sup>640</sup>.

### ***a ) Gli immigrati e il mercato del lavoro***

La letteratura economica sull'immigrazione è vasta, sia sul piano teorico, sia su quello empirico, ed ha affrontato i numerosi effetti del fenomeno così come si sono presentati nel

---

<sup>637</sup>V. CNEL, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano cit.*, 26.

<sup>638</sup>V. CNEL, *ult.loc.cit.*

<sup>639</sup>V. ISTAT, *Il censimento della popolazione straniera cit.*, *ult.loc.cit.*

corso del tempo in tutti i paesi più sviluppati. Gli studi in tema di relazione tra immigrazione e mercato del lavoro del paese ospitante, hanno analizzato il fenomeno da un duplice punto di vista. Il primo è quello dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro del Paese di arrivo. Comunemente si parla di "assimilazione economica" degli immigrati, cioè del processo attraverso il quale gli immigrati assumono i comportamenti e ottengono una *performance* nel mercato del lavoro che *ceteris paribus* sono simili a quelli dei nativi. Ad esempio gli immigrati, a parità di condizioni, sono remunerati come i lavoratori locali e, al pari di questi, hanno la stessa probabilità di trovare un posto di lavoro. Gli studi sull'assimilazione economica, che generalmente sono stati condotti prevalentemente dai paesi con una lunga storia di immigrazione alle spalle (come la Germania e i paesi di tradizione anglosassone), in genere dimostrano come questa si realizzi in tempi parecchio lunghi e, in certi casi, per alcune categorie di immigrati non si realizzi mai completamente, anche a causa di fenomeni di discriminazione che, nemmeno col tempo, tendono a scomparire<sup>641</sup>.

Il secondo filone di studi è quello volto ad analizzare il ruolo svolto dagli immigrati nel mercato del lavoro del paese di destinazione; si cerca di capire se l'immigrato sia concorrente del lavoratore autoctono (e quindi l'immigrazione possa determinare uno spiazzamento dell'occupazione nativa), oppure complementare, avendo caratteristiche differenti. Ai nostri fini è più interessante il secondo, specie considerato che Italia non è ancora possibile parlare di integrazione della popolazione immigrata<sup>642</sup>. Peraltro, la recessione economica degli ultimi anni ha senz'altro in parte arrestato il processo di assimilazione degli stranieri.

Le modalità d'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro dei paesi ospitanti hanno avuto e hanno un ruolo centrale nel processo migratorio. La ricerca di lavoro è uno

---

<sup>640</sup>V. CNEL, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano cit.*, 27

<sup>641</sup>Molti degli studi sull'assimilazione si sono concentrati soprattutto sull'analisi del differenziale salariale tra immigrati e nativi, a parità di altre condizioni. V. B. R CHISWICK, *The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men*, in *Journal of Political Economy*, 1978, 86, 5, 897 ss.; C. DUSTMANN, *Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration*, in *European Economic Review*, 2003, 47, 2, 353 ss. Altri invece si concentrano sull'integrazione degli stranieri dal punto di vista dell'occupazione, della disoccupazione, o della qualità del lavoro svolto e ritengono che gli immigrati cioè, a parità di competenze (in termini di livello di istruzione ed esperienze professionali), tenderebbero rispetto ai nativi ad essere più frequentemente impiegati in lavori per i quali le qualifiche necessarie sono inferiori a quelle possedute, e questo sarebbe indice di una certa sovra qualificazione degli stessi, rappresentando un ulteriore segnale della scarsa assimilazione degli stessi. V. B. R CHISWICK,., & P. W. MILLER, *Earnings and Occupational Attainment among Immigrants in Industrial Relations*, 2009, 48, 3, 454 ss. Sul caso italiano v. C. DELL'ARRINGA – L. PAGANI, *Labour Market Assimilation and Over Education: The Case of Immigrant Workers in Italy*, Working Papers, 2010, 178.

<sup>642</sup>V. CNEL, *op cit.*, 9

dei primi motivi che spinge gli immigrati verso nuovi paesi<sup>643</sup>. Oggi, il fenomeno si sviluppa in una fase economica profondamente diversa da quella che aveva segnato la grande migrazione europea del Secondo dopo Guerra; i flussi degli anni '50 e '60 si realizzavano in un contesto di crescita economica, dove la facilità di trovare un lavoro nel paese d'arrivo rendeva l'immigrazione una scelta sicuramente positiva, per l'immigrato, ma non solo. L'immigrazione per i lavoratori extracomunitari era un'opportunità per migliorare le proprie condizioni di vita, per i lavoratori nazionali rappresentava una possibilità di accedere a posizioni superiori e, per le imprese la disponibilità di una riserva inesauribile di manodopera a costo contenuto e a basso livello di conflittualità<sup>644</sup>.

A partire dagli anni '70 questo quadro cambia notevolmente: il ciclo economico vede l'alternarsi di periodi di crisi e di ripresa e la disoccupazione diviene strutturale. Inizia a risultare evidente come la facilità occupazionale degli immigrati sia sempre più una chimera e nel caso in cui l'immigrato riesca a trovar lavoro, lo stesso è sempre più precario e sottopagato o in nero<sup>645</sup>.

Se si considera infatti che la principale motivazione per l'accoglienza degli immigrati in Italia è riferita ai fabbisogni del mercato del lavoro ossia gli immigrati raccoglievano i lavori che gli italiani non volevano più svolgere, a seguito dell'aumento dei livelli di istruzione, del declino delle migrazioni interne, dell'accresciuta partecipazione al lavoro delle donne non vi era altra alternativa se non rivolgersi all'estero e che le ricorrenti sanatoria, sei in ventiduenne, collegavano la concessione del permesso di soggiorno all'istanza di un datore di lavoro che dichiarava di aver assunto irregolarmente un lavoratore, tutto ciò inizia a vacillare in una situazione di crisi economica<sup>646</sup>. E non solo, iniziano a crearsi posizioni che reclamano il rimpatrio dei lavoratori stranieri non più necessari, altri invece ritengono che i flussi si siano invertiti e che gli immigrati stiano tornando in patria e poi si pone il cd.

---

<sup>643</sup>Per un'analisi sulla vulnerabilità degli immigrati v. E. REYNERI, *La vulnerabilità degli immigrati*, in C. SARACENO E A. BRANDOLINI (a cura di), *Disuguaglianze economiche e vulnerabilità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 1.

<sup>644</sup>V. C. BONIFAZI, *ult. loc. cit.*

<sup>645</sup> V. E. MINGIONE, *Marginale e povero il nuovo immigrato in Italia*, in *Politica ed Economia*, 1985, 6, 61 ss. Secondo l'a. cui tre sono i processi strettamente collegati alla collocazione lavorativa degli immigrati: il progresso tecnologico, la terziarizzazione e la diffusione dell'economia sommersa.

<sup>646</sup> Secondo la Fondazione Moressa la crisi economica colpisce duramente le condizioni di lavoro e di vita delle persone e, in primo luogo, l'occupazione, sia essa "autoctona", oppure "etnica". Se è vero che il livello dei senza lavoro in Italia sta raggiungendo punte record, specialmente tra i giovani, è altrettanto vero che nel 2011 e nel 2012 almeno 300 mila stranieri hanno perso il lavoro (oltre il 13% degli occupati stranieri complessivi). Ciò è confermato dai dati Istat, mentre la Caritas ipotizza che il numero di immigrati che hanno perso il lavoro possa addirittura toccare quota 600 mila.

problema di concorrenza tra lavoratori autoctoni e stranieri, specie in tema di disoccupazione<sup>647</sup>.

I dati tuttavia mostrano che gli immigrati si inseriscono nel mercato italiano nonostante la crisi. In base ai dati ISTAT dopo due anni di discesa, nel 2011 l'occupazione ha segnato un incremento (+0,4%, pari a 95mila unità in più) attestandosi a 22,967 milioni<sup>648</sup>.

Allo stesso modo la crescita dell'occupazione straniera (+170 mila unità) che raggiunge i 2,251 milioni. Tra il 2005 e il 2011 gli occupati con cittadinanza straniera sono aumentati del 93 per cento. Se nel 2005 gli occupati stranieri erano meno di 1 milione 200 mila, nel 2011 erano quasi 2 milioni 300 mila, rappresentando poco meno di un decimo dell'occupazione complessiva (il 9,8%)<sup>649</sup>. Nel complesso, pertanto, quasi un occupato su dieci ha cittadinanza straniera. Il relativo tasso specifico di occupazione è risultato, per il terzo anno consecutivo, in discesa (dal 63,1% del 2010 al 62,3 per cento del 2011). Le occupate straniere sono invece aumentate del 10,4 per cento (90 mila unità), contro un incremento degli occupati stranieri maschi del 6,6% (+80 mila unità)<sup>650</sup>. Oltre metà della crescita dell'occupazione straniera nel 2011 si può ricondurre al lavoro domestico e di cura, che spiega circa i quattro quinti dell'aumento dell'occupazione delle immigrate.

La distribuzione settoriale dell'occupazione immigrata rispecchia i fabbisogni della domanda di lavoro che la manodopera italiana non riesce a soddisfare. I lavoratori stranieri si concentrano infatti nelle costruzioni, nei servizi turistici (alberghi, ristoranti e pubblici esercizi) e nei servizi alle persone. In questi tre macro settori è impiegata quasi la metà degli occupati immigrati (49,7%), contro meno di un quinto (il 17,5%) degli italiani<sup>651</sup>.

---

<sup>647</sup>A ciò si aggiunge che lo scorso governo tecnico ha decretato la fine dei fabbisogni e limitato il decreto flussi 2012 a 35 mila unità, tutte destinate a lavori stagionali nel settore agricolo o turistico, più 4 mila riservati agli stranieri che abbiano seguito corsi nel paese d'origine. Allo stesso tempo come nei governi precedenti, è stata emanata l'ulteriore sanatoria. E' evidente quindi come politicamente è più praticabile la strada del riconoscimento a posteriori piuttosto che la programmazione a priori.

<sup>648</sup>V. ISTAT, *Rapporto annuale 2012 cit.*, 43. In particolare, si è confermata la marcata crescita degli occupati con almeno 50 anni (+254 mila persone), tendenza che può essere ricondotta alla modifica dei requisiti, sempre più stringenti, per accedere alla pensione (la quale, come vedremo, ha avuto effetti particolarmente rilevanti sull'occupazione femminile). Sono invece diminuiti gli occupati appartenenti alle classi di età più giovani (-93 mila tra 15 e 29 anni e -66 mila tra 30 e 49 anni).

<sup>649</sup>V. CNEL, *op cit.*, 29.

<sup>650</sup>L'aumento dell'occupazione maschile straniera non è riuscito a compensare il calo occupazionale degli uomini italiani, che è proseguito nel 2011 (-95 mila, pari a -0,8 per cento), anche se a ritmi meno intensi rispetto al biennio 2008-2010.

<sup>651</sup>V. CNEL, *op cit.*, 31.

La concentrazione settoriale della manodopera immigrata si differenzia in parte in base al genere. Tra gli uomini, si osserva una decisa concentrazione dell'occupazione immigrata nell'industria manifatturiera, nelle costruzioni e negli alberghi e ristoranti; la quota di occupati nelle costruzioni sul totale dell'occupazione immigrata, pari al 26 per cento nel 2011, è più che doppia di quella rilevata per gli occupati italiani, e più o meno lo stesso divario si osserva anche per i servizi turistici, dove la quota di occupati nel settore, sul totale degli occupati stranieri, è pari al 7,3%, quasi doppia della quota osservata per gli italiani (4,2%). Per le donne, invece, si rileva una decisa concentrazione dell'occupazione immigrata nei servizi sociali e alle persone: più della metà delle occupate immigrate (il 51,3%) svolge servizi alle famiglie o servizi domestici, lavorando quindi come collaboratrici domestiche o assistenti familiari.<sup>652</sup> La quota è quasi sette volte quella rilevata per le occupate italiane, che invece tendono a concentrarsi nel terziario (commercio, servizi alle imprese, pubblica amministrazione, sanità e istruzione).

Si osserva peraltro come i settori dove tendono a concentrarsi gli immigrati siano tendenzialmente a elevata intensità di lavoro (si pensi ad esempio ai servizi di cura, che richiedono in genere orari molto lunghi, spesso anche di notte) o dove il tipo di lavoro svolto è in genere molto duro e faticoso (come ad esempio nelle costruzioni, o anche nel settore della ristorazione), il che spiega la minore offerta di lavoro italiano<sup>653</sup>.

Anche nel 2011 si ripropone il fenomeno della concentrazione della componente straniera nel terziario e nei lavori manuali dequalificati che caratterizzava il mercato del lavoro italiano nel 2011<sup>654</sup>. Mentre nel 2005 gli stranieri occupati nel terziario erano il 54% del totale, nel 2011 tale quota sale al 60,4%. Tra le donne oltre quattro immigrate su dieci sono impiegate nei servizi domestici o di cura delle famiglie (43,8 in confronto al 40,1 del 2010). Gli uomini lavorano invece più frequentemente nel commercio, nella ristorazione o nei trasporti.

Ne deriva che il lavoro degli immigrati è diventato imprescindibile, si pensi al lavoro domestico e familiare, degli immigrati, l'assistenza agli anziani, al settore infermieristico, dove specie in alcune cliniche private del Centro nord il loro apporto è indispensabile, e lo stesso dicasi per il settore agricolo.

Gli immigrati sono diventati il nuovo proletariato dei servizi, coloro che svolgono il lavoro povero necessario per l'esistenza del lavoro ricco (lavori servili rivolti ai privati come

---

<sup>652</sup>V. CNEL, *ult.loc.cit.*

<sup>653</sup>V. CNEL, *ult.loc.cit.*

*baby-sitter* e assistenti agli anziani); lavori necessari alla manutenzione e al funzionamento dell'economia dei servizi (pulizia di uffici, facchinaggio e così via); lavori legati al restringimento dei tempi dedicati alle attività riproduttive (lavori di cura ecc.). Anziché essere residui di modi di produzione del passato, queste forme sono il prodotto del mutamento socioeconomico e appaiono quindi complemento necessario al loro funzionamento.

In Italia, come noto, le imprese hanno una dimensione media piuttosto contenuta: ne discende che più della metà degli occupati lavora in imprese che non superano i 15 addetti. Analizzando la distribuzione degli occupati, distinguendo in base alla cittadinanza, si osserva che quella relativa alla componente immigrata appare più sbilanciata, rispetto a quella italiana, a favore delle imprese di piccolissima dimensione. Quasi metà degli occupati stranieri, il 49 per cento, lavora difatti in una micro-impresa (con meno di 10 addetti)<sup>655</sup>.

In tema di disoccupazione si nota invece nel 2011 il numero di persone in cerca di occupazione è sostanzialmente rimasto invariato rispetto all'anno precedente, 2,108 milioni<sup>656</sup> e lo stesso dicasi per il tasso di disoccupazione pari all'8,4%, invariato rispetto a un anno prima<sup>657</sup>. Il tasso di disoccupazione aumenta per la componente straniera, passando dall'11,6% del 2010 all'12,1% del 2011, contro l'8,4 % nazionale e l' 8,1% degli italiani. L'indicatore diminuisce per gli uomini dal 10,4% al 10,2%; sale per le donne dal 13,3% al 14,5%<sup>658</sup>. I cittadini stranieri in cerca di occupazione sono circa 300 mila (circa 99 mila comunitari e 211 mila extracomunitari) e il relativo tasso sopravanza di pressoché 4 punti il valore relativo ai cittadini italiani<sup>659</sup>.

Allargando lo spettro temporale dell'analisi, per quel che riguarda la componente delle persone in cerca di lavoro, il numero di disoccupati italiani dopo essere cresciuto, tra il 2009 e il 2010, del 7,2% (pari a poco più di 120 mila unità) nel 2011 è sceso dell'1,7%, mentre il volume degli individui privi di occupazione sia UE, sia Extra UE, è aumentato, nel 2011, di 19,2 e di 10,5 punti percentuali, rispettivamente<sup>660</sup>. Ciò si è tradotto in una stazionarietà del tasso di disoccupazione (dato dal rapporto tra persone in cerca e forze lavoro) per la componente italiana (pari all'8% e sostanzialmente invariato nell'ultimo anno

---

<sup>654</sup>V. CARITAS, *op cit.*, 228

<sup>655</sup>V. CNEL, *op cit.*, 33.

<sup>656</sup>V. ISTAT, *Rapporto annuale 2012 cit.*, 46.

<sup>657</sup>V. ISTAT, *Occupati e disoccupati, Statistiche Flash*, Anno 2011,2 aprile 2012, in <http://www.istat.it/it/archivio/58055>

<sup>658</sup>V. ISTAT, *ult.loc.cit.*

<sup>659</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *op cit.*, 65.

<sup>660</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *ult.loc.cit.*

disponibile) ed extracomunitaria e in un aumento dell'1,2% nel caso dei cittadini comunitari. Emerge, dunque, un quadro fenomenologico della condizione occupazionale della popolazione straniera caratterizzato da una maggiore tenuta delle performance lavorative dei cittadini comunitari ed extracomunitari rispetto alla componente italiana<sup>661</sup>.

Da tali dati sono possibili alcune considerazioni all'aumento dell'occupazione straniera diffuso nei principali settori di attività economica, in ogni classe di età, nei diversi livelli di istruzione e tipi di occupazione, l'occupazione italiana è diminuita in quasi tutte queste categorie, con le sole eccezioni dei laureati e delle classi di età più avanzate (dai 45 anni in su). In termini puramente quantitativi la crisi non sembra quindi aver invertito la tendenza alla crescita del lavoro straniero. Se si utilizzano misure relative, quali ad esempio l'andamento dei tassi di occupazione e disoccupazione, la situazione appare invece più complessa. Per gli stranieri il calo è stato di 8 punti percentuali, mentre per gli italiani solo di 2.1 punti percentuali. Nonostante questo peggioramento, i tassi di occupazione degli stranieri si mantengono in entrambi i casi superiori a quelli degli italiani, denotando quindi una maggior propensione all'occupazione degli immigrati fattori che spiegano questo fenomeno sono molteplici<sup>662</sup>.

La situazione si presenta abbastanza simile considerando i tassi di disoccupazione. In questo caso è evidente in particolar modo l'ampliarsi del divario tra immigrati e italiani specie per la componente maschile e ciò non stupisce in quanto la recessione finora ha colpito in modo molto forte settori come le costruzioni e l'industria manifatturiera, dove si concentrano gli immigrati di sesso maschile, mentre ha avuto un impatto molto minore sulla domanda di servizi di cura alle famiglie, dove trova occupazione la maggioranza della forza lavoro straniera di sesso femminile<sup>663</sup>.

Un altro dato che mette in luce come la crisi abbia penalizzato relativamente di più gli immigrati, è quello relativo al peso degli stessi sul totale dei disoccupati. Negli anni della crisi economica, infatti, gli stranieri hanno incrementato molto il loro peso tra i disoccupati

---

<sup>661</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *op cit.*, 66. Osservando la variazione percentuale rispetto all'anno precedente, è possibile cogliere un incremento delle contrattualizzazioni tale da determinare, a livello generale, un tasso di crescita con andamento decrescente: nel 2010, infatti, si registra un aumento, rispetto al 2009, pari a +4,5 punti percentuali e nel 2011, pari a +1,7.

<sup>662</sup>V. CNEL, *op cit.*, 37. Innanzi tutto va considerata la forte disponibilità degli stranieri ad accettare qualsiasi tipo di lavoro ,anche i meno qualificati, pagando così il prezzo di un particolare sottoutilizzo del loro capitale umano. Un altro elemento da considerare è la diversa struttura per età degli individui in età lavorativa che caratterizza le due popolazioni, con gli immigrati che presentano una forte concentrazione nelle classi di età più giovani, maggiormente orientate al lavoro.

<sup>663</sup>V. CNEL, *op cit.*, 38.

(passando dal 9 al 14,7% tra il 2007 e il 2011)<sup>664</sup> Nello stesso tempo per gli stranieri, in particolare per quelli provenienti da paesi non appartenenti all'Unione Europea, si osserva un incremento più consistente della quota di quanti sono alla ricerca di lavoro ormai da più di sei mesi, con rilevanti implicazioni per quanto riguarda la caduta nell'illegalità e il riacutizzarsi del fenomeno dell'irregolarità<sup>665</sup>.

Se le variazioni assolute mostrano dunque una crescita dell'occupazione straniera e una diminuzione di quella italiana, l'analisi dei tassi di occupazione e di disoccupazione mostra come il lavoro straniero abbia conosciuto in questi anni, in particolare nella sua componente quantitativamente più numerosa, quella dei maschi residenti nel centro- Nord, un peggioramento delle proprie condizioni relativamente più consistente di quello che ha caratterizzato il lavoro italiano<sup>666</sup>.

Le possibilità di un pieno inserimento degli stranieri all'interno del nostro mercato del lavoro, già piuttosto scarse prima della crisi, si sono quindi sostanzialmente arrestate.

Alle stesse conclusioni si giunge considerando il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) che rappresenta un patrimonio informativo rappresentato consente di osservare le principali caratteristiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato da una diversa angolazione di analisi, diversa ma non opposta rispetto a quanto sia possibile fare attraverso i dati contenuti nell'indagine campionaria delle Forze Lavoro (RCFL) di Istat<sup>667</sup>.

Con riferimento all'arco temporale 2009-2011, il volume complessivo di attivazioni registrato è in Espansione, pari a 10.329.687 rapporti attivati.<sup>668</sup>

Scomponendo tali i dati per cittadinanza dei lavoratori interessati, la dinamica della componente straniera appare sensibilmente diversa rispetto a quella osservabile nel caso della forza lavoro di nazionalità italiana. Si nota, a seguito di un incremento pari al 5,9% rilevato nel 2010 (si passa infatti da 7.792.999 rapporti attivati a 8.252.490), un aumento del 0,9% registrato nel 2011, dunque un valore decisamente più contenuto, sia del +5,1% che ha interessato il numero delle contrattualizzazioni di cittadini UE, sia del +5,4% che ha interessato le attivazioni che hanno coinvolto cittadini extracomunitari.

Nel caso della forza lavoro Extra UE è, tuttavia, da notare come la variazione positiva registrata nell'ultimo anno disponibile, segua il forte decremento, pari a circa -8 punti

---

<sup>664</sup>V. CNEL, *op cit.*, 40.

<sup>665</sup>V. CNEL, *ult. loc. cit.*

<sup>666</sup>V. CNEL, *op cit.*, 41.

<sup>667</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *op cit.*, 76.

percentuali, occorso tra il 2009 e il 2010 in virtù di una riduzione in termini assoluti di circa 100 mila assunzioni. Tale dinamica contrattiva – difforme dall'andamento del numero di rapporti di lavoro attivati che hanno interessato i cittadini comunitari, i cui rapporti sono aumentati del 10,5% rispetto a un anno prima – rappresenta una prova della sensibilità del sistema delle Comunicazioni Obbligatorie al complesso dei fattori esogeni al mercato del lavoro che nel corso del tempo possono influenzare le dinamiche di attivazioni e cessazioni<sup>669</sup>. Infatti, il brusco calo osservato, cui segue una normalizzazione nel 2011 su valori simili a quelli registrati per i cittadini comunitari, è per lo più dovuto, all'effetto generato dal 'Decreto flussi 2008' e più in generale dai processi di regolarizzazione della manodopera straniera<sup>670</sup>. Ciò ha naturalmente condizionato il flusso di assunzioni che hanno interessato i cittadini Extra UE nel 2009, in particolare nel settore Attività svolte da famiglie e convivenze.

Il quadro generale presenta un'incidenza percentuale delle assunzioni di cittadini stranieri sul totale pari al 19,4%, composto dall'8,2% della componente UE (847.301 unità) e l'11,2% della componente Extra UE (1.156.904 unità)<sup>671</sup>.

Disaggregando i dati per ripartizione geografica della sede in cui si svolge l'attività lavorativa, si coglie una più forte tendenza alla contrattualizzazione di forza lavoro straniera, in particolare extracomunitaria, nelle Regioni centro-settentrionali, laddove a una quota di attivazioni che hanno riguardato lavoratori appartenenti a Paesi non comunitari pari al 16,8% del totale nel Settentrione (709.856 unità) e all'11,2% nel Centro (275.528 unità), corrisponde, per il medesimo aggregato, una percentuale pari a 4,7 punti nel Mezzogiorno (171.453 unità)<sup>672</sup>. Nelle Regioni meridionali, di fatto, non solo il numero di assunzioni di cittadini stranieri, in proporzione, è il più basso (10,6% del totale, contro il 26,7% e il 19,8%, rispettivamente, delle aree settentrionale e centrale), ma la quota di attivazioni destinate alla componente UE della forza lavoro è più alta di quella rilevata per la componente Extra UE (5,9% contro 4,7%). Non solo la localizzazione geografica costituisce un fattore determinante nel definire l'articolazione dei flussi di assunzione dei lavoratori stranieri ma si vede considerare anche il settore in cui lo straniero verrà occupato. L'agricoltura è il comparto che presenta la quota più alta di attivazioni che hanno riguardato lavoratori stranieri (sia 32,3% del totale), cui seguono, nell'ordine, Costruzioni

---

<sup>668</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *op cit.*, 75.

<sup>669</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE *ult. loc.cit.*

<sup>670</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *op cit.*, 77.

<sup>671</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *ult.loc.it.*

(27,9%), Industria in senso stretto (20,8%) e Servizi (16,1%)<sup>673</sup>. Focalizzando, però, l'attenzione sui soli cittadini extracomunitari, si evince una maggiore numerosità di assunzioni nel settore Servizi che raccoglie più del 60% del totale (731.709 rapporti su complessivamente 1.156.904).

Gli immigrati non si limitano a occupare solo i posti rifiutati dagli italiani ma partecipano al mercato del lavoro anche con attività indipendenti. Nel 2012 sono cresciute il numero delle attività in proprio con a capo uno straniero (vi è stato un aumento di 20.000 partite iva, in controtendenza rispetto all'imprenditoria nazionale<sup>674</sup>).

Il rapido sviluppo dell'imprenditoria immigrata avvenuto negli ultimi anni può avere invece una duplice chiave di lettura. Se infatti da un lato può essere interpretato in un'ottica di progressiva inclusione dei soggetti stranieri nel tessuto sociale ed economico

del paese ospite, dall'altro però la scelta di intraprendere un'attività autonoma può anche essere obbligata, dettata dall'impossibilità di accedere al mercato del lavoro, o dall'alto livello di precarietà dello stesso, motivo per cui alcune di queste attività sono anche state definite *imprese rifugio*<sup>675</sup>.

Un'altra caratteristica che accomuna il lavoro degli immigrati a quello degli italiani è la tendenza alla precarizzazione. Come per gli italiani, com'è noto, le assunzioni a tempo pieno e indeterminato sono ormai una minoranza, soprattutto nel settore dei servizi.

Quello che fa la differenza, tuttavia, è il rischio per gli immigrati di incappare nel circolo vizioso del ritorno a una presenza illegale. La combinazione di lavoro nero e lavoro precario, infatti, è per gli immigrati esplosiva: la perdita del lavoro e la mancanza di un lavoro regolare impediscono il rinnovo del permesso di soggiorno e quindi fanno ricadere l'immigrato nell'illegalità e nella costrizione al lavoro irregolare<sup>676</sup>.

In tema di lavoro, regolare e non, una questione importante quale effetto abbia l'immigrazione sul mercato del lavoro, ossia quale è il ruolo dell'immigrazione, sia essa complementare, sostitutiva o concorrenziale alla domanda di lavoro dei cittadini autoctoni<sup>677</sup>.

---

<sup>672</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *ult.loc.it*.

<sup>673</sup>V. DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *op. cit.*, 78.

<sup>674</sup>V. CARITAS, *op. cit.*, 224.

<sup>675</sup>V. CNEL, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, novembre 2012, 8 s.

<sup>676</sup>Così COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Sintesi. Capitolo II. Integrazione nel mercato del lavoro*, Roma, 30 novembre 1999, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap5/capitoloII.htm>

<sup>677</sup>La ricerca, soprattutto empirica, nel filone degli effetti della presenza immigrata sul mercato del lavoro nazionale è stata sviluppata soprattutto nei paesi dove la tradizione di immigrazione è più antica. Sul caso Usa

Alcuni sostengono che l'immigrazione da domanda di lavoro è determinata da fattori di richiamo, e che l'immigrazione ha l'effetto di soddisfare una domanda aggiuntiva non soddisfatta dall'offerta locale, svolgendo quindi un ruolo complementare rispetto alla manodopera locale. Altri sostengono che l'immigrazione da offerta di lavoro sia provocata da fattori di spinta come guerre e povertà, dove gli immigrati decidono di emigrare a seguito della facilità di trovare un posto di lavoro, lavoro conteso anche dalla manodopera locale. L'offerta di lavoro degli immigrati entra quindi in concorrenza con quella offerta dagli autoctoni, dove i primi hanno una maggiore possibilità di accaparrarsi il lavoro, considerati i salari più bassi per cui sono disposti a lavorare.

Il ruolo degli immigrati può essere sostitutivo al lavoro degli autoctoni quando il loro effetto sull'occupazione e sui salari risulta negativo: in altre parole, l'offerta di lavoro da parte degli immigrati entra in competizione con gli autoctoni, traducendosi in ridotte opportunità occupazionali per questi ultimi, ed eventualmente in un loro spiazzamento, e in una compressione del livello salariale medio. Il ruolo degli immigrati però può risultare complementare, qualora l'effetto dell'immigrazione sull'occupazione e sui salari dei nativi risulti essere invece positivo<sup>678</sup>. Dal punto di vista della teoria economica, l'arrivo di immigrati in un mercato del lavoro rappresenta uno shock di offerta, ovvero uno spostamento della curva d'offerta, il che potrebbe tradursi in una riduzione del salario di

---

v. J.B. GROSSMAN, *The Substitutability of natives and immigrants in production*, in *Review of Economics and Statistics*, 1982, vol.64 n.4, 596 ss.; G. BORJAS, *Immigrants, minorities, and labor market competition*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 1987, vol.40 n.3, 382 ss.; G. OTTAVIANO - G. PERI, *The effect of immigration on U.S. wages and rents: a general equilibrium approach*, CREAM Discussion, 2007, Paper n.13/07. Sul caso canadese v. A. AKBARI, D. DEVORETZ, *The substitutability of foreign-born labour in Canadian production: circa 1980*, in *Canadian Journal of Economics*, 1992, vol.25. Sul caso inglese v. M. MANACORDA - A. MANNING A, J. Wadsworth, *The impact of immigration on the structure of male wages: theory and evidence from Britain*, in *Journal of the European Economic Association*, 2011, vol.10-1, 120 ss. Sul caso italiano v. A. GAVOSTO - A. VENTURINI - C. VILLOSIO, *Do immigrants compete with natives?*, in *Labour*, 1999, 13-3, 603 ss.; A. VENTURINI - C. VILLOSIO, *Are immigrants competing with natives in the Italian labour market? The employment effect*, IZA, 2002, Discussion paper 467; H. BRÜCKER - S. FACHIN - A. VENTURINI, *Do foreigners replace native immigrants? Evidence from a panel cointegration analysis*, 2009, IZA Discussion paper 4438; S. MOCETTI - C. PORELLO, *How does immigration affect native internal mobility? New evidence from Italy*, 2010, Temi di discussione, n.478, Banca d'Italia; G. BARONE - S. MOCETTI, *With a little help from abroad: the effect of low-skilled immigration on the female labor supply*, 2010, Temi di discussione n.766, Banca d'Italia. Sul caso francese v. J. HUNT, *The impact of the 1962 repatriates from Algeria on the French labor market*, *Industrial and Labor Relations Review*, 1992, vol. 45, 3, 556 ss. Sul caso tedesco v. J.P. DENNEW - K.F. ZIMMERMANN, *Native wage impacts of foreign labor: a random effects panel analysis*, in *Journal of population Economics*, 1994, vol.7, 2, pp. 177 ss.; J.P. HAIKEN-DENNEW - K.F. ZIMMERMANN, *Wage and mobility effects of trade and migration*, in DEWATRIPONT, SAPIR, SEKHAT (a cura di) *Trade and jobs in Europe. Much ado about nothing?*, Oxford University Press, 1999 139 ss.; T.BAUER, *Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, 1998, Heidelberg et al. ; J.S. PISCHKE - J. VELLING, *Wage and employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets*, 1994 CEPR Discussion Paper n.935 e *Employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets*, in *Review of Economics and Statistics*, 1997, vol.79, 594 ss.

<sup>678</sup>V. CNEL, *op cit*, 12.

equilibrio e una sostituzione parziale di occupati immigrati a occupati autoctoni. Va però ricordato che il numero di posti di lavoro non è fisso, ma segue le evoluzioni di un'economia: l'immigrazione, oltretutto, determina un aumento della domanda complessiva, e quindi un incremento della produzione. Inoltre gli immigrati difficilmente hanno le stesse qualifiche professionali e le competenze degli autoctoni (ad esempio, conoscono poco la lingua, hanno esperienze lavorative maturate in contesti molto differenti da quelli del paese di accoglienza); la forza lavoro immigrata e quella autoctona sono pertanto tutt'altro che omogenee e quindi difficilmente una rappresenta un perfetto sostituto dell'altra. Non c'è sostituzione, ma piuttosto complementarietà, tra forze di lavoro autoctone e forze di lavoro immigrate in un mercato del lavoro almeno parzialmente segmentato, dove la popolazione locale tende a offrire lavoro qualificato, che riceve una remunerazione elevata, mentre gli immigrati tendono a essere impiegati nel segmento meno qualificato, dove il lavoro è più pesante, scarsamente qualificato, con remunerazioni basse e spesso con contratti non stabili. Naturalmente, però, l'ipotesi del mercato segmentato è valida solo in un orizzonte di tempo limitato; nel lungo periodo, gli immigrati incrementerebbero il proprio capitale umano, e quindi potrebbero cominciare a essere impiegati nel settore a lavoro qualificato. Questo effetto per completarsi potrebbe però richiedere un lasso temporale molto esteso, eventualmente anche alcune generazioni.

Gli immigrati rappresentano una risorsa oltre che un onere per le Casse dello Stato<sup>679</sup>: benché i ricongiungimenti familiari e le nuove nascite aumentino i costi per la collettività, le loro buone condizioni di salute e l'elevata partecipazione al lavoro fa di loro dei contribuenti che versano in tasse e oneri sociali più di quanto ricevono. L'Italia ha bisogno degli immigrati quanto gli stessi hanno bisogno dell'Italia.

Senza di loro chi si inserirebbe negli interstizi delle attività produttive, cioè negli spazi anomali e ristretti del lavoro "rifiutato" dalla manodopera locale? Questi interstizi sono per l'economia essenziale in quanto rimandano a una caratteristica importante del nostro sistema produttivo: la diffusione su tutto il territorio nazionale di una miriade di piccole e

---

<sup>679</sup>A livello internazionale già da diversi anni esiste un vivace dibattito sull'impatto fiscale dei lavoratori immigrati e sui costi e benefici dell'immigrazione. In molti paesi, l'apporto degli immigrati sulla finanza pubblica comincia infatti ad assumere dimensioni rilevanti, proprio perché negli anni è cresciuta notevolmente la loro presenza, in particolare nel mercato del lavoro. Tuttavia, gli studi spesso sono arrivati a conclusioni contrastanti, sia perché l'analisi del fenomeno risulta piuttosto complicata a causa delle numerose variabili in gioco, sia perché le metodologie adottate sono assai eterogenee. Gli studi empirici sono inoltre difficilmente confrontabili tra loro a causa dell'eterogeneità dei sistemi di welfare tra i vari paesi. In particolare, in Italia gli studi sono ancora limitati.

medie imprese, che vivono grazie ai vantaggi dell'economia sommersa, della quale il lavoro nero –non solo degli stranieri- costituisce un elemento essenziale.

## 1.2. Le politiche migratorie

L'insieme di norme che regolano l'ingresso degli stranieri e i loro diritti e doveri all'interno della comunità nazionale si definisce *politica migratoria*. Ci si riferisce, quindi, alle politiche sociali rivolte agli immigrati, alle politiche d'integrazione o d'assimilazione degli immigrati, alle condizioni d'accesso alla cittadinanza e, infine, alle politiche d'ingresso, vale a dire le politiche di frontiera ed eventualmente di regolarizzazione della popolazione straniera già presente<sup>680</sup>.

Le politiche migratorie hanno due principali obiettivi: garantire l'ordine e la sicurezza pubblica con il contrasto all'immigrazione clandestina; favorire l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari assicurando coesione sociale.

Le migrazioni non rappresentano un episodio di natura emergenziale ma un fenomeno connaturato alla storia umana: è solo nel XX secolo che è emersa la necessità di elaborare una disciplina che regoli tale aspetto, in particolare in tema d'adozione di misure dirette per programmare gli ingressi.<sup>681</sup> E' proprio tale fattore che è rilevante ai fini dell'attuale connotazione della normativa in tema di immigrazione in Italia.<sup>682</sup> E' solo quindi dalla seconda metà del XX secolo che le migrazioni sono considerate come un fenomeno che necessita di regole per l'ingresso nel territorio dello Stato ospitante la cui violazione comporta la clandestinità<sup>683</sup>. La necessità di regolare il fenomeno migratorio mediante un'apposita disciplina giuridica che stabilisca le regole per l'ingresso nonché la condizione giuridica dello straniero è un fenomeno recente e connesso al nuovo assetto "post moderno". Tale disciplina è un tema molto delicato dato che come regola, allo stesso modo vieta: infatti coloro che non sono in possesso di determinati requisiti per effettuare l'ingresso sono respinti alla frontiera e qualora tentino di farlo sono considerati immigrati irregolari, clandestini<sup>684</sup>. L'emersione del problema migratorio nel XX secolo ha avviato un dibattito su come affrontare il governo dell'immigrazione. Due sono gli approcci attraverso

---

<sup>680</sup>V. C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 83.

<sup>681</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 101.

<sup>682</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 101.

<sup>683</sup>V. S. PALLIDA, *Le migrazioni come crimine*, in P. BASSO-F. PEROCCO (a cura di) *Immigrazione e trasformazione della società*, Milano, Franco Angeli, 2000, 64.

cui si può risolvere il problema: il primo consiste nelle c.d. politiche di immigrazione in senso stretto (*immigration politics*), il secondo è dato dalle politiche per gli immigrati (*immigrant politics*<sup>685</sup>). Le politiche d'immigrazione in senso stretto riguardano tutte le azioni di tipo programmatico, dirette a contenere gli ingressi, e quelle di tipo coercitivo, mirati a impedire l'entrata clandestina nel territorio nazionale attraverso le procedure di controllo delle frontiere e misure di ordine pubblico finalizzate all'espulsione dei non aventi diritto.<sup>686</sup> In tale categoria rientrano tutte le misure finalizzate alla identificazione dei meccanismi di ingresso degli extracomunitari, e delle regole di ordine pubblico finalizzate al controllo della popolazione immigrata nel paese<sup>687</sup>. Le politiche per gli immigrati invece riguardano le iniziative finalizzate alla definizione dei diritti e dei doveri a cui l'immigrato è soggetto una volta entrato regolarmente nel territorio nazionale. Fanno parte di questa tipologia tutte le misure di regolazione del mercato del lavoro degli immigrati, le misure di carattere assistenziale e previdenziale, e così via, sino alle regole per l'acquisto della cittadinanza.

A queste due tipologie se ne affianca una terza quella delle politiche per i migranti, volta a comprendere le misure di accoglienza e assistenza dirette ai soggetti già presenti sul territorio, ma il cui *status* giuridico è incerto. Si tratta di soggiornanti per motivi umanitari, cioè richiedenti asilo, minori non accompagnati e vittime di tratta, i quali hanno solo qualche accesso ai servizi di base, spesso in modo informale e attraverso le organizzazioni del terzo settore che operano in convenzione con le amministrazioni pubbliche<sup>688</sup>.

Le politiche d'immigrazione costruiscono la base per affrontare il fenomeno, mentre le politiche per gli immigrati rappresentano il punto avanzato dato che sono volte all'integrazione dei soggetti nella società. Il termine di integrazione rappresenta un concetto complesso il cui significato vario nel tempo, nello spazio, a seconda del paese, delle circostanze storico politiche e della fase dell'immigrazione; ne deriva che politiche per gli immigrati differiscono a seconda dell'interpretazione data al concetto di integrazione<sup>689</sup>. Infatti le politiche più aperte nei confronti dello straniero mettono come obiettivo principale l'integrazione concepita come uguaglianza di risorse e posizioni sociali, in tal caso gli immigrati sono integrati dove mostrano pari condizioni rispetto ai lavoratori

---

<sup>684</sup>Tale classificazione è diventata d'uso comune ed è stata introdotta da T. HAMMAR, *Democracy and the nation State: Aliens, denizens, and citizens in a world of International migration*, Aldershot, Avebury Press, 1990. V. S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 102.

<sup>685</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 103.

<sup>686</sup>Cfr. S. CASTELLAZZI, *ult.loc.cit.*

<sup>687</sup>Così S. CASTELLAZZI, *ult.loc.cit.*

<sup>688</sup>V. T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006, 28.

<sup>689</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 104.

autoctoni, considerando il livello del reddito, di istruzione, di rappresentanza e di trattamento giuridico<sup>690</sup>. Altre politiche si basano su un concetto di integrazione basato su una impostazione funzionalista-utilitarista, in tal caso tanto più l'immigrato contribuisce a rendere efficiente il sistema, più è conveniente incentivarne l'integrazione<sup>691</sup>. Altre ancora concepiscono l'integrazione come somiglianza e l'immigrato è integrato solo qualora condivida valori, usi e costumi del paese ospitante, in tal caso scompaiono gli elementi caratteristici del paese di provenienza dell'immigrato che assume in toto la cultura del paese ospitante<sup>692</sup>. Altre politiche infine si basano sul modello di integrazione multiculturale che si pone l'obiettivo di una organizzazione sociale di tipo pluralistico dove gli immigrati non rinunciano ai propri caratteri distintivi della loro identità culturale<sup>693</sup>.

E' quindi chiaro che il tema dell'immigrazione non può essere affrontato in modo adeguato se non lo si collega a questioni di maggiore respiro culturale e di ben più complesso spessore giuridico che riguardano la formazione dello Stato moderno e le sue trasformazioni<sup>694</sup>.

Le politiche di immigrazione e le politiche dell'immigrato costituiscono due facce della stessa medaglia, una è il presupposto dell'altra e insieme operano per controllare il fenomeno migratorio. Negli ultimi anni tuttavia a seguito degli eventi terroristici sono aumentate le politiche di immigrazione in senso stretto, specie per la parte riguardante l'adozione di misure efficaci contro l'immigrazione irregolare<sup>695</sup>.

Il fenomeno dell'immigrazione, considerate le sue ricadute sociali, comporta inevitabilmente la produzione di norme volte a consentire o proibire certi comportamenti. In Italia si è approdati al testo unico sull'immigrazione del 1998 proprio per questo motivo<sup>696</sup>. Ma il testo unico non rappresenta solo un punto di arrivo di un lungo processo evolutivo che ne ha realizzato la nascita, ma è il punto di partenza per l'adozione di una riforma che risolva una volta per tutte le carenze e le contraddizioni della stessa normativa del 1998. In Italia infatti la disciplina legislativa in tema di immigrazione è stata disorganica, incompleta, spinta per lo più da circostanze gravi, spesso legate al tema dell'immigrazione

---

<sup>690</sup>V. S. CASTELLAZZI, *ult. loc. cit.*

<sup>691</sup>Questa impostazione è stata sperimentata nel modello tedesco (*gastarbeiter*), dove gli immigrati rispondono a un'esigenza di mercato e la perdita del lavoro da parte loro comporta l'immediata espulsione.

<sup>692</sup>Tale impostazione è alla base del modello francese.

<sup>693</sup>E' questo il modello cd. *melting pot* statunitense.

<sup>694</sup>V. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998, 390.

<sup>695</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 106.

illegale. Politiche migratorie poco efficaci e percepite come tali hanno portato alla creazione di una condizione giuridica dello straniero dai confini incerti, tanto da far ritenere una gestione dell'immigrazione di tipo repressivo<sup>697</sup>.

### **a) Le principali normative in tema di immigrazione**

Come anticipato, l'Italia è da sempre stata una nazione da cui emigrare piuttosto che verso cui emigrare. Proprio per questo i primi interventi normativi in tema sono stati adottati a partire dagli anni '70. Fino ad allora la normativa a cui far riferimento era il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, r.d. 18 giugno 1931 n. 773, e il relativo regolamento di esecuzione, r.d. 6 maggio 1940, n. 635. Tale normativa considerava solo alcuni aspetti dell'immigrazione, le espulsioni e i respingimenti e ciò non stupisce considerata l'epoca in cui tali normative sono state promulgate, il periodo fascista<sup>698</sup>. Le norme in parola nel corso degli anni furono parzialmente modificate ma rimasero in vigore per tutti gli anni '70, essendo l'immigrazione solo una componente fisiologica caratterizzata da ingressi per motivi di turismo, e ingressi con qualifiche medio alte. Per far fronte al vuoto normativo vennero adottate discipline *ad hoc*, attraverso circolari. La frequente violazione dell'art.10, comma secondo, Cost. rendeva la disciplina in tema di immigrazione disorganica, inefficace e precaria<sup>699</sup>.

Una prima legge organica in tema di immigrazione fu introdotta nel 1986, con la l. 30 dicembre 1986 n. 943<sup>700</sup>. Tale legge, che aveva il pregio di recepire i contenuti della convenzione n. 143 dell'OIL<sup>701</sup> si basava su una affermazione del principio della parità di trattamento e della piena uguaglianza dei diritti tra lavoratori italiani ed extracomunitari e affrontava il problema migratorio sotto l'aspetto della regolazione del mercato del lavoro e sotto il punto di vista della condizione dello straniero, compreso l'inserimento sociale degli

---

<sup>696</sup>V. il d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico sull'immigrazione).

<sup>697</sup>Così S. PALIDDA, *Le migrazioni come crimine*, in P. BASSO-F. PEROCCO (a cura di) *Immigrazione e trasformazione della società*, Milano, Franco Angeli, 2000, 64. V. anche S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 107.

<sup>698</sup>Tale normativa prevedeva un forte e discrezionale controllo amministrativo sugli stranieri, i quali dovevano entro tre giorni presentarsi alle autorità di pubblica sicurezza per dar contezza di sé e analogo comportamento doveva essere presentato in caso di cambio di residenza.

<sup>699</sup>L'art. 10, comma secondo della Costituzione prevede che "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

<sup>700</sup>Per un'analisi approfondita della legge v. C. CESTER, *La disciplina dei lavoratori extracomunitari in Italia*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1988, 1009 ss.; M. G. GAROFALO, *I lavoratori extracomunitari immigrati, osservazioni sulla legge 30 dicembre n. 943*, in RGL, 1988, I, 133 ss.

<sup>701</sup>V. la convenzione OIL 24 giugno 1975, n. 143 ratificata con la l. 10 aprile n. 158.

stessi immigrati e delle loro famiglie<sup>702</sup>. Il fenomeno migratorio con tale legge era tuttavia percepito come un problema da affrontare con un sistema poliziesco e con strumenti tipici dei problemi di ordine pubblico: le normative in tema di accesso al lavoro erano inevitabilmente condizionate dalla normativa sulla pubblica sicurezza<sup>703</sup>. Benché la legge prevedesse la regolarizzazione degli extracomunitari clandestini presenti, in realtà tale regolarizzazione ebbe esiti scarsi specie per la mancanza di riferimento al carattere stagionale tipico della presenza degli immigrati<sup>704</sup>.

Pochi anni più tardi per sopperire all'inadeguatezza della passata disciplina e per rispondere all'aumento dei flussi di immigrazione in un'ottica anche di adeguamento della normativa italiana alle politiche comunitarie<sup>705</sup> fu varata una nuova normativa in tema, il d.l. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con la l. 28 febbraio 1990 n. 39, la cd. legge Martelli. Tale legge affrontava principalmente tre problemi: il riordino della materia dell'ingresso<sup>706</sup>, del soggiorno<sup>707</sup> e del respingimento alle frontiere<sup>708</sup>; l'introduzione del principio di programmazione dei flussi; la previsione di nuove norme per rifugiati e il diritto d'asilo e l'introduzione di una nuova sanatoria estesa anche ai lavoratori autonomi<sup>709</sup>.

Uno dei meriti della cd. legge Martelli è l'aver introdotto gli strumenti per la gestione dei flussi, ancora oggi alla base della normativa italiana in tema di immigrazione; uno delle sue maggiori criticità è invece l'aver affrontato il fenomeno in modo emergenziale, adottando solo politiche per l'immigrazione in senso stretto, trascurando invece quelle per l'immigrato.

---

<sup>702</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 112.

<sup>703</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 112.

<sup>704</sup>Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno tale regolarizzazione portò alla sanatoria solo di 105 mila lavoratori. V. C. CESTER, *Note introduttive cit.*, 1012.

<sup>705</sup>Fu solo con l'entrata in vigore della cd. legge Martelli che l'Italia poté aderire all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

<sup>706</sup>In tema di ingresso fu introdotta la limitazione numerica mediante il principio della programmazione dei flussi, attraverso un decreto annuale interministeriale con la funzione di indicare il numero massimo di interessi per motivi di lavoro; un maggior controllo alla frontiera con l'introduzione dell'obbligo di dichiarare al momento di attraversare la frontiera il motivo di ingresso.

<sup>707</sup>In tema di soggiorno non solo furono semplificate le procedure ma furono introdotte alcune novità: la diversificazione del permesso in più tipologie e la tipizzazione legislativa dei casi di rinnovo e proroga. Il permesso di soggiorno dà il diritto di iscrizione anagrafica nel comune di residenza e il conseguente rilascio della carta d'identità.

<sup>708</sup>In tema di espulsioni la cd. legge Martelli abrogava le disposizioni previste in tema dal t.u.l.p.s. e dal relativo regolamento. Fu introdotta la sanzione dell'espulsione che poteva essere adottata dal prefetto con decreto motivato, al Ministero era invece riconosciuta una competenza eccezionale in tema di ordine pubblico e sicurezza. A seguito dell'espulsione lo straniero doveva lasciare il Paese entro 15 giorni.

<sup>709</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 115.

Nel 1993 si decise di elaborare un provvedimento organico e a tal fine venne creata una commissione di studio. I lavori di tale commissione sfociarono nella l. n. 40 del 1998.

Nel 1995 fu invece adottato il d.l. 18 novembre 1995 n. 489, il cd. decreto Dini, dove furono inserite norme in tema di regolazione dei flussi, di lavoro stagionale degli stranieri non comunitari, del loro soggiorno e ingresso, in tema di espulsioni, di ricongiungimenti familiari e di regolarizzazione delle posizioni clandestine<sup>710</sup>. Dopo cinque reiterazioni tale decreto decadde, non prima dell'approvazione della l. 9 dicembre 1996 n. 617 che permise di salvaguardare gli effetti prodotti e rapporti giuridici basati sui decreti legge adottati nel 1995 nonché la posizione degli immigrati che aveva presentato domanda di regolarizzazione entro i termini previsti dal decreto Dini.<sup>711</sup>

La normativa fin allora adottata fu caratterizzata da una frammentarietà di norme che anziché disciplinare le conseguenze dell'ingresso di persone straniere, prendeva in considerazione solo alcuni settori del fenomeno, disciplinando separatamente le implicazioni sul lavoro sull'accoglienza e sulla pubblica sicurezza<sup>712</sup>. Le politiche di allora se da un lato, si basavano su una formale programmazione dei nuovi flussi di ingresso per il lavoro, d'altro lato, frequenti erano i provvedimenti amministrativi e legislativi con cui si regolarizzavano le posizioni giuridiche degli stranieri illegalmente presenti sul territorio nazionale, il che rappresenta una contraddizione interna<sup>713</sup>. Inoltre la strategia ritenuta fondamentale per affrontare il fenomeno era solo quella di un controllato aumento delle possibilità legali di ingresso per lavoro per gli stranieri, ma anche un rafforzamento delle misure finalizzate a tamponare gli ingressi legali e contrastare quelli illegali. Non è un caso l'introduzione del reato di immigrazione clandestina volto a punire gli stranieri illegalmente soggiornanti nel territorio solo per il fatto di non esser muniti del permesso di soggiorno<sup>714</sup>. Le normative di quegli anni sono state oggetto di censure da parte della Corte costituzionale che ha sollevato la questione di legittimità della disciplina delle espulsioni. La Corte ha infatti stabilito illegittimo la prassi della reiterazione dei decreti leggi scaduti in termini di immigrazione<sup>715</sup>. Sempre la Corte ha osservato che "lo Stato non può abdicare al compito di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza devono essere rispettate e non eluse, o anche

---

<sup>710</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 118.

<sup>711</sup>V. S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 118 s.

<sup>712</sup>Così B. NASCIBENE, *Diritto degli stranieri cit.*, 9.

<sup>713</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 120.

<sup>714</sup>Così B. NASCIBENE, *Diritto degli stranieri cit.*, 10 s.

<sup>715</sup>Così la C. Cost. 24 ottobre 1996 n. 360, in LG, 1994, 1014.

soltanto derogate di volta in volta con valutazione di carattere sostanzialmente discrezionale, essendo poste a difesa della collettività nazionale e a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere un danno dalla tolleranza di situazione illegali”<sup>716</sup>.

Nel 1998 è stata approvata una nuova normativa in tema di immigrazione e sulla condizione dello straniero, il d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (la c.d. legge Turco-Napolitano o Testo unico sull’immigrazione), che trae la sua origine dalla delega legislativa contenuta nell’art. 47, comma primo, della l. 6 marzo 1998 n. 40.

La *ratio* sottesa alla legge era quella di apportare un radicale riordino della precedente normativa e di introdurre una disciplina organica della condizione giuridica dello straniero extracomunitario, compresi tutti gli aspetti della sua vita<sup>717</sup>. Gli elementi più importanti del testo unico consistono: nella realizzazione di una più puntuale politica d’ingressi legali limitati, mediante un’analitica programmazione degli ingressi (cd. decreto flussi) e la stringente previsione dei presupposti per il regolare ingresso nel territorio; nella previsione di trattenere gli stranieri clandestini sino all’atto dell’espulsione, mediante apposite strutture, i centri di permanenza temporanea; nel contrasto dell’immigrazione clandestina e dello sfruttamento criminale dei flussi migratori irregolari e nell’avvio di realistici percorsi di integrazione degli stranieri già regolarmente soggiornati in Italia, anche attraverso l’uso di un nuovo tipo di permesso, la carta di soggiorno<sup>718</sup>.

Come in passato il testo unico prevede un tetto numerico massimo agli ingressi degli stranieri nel paese, inoltre si stabilisce che non basta essere in possesso di risorse economiche sufficienti, ma occorre che la domanda di ingresso rientri tra quelle ritenute ammissibili in base al criterio quantitativo determinato ogni anno dal Ministero<sup>719</sup>.

Elemento di novità introdotto dal testo unico sono i centri temporanei di permanenza<sup>720</sup>, istituiti con la funzione di trattenere lo straniero clandestino per il periodo necessario per il suo riconoscimento, per l’acquisizione dei documenti necessario al rientro nel paese di provenienza.

---

<sup>716</sup>V.C. cost. 21 novembre 1997 n. 353, in *GI*, 1998, 1481 con nota di A. ALGOSTINO, *L’espulsione tra tutela dei casi umani più disperati e presidio delle frontiere*.

<sup>717</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 123.

<sup>718</sup>V. S. CASTELLAZZI, *op cit.*, 125.

<sup>719</sup>Così S. CASTELLAZZI, *ult. loc.cit.*

<sup>720</sup>I primi tre centri in realtà furono costituiti con la conversione del d.l. 30 novembre 1995 n. 451 con la l. 29 dicembre 1995 n. 563. Tali centri erano dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per rispondere all’esigenza di prima assistenza a favore dei gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o di espulsione.

L'introduzione della carta di soggiorno, oggi permesso di soggiorno di lunga durata è volto a introdurre nell'ordinamento italiano un titolo di soggiorno a tempo indeterminato riservato agli stranieri lungo residenti<sup>721</sup>. Il testo unico rappresenta un *corpus* normativo che ha necessitato di numerosi interventi successivi al fine di integrare e perfezionare l'articolato, specie dal punto di vista del coordinamento.<sup>722</sup> In base all'art. 47 , secondo comma della l. n. 40 del 1998 il Governo era stato delegato ad adottare entro il 27 marzo 2000 ulteriori decreti legislativi per coordinare le norme della nuova legge con quelle previgenti. Nel 1999 fu approvato il d.lgs. 16 aprile 1999 n. 113 che aveva introdotto una norma transitoria che legalizzava *ex post* il rilascio del permesso di soggiorno agli stranieri che avevano richiesto la regolarizzazione entro il 15 dicembre 1998, il tutto venne fatto per conferire un rango di legge alla regolarizzazione già predisposta con norma regolamentare nell'ambito del decreto per la programmazione dei flussi<sup>723</sup>.

Un'incisiva riforma al testo unico si ebbe con la l. 30 luglio 2002 n. 189, cd. legge Bossi-Fini e l'adozione del relativo regolamento di attuazione, il d.p.r. 18 ottobre 2004 n. 334. Con tale legge, composta da 38 articoli che riscrivono i 49 originali del testo unico, il legislatore si propone di migliorare l'efficienza dell'amministrazione nell'attuazione della normativa del 1998, specie in tema di contrasto all'immigrazione clandestina. Pur lasciando intatti i principi generali, la legge Bossi-Fini conferma la rilevanza dei profili internazionali e comunitari del tema migratorio, modificando il testo unico in senso restrittivo<sup>724</sup>. Non a caso l'obiettivo principale di tale legge è migliorare la disciplina dei flussi migratori e contrastare l'immigrazione clandestina e a tal fine il testo unico impone norme per il controllo dei flussi molto più severe. Benché le disposizioni contenute nella legge fossero volte a controllare il territorio dello Stato, molte di esse hanno finito per incidere sui diritti fondamentali della persona, quali la libertà personale, il diritto alla difesa, il diritto d'asilo, i diritti familiari e del lavoro<sup>725</sup>. Si pensi al processo di identificazione mediante il rilevamento delle impronte digitali, come obbligo generalizzato verso tutti gli immigrati non comunitari, al divieto di ammissione nello Stato di stranieri che abbiano commesso reati specifici o siano stati condannati per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al

---

<sup>721</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 125 s.

<sup>722</sup>In base all'art. 47 , secondo comma della l. n. 40 del 1998 il governo era stato delegato ad adottare entro il 27 marzo 2000 ulteriori decreti legislativi per coordinare le norme della nuova legge con quelle previgenti.

<sup>723</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 128.

<sup>724</sup>V. sul punto A. MONTEMARANO, *Il lavoro degli stranieri dopo la riforma dell'immigrazione?*, in *GLAV*, 2002, 35, 10. s. e M. BENTIVOGLIO, *Collaboratori familiari stranieri: l'emersione dal lavoro irregolare*, in *GLAV*, 2002, 35, 28.

<sup>725</sup>Così S. CASTELLAZZI, *op cit.*, 132.

favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla prostituzione e allo sfruttamento dei minori<sup>726</sup>. Inoltre la legge Bossi-Fini, collega il rilascio del permesso di soggiorno al mantenimento di una posizione lavorativa, tale documento diventa un adempimento necessario per la conclusione di un contratto di lavoro subordinato<sup>727</sup>. Infine la legge n. 189 del 1999 prevede una nuova sanatoria, prima limitata al lavoro domestico, poi estesa a tutti i lavoratori immigrati non in regola con le disposizioni in tema di ingresso<sup>728</sup>.

Tale sanatoria ha consentito la regolarizzazione di circa 650 mila immigrati, un quinto del totale degli immigrati presenti sul territorio nazionale.

La linea d'intervento proposta dall'articolo della legge in questione è stata completata dall'art. 1 del DL n. 195 del 9 settembre 2002 (modificato dalla Legge n. 222/02) che riguarda la legalizzazione del lavoro irregolare degli extracomunitari non domestici. Quest'ultima disposizione normativa ha assunto il carattere di straordinaria urgenza per dare il via al procedimento di regolarizzazione in coincidenza con quello previsto dall'art. 33 della Legge Bossi-Fini e ne riproduce quasi fedelmente il contenuto. Infatti entrambi gli articoli delle due leggi si riferiscono ai datori di lavoro che hanno occupato alle proprie dipendenze almeno da tre mesi prima dell'entrata in vigore del testo normativo, e quindi dal 10 giugno 2002, lavoratori extracomunitari sprovvisti di un regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro, in pratica dei lavoratori extracomunitari irregolarmente presenti nel nostro Stato secondo la legge sull'immigrazione. Non possono quindi essere regolarizzati i lavoratori extracomunitari con regolare permesso di soggiorno che svolgono lavoro in nero, i quali, se ricorrono le condizioni, possono emergere solo con la dichiarazione prevista dalla legge n. 383 del 2001<sup>729</sup>.

Altre modifiche al testo unico son state messo in atto a seguito del recepimento di due direttive comunitarie: la direttiva 2003/86 sul diritto al ricongiungimento familiare<sup>730</sup>,

---

<sup>726</sup>Così S. CASTELLAZZI, *ult.loc. cit.*,

<sup>727</sup>Così S. CASTELLAZZI, *op cit.*, 133.

<sup>728</sup>Così S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 134.

<sup>729</sup>V. N. BIANCHI, *Lavoratori extracomunitari: così la regolarizzazione*, in *GLAV*, 2002, 37, 12 e M. BENTIVOGLIO, *op cit.*, 28; AA.VV., *Lavoratori extracomunitari*, in *PL*, 2002, 34, 1402. V. anche Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 settembre 2002 n. 50, Dichiarazione di emersione di lavoro domestico irregolare e dichiarazione di legalizzazione di lavoro non domestico irregolare; vedi anche Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione illustrativa al decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari e relativo disegno di legge di conversione.*

<sup>730</sup>Tale direttiva si applica quando il soggiornante in possesso di un permesso di soggiorno valido per almeno un anno, quando cioè esiste un diritto valido di soggiornare in modo stabile; sono esclusi coloro che soggiornano temporaneamente, inclusi i richiedenti asilo. Due sono gli elementi caratteristici di tale direttiva: il riconoscimento di ampia discrezionalità agli Stati nella gestione dei ricongiungimenti familiari e la presenza di una clausola di revisione della normativa per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la nozione di

recepita con il d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5 e la direttiva 2003/109 riguardante lo status dei cittadini di paesi terzi, soggiornanti di lungo periodo<sup>731</sup>, attuata con il d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3. La prima direttiva prevede requisiti positivi e negativi per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare e il recepimento ha comportato la modifica del testo unico dell'immigrazione: sono stati modificati rispettivamente gli artt. 29 e 29-*bis*, il che ha comportato l'introduzione di un maggior rigore dei soggetti beneficiari e il diritto per i rifugiati. La seconda direttiva comporta la sostituzione dell'art.9, non si parla più di carta di soggiorno, bensì di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Di recente il testo unico è stato nuovamente soggetto a tre modifiche. La prima è stata operata dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla l. 24 luglio 2008 n. 15, il cd. pacchetto sicurezza, la seconda dal d.lgs. 3 ottobre 2008 n. 160 che è intervenuto in tema di ricongiungimenti familiari; la terza invece è stata fatta dalla l. 15 luglio 2009 n. 94, cd. pacchetto sicurezza 2009.

Tali normative hanno introdotto numerose modifiche, anche estesa al codice penale, e hanno lo scopo di contrastare efficacemente l'immigrazione clandestina.

Tra le modifiche apportate vi sono: l'introduzione della fattispecie penale di cessione di immobile a cittadino straniero soggiornante in territorio dello Stato<sup>732</sup>; il mutamento del termine "centro di permanenza temporanea", ora definito come "centro di identificazione ed espulsione"<sup>733</sup> e l'ampliamento del periodo di trattenimento prevenendo la possibilità di due proroghe fino a un massimo di 180 giorni<sup>734</sup>; l'inasprimento quantitativo e qualitativo delle pene per i datori di lavoro che assumono alle proprie dipendenze stranieri irregolarmente residenti<sup>735</sup>; l'introduzione del c.d. reato di immigrazione clandestina che punisce lo straniero che fa ingresso e si trattiene sul territorio dello Stato<sup>736</sup>.

---

familiari, le condizioni per l'esercizio del ricongiungimento, l'ingresso e il soggiorno dei familiari. V. s. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio cit.*, 136 s.

<sup>731</sup>Tale direttiva riguarda lo status dei cittadini dei paesi terzi, soggiornanti di lungo periodo. La ratio alla base è un'estensione progressiva di alcuni diritti proporzionalmente alla loro permanenza sul territorio.

<sup>732</sup>V. l'art. 12, comma 5-*bis* del testo unico, introdotto dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5.

<sup>733</sup>V. l'art. 14, comma 5-*bis* del testo unico, modificato dalla l. 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>734</sup>V. l'art. 14, quinto comma, sesto periodo del testo unico, periodo inserito dalla l. 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>735</sup>L'art. 22, dodicesimo comma del t.u., comma così modificato dal D.L. 23 maggio 2008, n. 92 stabilisce che: "Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato".

<sup>736</sup>V. l'art. 10-*bis*, primo comma, articolo inserito dalla l. 15 luglio 2009, n. 94.

## 2. Gli immigrati e il lavoro sommerso

Nella letteratura internazionale (da ultimo Portes 1995) l'occupazione irregolare degli immigrati è strettamente connessa a una loro presenza illegale nel paese di arrivo, tanto che la terminologia suggerita dalle Nazioni Unite (*non-documented migrant workers*) non fa distinzione tra la posizione lavorativa e quella che concerne il diritto al soggiorno. Inoltre la crescente diffusione di questo fenomeno è attribuita a movimenti migratori dovuti essenzialmente a fattori di espulsione dai paesi di origine<sup>737</sup>.

Il fatto che moltissimi lavoratori immigrati siano coinvolti nell'economia sommersa è spesso visto come indicatore di un eccesso di offerta di immigrati, che non incontra una domanda di lavoro adeguata: in realtà l'economia sommersa in Italia ha radici antiche e profonde<sup>738</sup>.

Lavoro nero e immigrazione sono due temi fra loro collegati, da un lato l'economia sommersa è soddisfatta dal lavoro apportato dagli immigrati, dall'altro, l'economia sommersa italiana sembra proprio esserne una causa<sup>739</sup>. La possibilità di trovare un lavoro nell'economia sommersa rappresenta un forte motivo di attrazione: per coloro che non possiedono un permesso di soggiorno valido l'unica alternativa al ritorno al paese d'origine è entrare nella economia sommersa, dove non sono richiesti documenti in regola. Ne deriva che agendo sull'economia sommersa, attraverso controlli restrittivi automaticamente si agisce anche sull'immigrazione illegale che è quindi contenuta da tali misure. Allo stesso modo è necessario impedire che gli immigrati rimangano ingabbiati nell'economia informale, bacino ad alta concentrazione di immigrati.

L'esistenza stessa di condizioni favorevoli al lavoro sommerso è un fattore cruciale del lavoro immigrato (*key pull factor*)<sup>740</sup>. Se non si può certo dire che l'economia sommersa sia stata creata dagli immigrati, però, la disponibilità degli immigrati ad accettare lavori non regolari ha contribuito alla sua riproduzione<sup>741</sup>. Secondo alcune indagini, infatti, i migranti hanno l'immagine dell'Italia come del Paese dove è facile trovare lavoro e far soldi senza permesso di soggiorno, perché molte imprese assumono in nero<sup>742</sup>. Per altri "l'economia

---

<sup>737</sup>V. E.REYNERI, *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e Mercato*, 1998, 53, 287.

<sup>738</sup>V. E.REYNERI, *Immigrazione cit.*, 288.

<sup>739</sup>L'immigrazione illegale italiana provoca un displacement-wage effect nei confronti della forza lavoro locale ovvero una fuga del capitale insieme a una parte della forza lavoro nell'economia sommersa.

<sup>740</sup>V. la comunicazione della Commissione Europea, COM (2006) 402 def.

<sup>741</sup>V. E.REYNERI, *Immigrazione cit.*, 310.

<sup>742</sup>V. E.REYNERI, *The mass legalization of migrants in Italy: Permanent or temporary emergence from the underground economy?* in *South European Society & Politics*, 1998, 3, 3.

sommersa, lungi dall'essere effetto dell'immigrazione non autorizzata ne è stata la causa"<sup>743</sup>. Per alcuni "gli immigrati, se certo non fanno nascere l'economia sommersa, contribuiscono alla sua riproduzione"<sup>744</sup>. Nonostante questo dato di fatto per alcuni autori ciò non giustifica la reiterata attuazione di procedure di regolarizzazione della presenza immigrata al fine di ottenere una riduzione del lavoro sommerso<sup>745</sup>. Le sanatorie per regolarizzare i lavoratori immigrati sono soggette a due critiche: da un lato, hanno un effetto di attrazione, dall'altro, riproducono nel tempo una presenza non autorizzata<sup>746</sup>. Anche, sostengono lo stesso orientamento, considerato che con "le regolarizzazioni degli immigrati si avvicina a premiare comportamenti criminali" [...]; si "prefigura l'aumento degli oneri sociali -specie nei sistemi sanitario e dell'istruzione- e deprime i salari nei segmenti a bassa qualifica"[...] si "incoraggiano ulteriori flussi di immigrazione illegale per il futuro"<sup>747</sup>.

La relazione lavoro nero e immigrati è stato oggetto di studio nella Regione Veneto, dove si è cercato di misurare questo connubio<sup>748</sup>. Un'interessante comparazione tra le normative riguardante il lavoro sommerso e l'immigrazione è fornito da A. VISCOMI, che traccia le linee di evoluzione dei relativi microsistemi normativi<sup>749</sup>.

## 2.1. Alcune stime sul lavoro sommerso degli immigrati<sup>750</sup>

Gli ultimi dati ISTAT sul fenomeno del lavoro sommerso<sup>751</sup> e la componente immigrata mostrano che tra le unità di lavoro non regolari la componente più rilevante è rappresentata dagli irregolari residenti, ossia dalle persone occupate, italiane e straniere iscritti all'anagrafe

<sup>743</sup>Così G.SCIORTINO *Immigration in a Mediterranean Welfare State: the Italian experience in comparative perspective*, in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2004, 6, 2.

<sup>744</sup>Così E.REYNERI, *Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato*, in *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2011, 265.

<sup>745</sup>V. A.VISCOMI, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in *LG*, 2008, 1, 219.

<sup>746</sup>V. E.REYNERI, *Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato*, in *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2011, 211 s.

<sup>747</sup>V. M. C. CHIURI- N. CONIGLIO - G. FERRI, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Bologna, Il Mulino, 2007, 125 s.

<sup>748</sup>Cfr. B. ANASTASIA - S. BRAGATO - M. RASERA, *Il lavoro nero degli immigrati una lettura delle divergenze tra regolarità amministrativa della presenza in Italia e regolarità contributiva del lavoro svolto*, in M. CENTORINO – M. LIMOSANI, *Il mercato del lavoro nero*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

<sup>749</sup>V. A. VISCOMI, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in *LG*, 2008, 1.

<sup>750</sup>Per uno studio sui dati del censimento 2000 v. E. REYNERI, *La vulnerabilità degli immigrati*, in C. SARACENO E A. BRANDOLINI (a cura di), *Disuguaglianze economiche e vulnerabilità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 1.

<sup>751</sup>La metodologia ISTAT di stima dell'input di lavoro non regolare consente, infatti, di individuare separatamente tre diverse tipologie occupazionali: gli irregolari residenti, ossia le persone occupate, sia italiane sia stranieri iscritti in anagrafe, che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie, ma non risultano presso le imprese; gli stranieri non regolari e non residenti che, in quanto tali, non sono visibili al fisco e sono esclusi dal campo di osservazione delle indagini presso le famiglie; le attività plurime non regolari, stimate con metodi indiretti per cogliere prestazioni lavorative svolte come seconde attività sia da residenti sia da non residenti, tipicamente nei settori dei trasporti, costruzioni, alberghi, pubblici esercizi e servizi domestici.

che però non risultano essere occupate formalmente presso le imprese<sup>752</sup>. Nel 2009 tale quota è pari 1 milione e 652 unità, ossia il 55.7% delle unità non regolari) mentre nel 2001 rappresentava il 49.6%<sup>753</sup>. La seconda componente in ordine di importanza è quella riferibile alle posizioni plurime non regolari. Gli stranieri non residenti (clandestini) sorprendentemente invece rappresentano la quota più piccola delle lavoro non regolare, con 377 mila unità nel 2009.

**Tabella 16. Unità di lavoro non regolari per tipologia di occupazione. Anni 2001-2009.**

Anni	V.A./%	Irregolari residenti	Stranieri non residenti	Posizioni plurime	Totale economia
2001	V.A.	1.626	721	934	3.281
	%	49,6	22,0	28,5	100,0
2003	V.A.	1.686	114	1.012	2.812
	%	60,0	4,1	36,0	100,0
2005	V.A.	1.610	274	1.049	2.933
	%	54,9	9,3	35,8	100,0
2007	V.A.	1.618	383	968	2.969
	%	54,5	12,9	32,6	100,0
2009	V.A.	1.652	377	937	2.966
	%	55,7	12,7	31,6	100,0

Fonte : ISTAT, 2010

L'andamento temporale di questa ultima componente è influenzata dalle sanatorie, specie quella del 2001, della c.d. Bossi-Fini. Il numero dei lavoratori clandestini infatti, da 721 mila del 2001, si riduce a 114 mila nel 2004, per poi aumentare costantemente fino al 2008, raggiungendo quota 407 mila. Tale aumento è ascrivibile a una tendenziale crescita della domanda di lavoro da parte delle famiglie (colf e badanti) che solo nel 2009, è stata controbilanciata dalla diminuzione degli stranieri occupati nelle imprese<sup>754</sup>.

Il fenomeno del lavoro irregolare, è strettamente legato a quello del problema della presenza illegale.

Sulla base dati sui cittadini di Paesi terzi che risultano essere illegalmente presenti in Italia e che debbono lasciare il Paese relativi al triennio 2008-2010 di fonte Ministero dell'Interno, dalla tabella distinta per cittadinanza e genere dell'individuo interessato, a livello generale si osserva come la maggior parte dei motivi di rifiuto dipenda da cause legate a documenti irregolari, quali il documento identità, il visto o il permesso di

<sup>752</sup> Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Anni 2000-2008, Conti nazionali. Statistiche in breve, 13 luglio 2010, 9, in <http://www.istat.it/it/archivio/4384>

<sup>753</sup> Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali cit., ult.loc.cit.*

<sup>754</sup> Così ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anni 2000-2008, ult.loc.cit.*

soggiorno. I cittadini di Paesi terzi illegalmente presenti provengono da Paesi Africani (quasi la metà del totale delle presenze illegali nel nostro Paese), dall'Asia Centro-Orientale e dall'Est Europa<sup>755</sup>.

**Tabella 17. Distribuzione dei cittadini di Paesi terzi che risultano essere illegalmente presenti in Italia (valori assoluti). Anni 2008-2010**

PRINCIPALI PAESI DI APPARTENENZA	2008	2009	2010
Marocco	11.520	9.450	7.900
Tunisia	7.860	8.175	5.160
Nigeria	4.045	3.370	3.965
Senegal	4.190	3.800	3.250
China, Rep. Pop.	4.150	3.460	2.965
Albania	3.635	2.875	2.820
Egitto	4.245	3.170	2.720
Ucraina	2.090	1.480	1.460
Algeria	1.790	1.335	1.420
Bangladesh	1.900	1.600	1.230
India	2.570	1.480	1.260
Moldova	2.230	1.485	1.110
Brasile	1.105	890	1.010
Altri Paesi	16.845	10.870	10.725
Distinti per genere: Maschi	62.535	48.915	42.830
Femmine	5.640	4.530	4.125
<b>Totale</b>	<b>68.175</b>	<b>53.440</b>	<b>46.995</b>

Fonte: elaborazioni SSRMdL di Italia lavoro su dati Ministero dell'Interno

Tra il 2008 e il 2010 la pressione dell'immigrazione in Italia dai Paesi a forte spinta migratoria è in calo. Le ragioni sono legate ai seguenti fattori (come viene messo in evidenza dalla tabella sovrastante) diminuzione del numero di persone intercettate al confine (da 41.058 nel 2008 a 4.215 nel 2010, pari a -89,8%); diminuzione del numero di rimpatriati (da 34.390 nel 2008 a 16.086 nel 2010 per complessivi -53,2 punti percentuali); diminuzione del numero di persone che non ottempera al provvedimento di allontanamento (da 58.207 nel 2001 a 30.430 nel 2010, equivalente a -47,7%). In tre anni il numero delle persone coinvolte nel fenomeno di espulsione si è, dunque, ridotto del 62%<sup>756</sup>.

<sup>755</sup>Così DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (a cura di) ,*op cit.*, 29.

<sup>756</sup>Così DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (a cura di) ,*ult.loc.cit.*

**Tabella 18. Distribuzione per anno di rifiuti, rimpatri relativi a stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano (valori assoluti e variazione percentuale). Anni 2001, 2010**

MOTIVI	2001	2010	Variazione percentuale
Rifiuti	41.058	4.215	-89,8
Rimpatri	34.390	16.086	-53,2
N. di persone che non ottempera al provvedimento di allontanamento	58.207	30.430	-47,7
<b>Totale persone coinvolte</b>	<b>133.655</b>	<b>50.731</b>	<b>-62,1</b>

*Fonte: elaborazioni SSRMdL di Italia lavoro su dati Ministero dell'Interno*

Alcune delle caratteristiche del fenomeno sono messe in luce dall'attività di vigilanza condotte dal Nucleo Ispettivo del Ministero del Lavoro. I risultati dell'attività di vigilanza, consentono di inquadrare le dinamiche del sommerso e acquisire maggiori informazioni sul coinvolgimento degli immigrati. Si osserva che su 164.473 lavoratori che presentano irregolarità accertate il numero di lavoratori extracomunitari clandestini era pari a 2.095 (1,3%), cioè più di un lavoratore straniero ogni 100 lavoratori irregolari italiani<sup>757</sup>.

**Tabella 19. Numero di ispezioni effettuate, lavoratori irregolari, lavoratori extracomunitari clandestini per ripartizione territoriale (valori assoluti e valori percentuali). Anno 2011**

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	N. Ispezioni effettuate	N. Ispezioni in cui sono stati contestati illeciti	Posizioni lavorative verificate	Lavoratori cui si riferiscono le irregolarità accertate	Lavoratori extracomunitari clandestini	% di lavoratori extracomunitari clandestini ogni 100 lavoratori irregolari
Nord	54.430	26.203	165.886	75.850	1.159	1,9
Centro	36.081	17.333	98.875	36.284	575	1,4
Mezzogiorno	58.042	30.253	164.951	52.339	361	0,5
<b>Italia</b>	<b>148.553</b>	<b>73.789</b>	<b>429.712</b>	<b>164.473</b>	<b>2.095</b>	<b>1,3</b>

*Fonte: elaborazioni SSRMdL di Italia lavoro su dati Ministero del Lavoro*

I dati ispettivi mostrano come sia sfatata la relazione direttamente proporzionale sommerso e immigrazione. Nelle regioni al alta concentrazione di sommerso, quelle meridionali, l'incidenza dei lavoratori irregolari clandestini è minima specie se confrontata con quella del Nord Italia. E' plausibile assumere che l'incidenza di extracomunitari clandestini è più elevata dove maggiore è il numero di immigrati presenti sul territorio.

## 2.2. Il fenomeno del caporalato in Italia

Un altro fenomeno collegato è sicuramente il caporalato, che spesso fa da *trade-union* tra sommerso e immigrazione. Tale fenomeno è definito come “*lo sfruttamento criminale, spesso collegato a organizzazioni mafiose e al sfruttamento della manovalanza con metodi illegali*”<sup>757</sup>.

Il caporalato è un fenomeno criminale dove un caporale, solitamente alle prime luci dell'alba, si reca nelle grandi periferie o in aree urbane o di paesi isolate, per reclutare la manodopera giornaliera da condurre nei campi o nei cantieri<sup>759</sup>. Il caporalato è una grave forma di sfruttamento della manodopera, e consiste nella raccolta, da parte di soggetti spesso collegati con organizzazioni criminali, di operai generici, nel loro trasporto sui campi o presso i cantieri edili per essere messi a disposizione di un'impresa utilizzatrice che pagherà il “caporale” che fornisce la manodopera. Il “caporale” retribuisce direttamente gli operai e lucra sulla differenza tra quanto percepito dall'impresa e quanto pagato ai lavoratori e non si limita al reclutamento ma sovrintende e controlla i lavoratori imponendo orari e ritmi di lavoro, ricorrendo all'intimidazione o della violenza<sup>760</sup>.

Oggi il caporalato è sempre più spesso praticato da immigrati. Che ora il caporale sia ora uno straniero, spesso di colore, non rappresenta una grande novità o per lo meno una grande sorpresa: anche storicamente il caporale emergeva dalle fila del bracciantato. Ciò che c'è di nuovo sono le attività aggiuntive rispetto a quelle del reclutatore trasportatore. Se per lungo tempo la figura del caporale violava le leggi (lavoro nero), non erano messi in discussione i diritti umani e fondamentali degli individui impegnati nel lavoro sotto caporale per conto dei padroni delle aziende. I nuovi caporali sono divenuti figure che affiancano all'intermediazione lavorativa in senso stretto la gestione della vita quotidiana dei lavoratori stranieri (gli spostamenti, l'alloggio e il vitto, i contatti sociali e la paga), costruendo un sistema di potere e di controllo sul lavoratore non paragonabile a quello esercitato dalla vecchia figura del caporale.

Il fenomeno del caporalato come collocatore e autotrasportatore di merce umana appare sulla scena del mercato del lavoro agricolo meridionale agli inizi degli anni '60<sup>761</sup>. La

---

<sup>757</sup>Così DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (a cura di), *op. cit.*, 30.

<sup>758</sup>M.ARENA-S.CUI, *I reati sul lavoro. Sicurezza e igiene del lavoro, nuovo reato di “caporalato”, tutela e libertà del lavoratore, risarcimenti*, Milano, Giuffrè, 2012; R.SCHIAVONE, *Intermediazione illecita: il nuovo reato di caporalato*, in *Glav*, 2011, 34, 30 ss.

<sup>759</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *DPL*, 2011, 34, 1990.

<sup>760</sup>V. M.PALA, *Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, *Altalex*, 24 settembre 2011.

<sup>761</sup>V. A. LEO, *Il caporalato dalle origini a oggi*, in L. LIMOCIA- A. LEO- N.PIACENTE, *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Torino, Gruppo Abele, 1997, 21.

formazione dell'attuale caporale si può suddividere in tre fasi. La prima fase, fino agli anni 60' seconda metà anni '70, dove il caporale non era altro che un ex bracciante, più delle volte rientrano da un periodo di emigrazione all'estero, che si dota di un mezzo di trasporto per recarsi al lavoro presso le lontane aziende<sup>762</sup>. All'ex bracciante è offerta la possibilità grazie alla sua capacità di movimento e di trasporto di trarre profitto dal mezzo di trasporto con il viaggio a pagamento da parte dei colleghi braccianti, a cui è offerta l'occasione di lavoro. Per le aziende questa figura è preziosa considerato che permette l'accesso a un mercato del lavoro illimitato e deregolamentato. Nel tempo l'ex bracciante-trasportatore è sostituito, verso la fine anni '70 e inizi '80 da figure estranee al mondo agricolo che individuano nel trasporto e nell'intermediazione un affare<sup>763</sup>. È questa la fase dove fanno la loro apparizione sottoproletari, pregiudicati che acquistano o fittano mezzi dove ammassano i braccianti utilizzando violenze e truffe. Infine la fase attuale del cd. caporalato istituzionalizzato, esteso non solo al lavoro agricolo ma anche edile, dove la costituzione di cooperative simula il lavoro temporaneo o peggio i lavoratori sono assunti totalmente in nero. La figura del caporale è ben lontano da quello del fattore e considerato che si è dotato di un mezzo di trasporto si configura più come un "pullminista-trasportatore"<sup>764</sup>. Tale figura è una nuova, in quanto il ruolo cd. pullminista nasconde il suo più complesso ruolo di intermediare di manodopera, non solo recluta manodopera per la quantità necessaria ma ne garantisce le qualità professionali e la docilità nel corso dell'attività lavorativa. Più che un fattore è simile all'*anteniere*, ossia il procacciatore di manodopera che agiva per conto della masseria cerealicola che in anticipo organizzava la futura fase produttiva<sup>765</sup>. Il caporale svolge un ruolo di interpositore tra imprenditore e bracciante e imprenditore e operaio edile, e solleva l'imprenditore da una serie di costi e adempimenti e libera i lavoratori dal terrore della disoccupazione. Queste erano le giustificazioni addotte alle prime forme di caporalato. Il rapporto che il caporale crea con le due parti è basato su regole informali, il caporale di assume impegni "sulla parola", e se costui non rispetta i suoi impegni, l'imprenditore non può rivalersi su di lui, non essendo in vigore alcun contratto<sup>766</sup>, che sarebbe comunque illegale. Lo stesso dicasi per i lavoratori, che quando non sono più necessari non vengono chiamati. Il moderno caporale è fornitore di servizi, ma la su

---

<sup>762</sup>V. P. ALÒ, *Il caporalato nella tarda modernità. La trasformazione del lavoro da diritto sociale a merce*, Roma, WIP edizioni, 2010, 48.

<sup>763</sup>V. P. ALÒ, *ult. loc. cit.*

<sup>764</sup>V. P. ALÒ, *op cit.*, 49.

<sup>765</sup>Così P. ALÒ, *op cit.*, 50.

<sup>766</sup>V. *infra* § 3.

maggior peculiarità è l'autotomia di attività d'impresa espletata al di fuori di qualsiasi regolazione formale, anche se legittimata e accettata a livello sociale<sup>767</sup>. La sua legittimazione si basa sul servizio che offre rispondendo ai bisogni espressi sia dall'imprenditore che dal lavoratore. Si potrebbe affermare che il caporale svolga quasi una funzione socialmente utile nel reperimento, nella selezione e nel trasporto della manodopera agricola e edile, soddisfacendo bisogni che le strutture pubbliche non sono in grado di fare<sup>768</sup>. Ciò che rende condannabile tale pratica è il rapporto che il caporale instaura con il lavoratore, un rapporto di subordinazione e di sfruttamento che rasenta la schiavitù, considerato che il caporale utilizza l'arma del ricatto di un lavoro che solo lui può procurare<sup>769</sup>.

Il caporalato rientra nella più grande categoria dello sfruttamento di lavoro, che di per sé può essere una condizione comune a molti lavoratori e lavoratrici, specie in condizioni socio-economiche disagiate, disposte a condizioni di flessibilità estrema pur di lavorare. Lo sfruttamento può assumere diversi livelli di gravità, quello più lieve perfino tollerato e legittimato in un'ottica economica di massimizzazione del profitto. I livelli di gravità possono essere mostrati in una piramide, dove si collocano le differenti condizioni e tipologie lavorative sulla base, da un lato, di fattori socio-economici, e dall'altro, il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, lavoratrici, nonché il grado di vulnerabilità e di autodeterminazione della persona e il livello di libertà di cui gode.<sup>770</sup>

**Tabella 20. I livelli di sfruttamento**



Fonte: Charchedi (2010)

<sup>767</sup>Così P. ALÒ, *op cit.*, 54 s.

<sup>768</sup>V. la relazione e resoconti della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del caporalato in agricoltura, XII Legislatura, Senato della Repubblica, 1996, 9.

<sup>769</sup>V. la relazione e resoconti della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del caporalato in agricoltura, *ult.loc.cit.*

<sup>770</sup>V. F. CARCHEDI, *Schiavitù di ritorno. Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato, le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Bologna, Maggioli, 2010, 155.

La base della piramide è rappresentata dall'economia sana e dal lavoro regolare; salendo si giunge al lavoro irregolare, poi per gradi si ha lo sfruttamento di lavoro, fino a giungere all'apice della piramide dove si colloca la riduzione in schiavitù.

A essere sfruttati, nelle varie forme, sono in particolare i lavoratori immigrati, specie se irregolari, in particolare nella fase di ingresso nel mercato del lavoro. Tali lavoratori vengono impiegati in settori marginali e irregolari dell'economia, economia caratterizzata da forte domanda di manodopera non specializzata, sostituibile, disposta a lavorare per bassi salari. La riduzione della domanda di lavoro, come visto, ha comportato sia una riduzione dell'offerta, attraverso il ritorno in patria di alcuni migranti, ma i rimanenti pur di lavorare sono disposti ad accettare lavoro rischiosi, irregolari e malpagati.

Il lavoro sfruttato gravemente nei paesi sviluppati, come l'Italia, riguarda per lo più i migranti che lavorano in condizioni di irregolarità in alcuni settori economici, agricoltura e edilizia, ma altre forme possono derivare anche da i flussi gestiti da organizzazioni criminali e intermediari mediante ricatto e indebitamento<sup>771</sup>.

Sono queste tipologie di sfruttamento quelle più subdole in quanto invisibili, e più difficile per le persone coinvolte.

Lo sfruttamento di lavoro come illustrato può assumere diverse dimensioni e caratteristiche, dalle più blande alle più estreme. Tra i fattori che favoriscono lo sfruttamento si ritrovano: l'assenza di regole e meccanismi di monitoraggio e controllo di alcuni settori del mercato, l'aumento della disponibilità di forza lavoro, specie in periodo di crisi, l'assenza di alternative lavorative.

In alcuni casi lo sfruttamento non presenta elementi costitutivi del lavoro forzato né di quello della tratta o riduzione in schiavitù ma si rilevano condizioni al di sotto dello standard lavorativo, gravi violazioni di obblighi contrattuali e /o di legge, riconducibili a situazioni di lavoro irregolare o in nero. Si parla di grave sfruttamento di lavoro quando sussistono forme di abuso e di coercizione che si basano su pressioni psicologiche da parte dei datori di lavoro, in contesti degradanti e umilianti.

A livello internazionale l'unica nozione di sfruttamento è desumibile da quella adottata dalla direttiva 2009/52/CE, commentata, secondo cui si hanno condizioni lavorative di particolare sfruttamento quando "le condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle

---

<sup>771</sup>V. F. CARCHEDI, *op cit.*, 156.

condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide ad esempio sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana” (art.2 , lettera i).

A livello nazionale come si illustrerà in tema di grave sfruttamento è stato inserito nel codice penale, l'art. 603- *bis*, in recepimento della direttiva comunitaria 2009/52/CE., che ha colmato il vuoto normativo in tema. Prima di tale introduzione infatti gli unici articoli utilizzabili erano il 600 e 601 c.p. a ciò si aggiungevano sanzioni per lo sfruttamento lavorativo solo per alcune determinate categorie, si pensi alle sanzioni in tema di intermediazione abusiva nel collocamento della manodopera in edilizia e agricoltura (art. 18 del d.lgs. n. 276 del 2003), alle sanzioni contro lo sfruttamento dei migranti (artt. 12 , quinto comma e 22, dodicesimo comma, del testo unico sull'immigrazione), alle misure contro il lavoro sommerso (maxisanzione, comunicazione obbligatoria, sospensione dell'attività imprenditoriale, ammende). Era tutti reati che risultavano inadeguati a intercettare le ipotesi di grave sfruttamento *in toto*.

I dati sulla stima che il fenomeno del caporalato sono quasi inesistenti. Certo è che il tema specie a seguito degli accadimenti nelle campagne di Rosarno, l'attenzione sul fenomeno si è sicuramente acuita.

Solo recentemente una ricerca mostra quale sia la dimensione del fenomeno nel settore agricolo<sup>772</sup>. Secondo lo studio il caporalato è fortemente diffuso in tutta Italia e coinvolge un esercito di circa 400.000 persone, di cui circa 100.000 (prevalentemente stranieri) costretti a subire forme di ricatto lavorativo e a vivere in condizioni fatiscenti<sup>773</sup>. Oltre alle Regioni del Sud Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) dove il fenomeno all'opinione pubblica è ben conosciuto, il fenomeno è diffuso anche nel Centro-Nord, in particolare: in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Veneto e Lazio. Se, come mostrano i dati Istat, che in agricoltura il sommerso occupazione nel caso dei lavoratori dipendenti è pari al 43%, non è difficile immaginare che sia proprio questo l'enorme serbatoio di riferimento per i caporali. Sono stati censiti oltre 80 epicentri di

---

<sup>772</sup>V. CGIL-FLAI, *Agromafie e caporalato. Sintesi del rapporto*, Osservatorio Placido Rizzotto, 2012, 1, in [http://www.flai.it/attachments/article/783/Scheda\\_Sintesi\\_Rapporto.pdf](http://www.flai.it/attachments/article/783/Scheda_Sintesi_Rapporto.pdf) La ricerca condotta dall'Osservatorio ha coinvolto 14 Regioni e 65 province con l'obiettivo di tracciare i flussi stagionali di manodopera e gli epicentri delle aree a rischio caporalato e sfruttamento lavorativo.

<sup>773</sup>V. CGIL-FLAI, *ult.loc.cit.* Per un approfondimento sulle storie di vita dei “caporali”, i lavoratori sotto caporale v. P. ALÒ (*op cit.*, 216 ss. ) che illustra il fenomeno delle campagne attraverso interviste di tipo qualitative; V. L. LIMOCIA, *La voce delle protagoniste*, in L. LIMOCIA - A. LEO- N. PIACENTE, *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità cit.*; M. ROVELLI, *Servi. Il paese sommerso dei clandestini al lavoro*, Milano, Feltrinelli, 2009, 67 ss.

rischio, di cui 36 ad alto tasso di sfruttamento lavorativo, da nord a sud. E questo solo in agricoltura, lo studio infatti non considera il caporalato nell'edilizia<sup>774</sup>.

A rendere il fenomeno ancora più preoccupante è che il caporalato Sempre di più si associa ad altre forme di reato, come ad esempio: gravi sofisticazioni alimentari, truffa e inganno per salari non pagati, contratti di lavoro inevasi, sottrazione e furto dei documenti, gestione della tratta interna ed esterna dei flussi di manodopera, riduzione in schiavitù e forme di sfruttamento lesive persino dei più elementari diritti umani.

Il caporalato in agricoltura costa per le casse dello Stato in termini di evasione contributiva non inferiore a 420 milioni di euro l'anno, a ciò si aggiunge la quota di reddito (circa -50% della retribuzione prevista dai contratti nazionali e provinciali di settore) sottratta dai caporali ai lavoratori, che mediamente percepiscono un salario giornaliero che si attesta tra i 25 Euro e i 30 Euro, per una media di 10-12 ore di lavoro, tutto nell'illegalità e nell'irregolarità<sup>775</sup>. Dall'entrata in vigore della norma che istituisce il reato di caporalato (art. 603**bis** del c.p. (introdotto dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138) le persone denunciate o arrestate sono solo 42<sup>776</sup>.

La speranza è il fenomeno del caporalato, per effetto congiunto dell'art. 603- *bis* e dell'art. 1, del d.lgs. n. 109 che consenta un permesso di soggiorno per motivi umanitari, possa ridursi nei prossimi anni.

E' infatti necessario ricordare che per una lotta contro il caporalato, essendo il sommerso e gli immigrati il bacino a cui attingere, solo con il contrasto di quest'ultime si può debellare il caporalato. Non si deve mai dimenticare che spesso chi è oggetto di caporalato, è anche immigrato e lavoratore in nero.

### **3. Le principali normative in tema di lavoro sommerso e immigrazione e caporalato**

Il legame caporalato, immigrazione, lavoro sommerso è evidente ora alla luce del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, che introduce sanzioni contro il caporalato e il d.lgs. 19 luglio 2012 n. 109, che recepisce

---

<sup>774</sup>Per alcune testimonianze in edilizia v. P. BERIZZI, *Morte a 3 euro. Nuovi schiavi nell'Italia del lavoro*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2008, 165 ss.

<sup>775</sup>V. CGIL-FLAI, *ult.loc.cit.* I caporali impongono anche le proprie tasse giornaliere ai lavoratori: 5 euro per il trasporto, 3,5 euro per il panino e 1,5 euro per ogni bottiglia d'acqua consumata.

<sup>776</sup>V. CGIL-FLAI, *op cit.*, 2. Secondo lo studio da gennaio a novembre del 2012 per: riduzione in schiavitù (art. 600), tratta e commercio di schiavi (art. 601), alienazione e acquisto di schiavi (art. 602) sono state arrestate 435 persone.

finalmente la direttiva comunitaria 18 giugno 2009 n. 52 e che dà avvio a nuove procedure di emersione. Si pensi al d.m. 29 agosto 2012, attuativo dell'art.5 del d.lgs. n.109 del 2012 in materia di emersione dal lavoro irregolare.–La speranza è che l'emersione dei lavoratori immigrati, non sia un *escamotage* dello Stato per risanare la propria finanza pubblica, concedendo la regolarizzazione anche a chi non ne ha diritto.

### 3.1. Le norme sul caporalato.

Le prime norme di contrasto esplicitamente dirette al caporalato sono state recentemente introdotte dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138, “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, contro coloro che sfruttano, tramite intermediazione, i lavoratori.

Occorre evidenziare che il delitto di cui all'art. 603-*bis* non abroga e non sostituisce le contravvenzioni disposte dagli art. 18 e 28 del d.lgs. n. 276 del 2003 in tema di somministrazione fraudolenta di manodopera. La nuova fattispecie infatti mira a punire sole le ipotesi più gravi e manifestamente odiose di intermediazione abusiva e illecita<sup>777</sup>. Lo scopo del legislatore è il contrasto al fenomeno del caporalato, impegno che trae la sua origine nella Direttiva Sacconi del 18 settembre 2008, che esplicitamente ha individuato nel caporalato una delle priorità di intervento delle Direzioni provinciali del lavoro<sup>778</sup>. Tale intento si è poi reso manifesto anche nel Piano Straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia del 28 gennaio 2010<sup>779</sup> e nel piano triennale *Liberare il lavoro per liberare i lavoratori* del 30 luglio 2010, dove si è posto “l'obiettivo della tolleranza zero verso le forme peggiori di sfruttamento”<sup>780</sup>.

Il contrasto al caporalato presuppone prima dell'introduzione di un ipotesi di delitto, delle sanzioni, sia a carico del caporale ( il datore di lavoro che sfrutta i lavoratori), sia a carico dei lavoratori cd. reclutati<sup>781</sup>. Tali sanzioni sono state introdotte dal d.lgs. n. 276 del

---

<sup>777</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *DPL*, 2011, 34, 1990.

<sup>778</sup>V. la direttiva Sacconi del 18 settembre 2008, in *glav*, 2008, 35, 55 ss. V. anche P. RAUSEI, *Le ispezioni sul lavoro*, Milano, *Ipsa*, 2009, 53 ss.

<sup>779</sup>V. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano straordinario di contrasto al lavoro sommerso nell'edilizia e nell'agricoltura*, 28 gennaio 2010, in <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/0D51B751-C89C-4728-8D87-8A735942B732/0/pianostraordinarioregioniSUDbis.pdf> Tale piano stabilisce che “l'azione ispettiva va particolarmente orientata sul fenomeno dell'utilizzo di manodopera agricola anche stagionale, sul fenomeno del caporalato e delle truffe ai danni dell'istituto previdenziale realizzate mediante l'instaurazione di fittizi rapporti di lavoro, attività quest'ultima gestita prevalentemente dalle organizzazioni criminali”.

<sup>780</sup>Così MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Piano triennale Liberare il lavoro per liberare i lavoratori*, 30 luglio 2010, 15, in [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/E07D1268-AE76-4ED2-9E81-FABEEBF0476C/0/pianotriennale\\_web.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/E07D1268-AE76-4ED2-9E81-FABEEBF0476C/0/pianotriennale_web.pdf)

<sup>781</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera cit., ult.loc.cit.*

2003 che aveva già individuato due specifiche fattispecie di reato, entrambe riconducibili al caporalato: l'intermediazione illecita<sup>782</sup> (il caporalato di primo livello) e l'interposizione fraudolenta<sup>783</sup> (il caporalato di secondo livello dove i lavoratori reclutati dal caporale sono impiegati da imprenditori edili o agricoli)<sup>784</sup>.

La nuova figura criminosa è introdotta al fine di colmare un apparente lacuna nel sistema di tutela offerto dall'ordinamento penale verso forme di sfruttamento del lavoro consolidate e diffuse, specie nell'edilizia e nell'agro-industria<sup>785</sup>.

---

<sup>782</sup>L'articolo 28 D. Lgs. n. 276/2003 disciplina invece le ipotesi di somministrazione fraudolenta, che è quella effettuata "con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo". In questo caso l'ammenda (prevista per entrambe le parti del contratto, somministratore e utilizzatore) è elevata a 20 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata lavorativa (art. 18 D. Lgs. n. 276/2003). Anche in caso di somministrazione fraudolenta, laddove il contratto non rispetti condizioni e limiti di cui agli articoli 20 e 21 lettere a), b), c), d) ed e) del D. Lgs. n. 276/2003, il lavoratore potrà chiedere in giudizio la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore.

<sup>783</sup>La somministrazione illecita costituisce un'ipotesi di reato e si verifica nei casi in cui il contratto sia concluso in assenza dell'autorizzazione rilasciata dal Ministero al somministratore. La pena prevista, a carico sia del somministratore che dell'utilizzatore, consiste nell'ammenda di 5 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata lavorativa. Di conseguenza, l'utilizzatore avrà il potere-dovere di verificare l'esistenza di tale autorizzazione in capo al somministratore (art. 18, commi 1 e 2 D. Lgs. n. 276/2003), prima di concludere un contratto di somministrazione di lavoro. La sanzione poi viene incrementata nei casi di sfruttamento di minori, allorché impiegati in una somministrazione non autorizzata siano minori non occupabili, ovvero che non hanno compiuto il quindicesimo anno di età o che comunque sono ancora soggetti all'obbligo scolastico. In questo caso la pena prevista sia per il somministratore che per l'utilizzatore, consiste nell'arresto fino a 18 mesi e nell'ammenda di base aumentata fino al sestuplo.

<sup>784</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 41, 2450, nota 6.

<sup>785</sup>V. M.ARENA-S.CUI, *I reati sul lavoro. Sicurezza e igiene del lavoro, nuovo reato di "caporalato", tutela e libertà del lavoratore, risarcimenti*, Milano, Giuffrè, 2012, 149. Quasi dieci anni fa quando vi era un sostanziale monopolio pubblico sul mercato del lavoro, era in vigore il divieto di ogni forma di intermediazione e di somministrazione di manodopera, la cui violazione integrava i reati stabiliti dall'art. 27 della l. 29 aprile 1949 n. 264 e successivamente dagli artt. 1 e 2 della l. 23 ottobre 1960 n. 1369 che sanzionava penalmente la condotta di chi oltre all'agire come intermediario non autorizzato sul mercato del lavoro favorendo l'incontro tra domanda e offerta di manodopera si interponeva illecitamente tra lavoratore e datore di lavoro per l'intera durata del rapporto mantenendo fittiziamente alle proprie dipendenze il personale utilizzato e lucrando sulle retribuzioni (v. C. PRUGNOLI, *Intermediazione illecita con sfruttamento: un nuovo reato*, in DPL, 2011, 46, 2746). A metà degli anni 90 tale assetto è stato modificato prima dall'introduzione del lavoro interinale (l. 196/1997) e poi dalla l. n. 276 del 2003. Quest'ultima ha abolito il monopolio pubblico e ha consentito l'intermediazione della prestazione di lavoro e la somministrazione di manodopera, sanzionando penalmente l'esercizio della mediazione e della somministrazione che si svolga al di fuori dei limiti soggettivi e oggettivi previsti dal decreto n. 276 del 2003 (v. M.ARENA-S.CUI, *op cit.*, 150). La giurisprudenza di legittimità ha poi chiarito che l'abrogazione delle norme contenute nella legge del 1949 e del 1960 non ha comportato l'abolizione dei reati posti a tutela del mercato del lavoro, considerando che le relative fattispecie rivivono nelle disposizioni dell'art. 18 del decreto n. 276 per quanto riguarda le condotte di intermediazione e somministrazioni illecite (cfr. Cass. pen., sez. III, 11 novembre 2003 n. 2583 in Cass. Pen, 2005, 3937 e Cass. pen., sez. IV, 20 ottobre 2010 n. 40499 ined.). Ne deriva che la mediazione non autorizzata e il pseudo-appalto continuano ad avere rilevanza penale, ma la previsione di mere fattispecie contravvenzionali si è mostrata insufficiente a contrastare le forme gravi di sfruttamento del lavoro, acuitesi negli ultimi anni anche a causa dell'immigrazione irregolare e della conseguente disponibilità sul mercato del lavoro di manodopera a basso costo. Il problema della prassi applicativa a volte è stato risolto ricorrendo al reato di riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.) che però era in grado di intercettare solo quei casi caratterizzati da un grave sfruttamento e quindi incapace di porsi come norma a contrasto del caporalato vero e proprio. Da queste lacune il legislatore ha riconosciuto la necessità di incriminare quei comportamenti che non si risolvono nella mera violazione

La nuova fattispecie è stata inserita nella prima sezione del capo del Titolo XII nella parte speciale del codice penale dedicata ai reati contro la libertà individuale<sup>786</sup>.

La norma introdotta dal d.lgs. n. 138 del 2011, art. 603-*bis* c.p., sanziona quindi chiunque svolga una attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori<sup>787</sup>.

E' evidente l'intento legislativo di restringere l'ambito applicativo del nuovo reato, al fine di evitare che la nuova fattispecie si presti a interpretazioni che trascendano all'obbiettivo prefissato<sup>788</sup>.

Il primo comma del nuovo articolo 603-*bis* desta alcune perplessità, specie sul rapporto che intercorre tra la condotta tipica di intermediazione e l'inciso "reclutando manodopera ovvero organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento". Sebbene il legislatore non rinvii espressamente alla definizione di intermediazione (art. 2 del d.lgs. n. 276 del 2003 si nota una volontà di attribuire rilevanza penale solo ai comportamenti tenuti da chi si interpone tra lavoratore e datore di lavoro. Resterebbero esclusi infatti dalla fattispecie i comportamenti di reclutamento e organizzazione tenuti direttamente dal datore di lavoro, caratterizzati anch'essi da tratti di sfruttamento e si creerebbe un reato dell'intermediario di lavoro<sup>789</sup>.

Da una lettura più attenta emerge che solo colui che nello svolgere un'attività di intermediazione recluta o organizza manodopera sfruttandola commette il reato sancito dal 603-*bis* c.p. Anche in questo caso emerge una contraddittorietà nelle scelte lessicali, infatti il concetto di intermediazione è relativo alla genesi del rapporto di lavoro e può apparire più coerente la decisione di criminalizzare l'attività di reclutamento.

Va quindi adottata la nozione di intermediazione con confini più ampi di quella prevista dal d.lgs. n. 276, comprendendo quindi l'attività di colui che somministra all'utilizzatore manodopera provvedendo altresì a organizzarne il lavoro. Inoltre pare che il

---

delle regole poste dal d.lgs. n. 276 del 2003 (artt. 18 e 28) e che non sono inquadrabili nello sfruttamento estremo normato dall'art. 600 c.p. V. M.ARENA-S.CUI, *op cit.*, 151.

<sup>786</sup>Oggetto di tutela di questa categoria di reati è lo *status libertatis*, inteso come stato di uomo libero e cioè di presupposto per il riconoscimento dei singoli diritti di libertà. Ciò che è tutelato è il complesso della manifestazioni che si riassumono in tale stato e la cui negazione comporta l'annientamento stesso della personalità dell'individuo.

<sup>787</sup>V. G.D'IMPERIO, *Il reato di caporalato*, in *Agricoltura*, Ipsoa, 2011,4 e P.RAUSEI, *Un nuovo delitto per il lavoro, Intermediazione illecita con sfruttamento*, in *DPL*, 2011, 34.

<sup>788</sup>Così M.ARENA-S.CUI, *op cit.*, 152.

riferimento all'attività di intermediazione abbia lo scopo di circoscrivere l'ambito soggettivo di tale fattispecie a colui che non può essere identificato come l'utilizzatore finale del lavoro e cioè alla figura del caporale<sup>790</sup>. Un simile scelta si contraddice con la volontà manifesta di colpire tutte le forme di sfruttamento specie quelle degradanti. Chiaro è che dove il datore di lavoro sia consapevole dei metodi utilizzati dall'intermediario, è ritenuto concorrente nel reato solo per il fatto di avergli commissionato il reclutamento e la direzione della manodopera<sup>791</sup>.

Anche l'utilizzo del termine "organizzata" riferita all'intermediazione, evoca che l'esercizio dell'intermediazione sia non occasionale e sia svolta con l'impiego dei mezzi necessari per garantirne l'effettività<sup>792</sup>.

Si nota quindi che lo sfruttamento deve essere connotato da un agire illecito del caporale, caratterizzato da due aspetti rilevanti: l'esercizio nei confronti dei lavoratori reclutati con violenza, minaccia e intimidazione e la volontà dell'autore di approfittare dello stato di bisogno o necessità dei reclutati<sup>793</sup>. Per il perfezionamento del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro è richiesto il dolo generico, il cui oggetto comprende tutti gli elementi della fattispecie, essendo necessario che l'agente conosca lo stato di bisogno o di necessità in cui versa il lavoratore sfruttato.<sup>794</sup> Considerando gli effetti l'intermediazione illecita costituisce un ipotesi di reato istantaneo con effetti permanenti: è punito non solo lo sfruttamento della manodopera illecitamente reclutata ma anche l'attivazione dell'attività organizzata e strutturata d'intermediazione<sup>795</sup>.

Affinché di rilevi il delitto di intermediazione con sfruttamento è necessario che sussistano due elementi soggettivi: un'attività imprenditoriale strutturata e organizzata per la intermediazione di manodopera e le circostanze di un reclutamento di lavoratori ovvero della organizzazione di una specifica o di una serie di attività lavorative che siano appositamente caratterizzati da sfruttamento, esercitato attraverso violenza minaccia o intimidazione<sup>796</sup>.

---

<sup>789</sup>V. M.ARENA-S.CUI, *op cit.*, 153.

<sup>790</sup>Così M.ARENA-S.CUI, *op cit.*, 154.

<sup>791</sup>V. M.ARENA-S.CUI, *ult. loc. cit.*

<sup>792</sup>Cfr. M.ARENA-S.CUI, *ult. loc. cit.*

<sup>793</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera cit.*, 1992.

<sup>794</sup>V. C. PRUGNOLI, *Intermediazione illecita con sfruttamento: un nuovo reato*, in DPL, 2011, 46, 2745.

<sup>795</sup>Così C. PRUGNOLI, *ult.loc.cit.*

<sup>796</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 41, 2451 e C. PRUGNOLI, *Intermediazione illecita con sfruttamento: un nuovo reato*, in DPL, 2011, 46, 2744. Si ha violenza, quando i lavoratori sono vittime di qualsiasi forma di manifestazione di forza fisica ovvero di costrizione anche soltanto psicologica; si definisce invece *minaccia* quando i lavoratori reclutati sono vittime di una costrizione esercitata

Per individuare se la situazione è di sfruttamento o meno è necessario far riferimento in modo orientativo e non tassativo a quanto stabilito dall'art. 12, secondo comma<sup>797</sup>. Gli indici di sfruttamento forniti si riferiscono a quattro differenti situazioni: la modalità di retribuzione dei lavoratori, la violazione della normativa in materia di tempi di lavoro e riposi, violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza e situazioni di alloggio.

In particolare l'art.12, secondo comma prevede un indice di sfruttamento la presenza di: una sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; una sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; una sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; una sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro metodi di sorveglianza, situazioni alloggiative particolarmente degradanti<sup>798</sup>.

---

attraverso una forte spinta verso un determinato comportamento (consentire lo sfruttamento della propria attività lavorativa) sotto la pressione (di natura psichica o anche fisica) di un male o di una situazione di pericolo attuale, che non elimina possibilità alternative di comportamento, ma produce sulla volontà del lavoratore intermediato un perturbamento psichico o una paura (così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera* cit., 1992). Con il termine *intimidazione*, si intende invece qualsiasi minaccia diretta, indiretta o anche soltanto potenziale esercitata nei confronti dei lavoratori reclutati che possa determinare una ingerenza indebita rispetto al libero e volontario svolgimento della loro attività lavorativa (v. P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 41, 2451, nota 15). Il legislatore del 2011 non si limita a far riferimento a stato di bisogno quando si riferisce alla condizione del lavoratore sfruttato, bensì aggiunge il concetto di stato di necessità, il che significa che nelle situazioni che il caporale sfrutta rientrano oltre alle situazione personale di una qualsiasi esigenza da soddisfare rispetto alla quale viene prospettato un evento con conseguenze negative sulla situazione attuale del lavoratore o una perdita di qualsiasi natura (patrimoniale, morale o fisica) rientrano anche le situazioni di necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona non altrimenti evitabile (v. Cass. Pen., Sez. II, 8 marzo 2000, in GI, 2001, 566, secondo cui: "il concetto di "stato di bisogno" deve essere inteso in senso oggettivo quale mancanza di mezzi diretti a sopperire esigenze primarie" e Cass. pen., Sez. III, 26 ottobre 2006, n. 2841, secondo cui "La situazione di necessità va intesa come qualsiasi situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale del soggetto passivo, adatta a condizionarne la volontà personale: in altri termini, coincide con la definizione di "posizione di vulnerabilità" indicata nella decisione quadro dell'Unione Europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani"). Ad aggiungersi a questi due stati, da soli non sufficienti a qualificare uno sfruttamento, si aggiunge il termine "approfittamento". L'approfittamento dello stato di bisogno o di necessità costituisce, in uno con lo sfruttamento dei lavoratori, il nucleo centrale della fattispecie criminosa, nonché l'espressione più significativa del disvalore della condotta antidoverosa per l'evidente stigmatizzazione etico-sociale del comportamento (così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera* cit., 1992).

<sup>797</sup> Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera* cit., 1992. Considera invece la disposizione in commento tipizzi in maniera tassativa gli indici rilevatori dello sfruttamento C. PRUGNOLI, *Intermediazione illecita con sfruttamento: un nuovo reato*, in DPL, 2011, 46, 2745.

<sup>798</sup> Il primo indice fa riferimento al valore patrimoniale effettivamente riconosciuto alla prestazione lavorativa resa. Si ha quando l'intermediario abbia retribuito i lavoratori in misura del tutto non corrispondente ai livelli retributivi sanciti dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Due sono le considerazioni da fare a riguardo. Innanzitutto mancando qualsiasi riferimento ai criteri di rappresentatività della contrattazione

Tali indicatori trovano in realtà però la loro funzione solo in un momento successivo, quando siano poste in essere ulteriori condotte penalmente rilevanti da parte dell'utilizzatore – del tutto estraneo dal reato, il quale si sia rivolto all'intermediario sfruttatore. Inoltre ciascuno degli indicatori segnalati appare, per sé solo considerato, un indice di una interposizione fraudolenta utile a contestare il reato di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 276/2003, in qualsiasi forma esso si venga a manifestare (nelle forme di un appalto di servizi piuttosto che di una somministrazione di manodopera)<sup>799</sup>.

Il soggetto attivo del reato è individuabile in qualsiasi soggetto o organismo, persona fisica o giuridica, in forma societaria collettiva o individuale, a carattere imprenditoriale e non, che esercita un'attività di intermediazione abusiva, perché priva della necessaria autorizzazione, che si realizza attraverso un sistematico e organizzato sfruttamento della manodopera<sup>800</sup>. Tale scelta rischia però di non cogliere appieno la fenomenologia criminale che il reato di proporre di combattere, considerato che il reclutatore o caporale non sempre è un soggetto autonomo dall'utilizzatore e identificabile come esercente di attività di intermediazione<sup>801</sup>. Il soggetto passivo è invece la vittima stessa, ossia il lavoratore reclutato

---

collettiva, la retribuzione corrisposta deve essere parametrata al contratto collettivo nazionale di lavoro che reca i minimi retributivi sicuramente i meno adatti da utilizzare per verificarne la "palese difformità" (così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *DPL*, 2011, 41, 2450, nota 9). Lo sfruttamento, in secondo luogo, può risultare anche corresponsione di una retribuzione comunque sproporzionata con riguardo alla quantità e alla qualità del lavoro effettivamente prestato dai lavoratori intermediati, ne deriva che la tipologia di attività lavorativa resa deve "misurata" sia per gli aspetti quantitativi che per quelli (dai contorni assai più incerti e indeterminati) qualitativi (così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *DPL*, 2011, 41, 2450, nota 9). Il secondo indicatore è rappresentato dalla *sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie* (sulle sanzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro v. P. RAUSEI, *Il riordino dell'apparato sanzionatorio: la gestione della sicurezza*, in M. TIRABOSCHI - L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo* (d.lgs. n. 106/2009). *Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Milano, Giuffrè, 2009, 1001 ss.; P. RAUSEI, *Sistema sanzionatorio e vigilanza nel TU sicurezza dopo il «correttivo»*, in *ISL*, 2009, 10, Inserto; P. RAUSEI, *Vigilanza e sanzioni nel Testo Unico sicurezza sul lavoro*, Milano, Ipsoa, 2009). In tal caso con sistematico si deve intendere la violazione che sia stata rilevata con caratteristiche proprie di ripetitività costante, quasi ad indicare un ordinario modo di svolgimento dell'attività lavorativa in contrasto con i diritti dei lavoratori al riposo e all'astensione obbligatoria (così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera* cit., 1992). Il terzo indice fa riferimento agli obblighi prevenzionistici a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, a carico del datore di lavoro, che se non rispettati espongono *il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale*. Ciò che rileva quindi non sono quante violazioni in materia di sicurezza sul lavoro siano state commesse, ma solo che tali violazioni sussistano e la circostanza che esse esponano i lavoratori reclutati a pericolo per la loro salute, per la loro sicurezza ovvero per la loro incolumità personale (v. P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera* cit., *ult.loc.cit.*). L'ultimo indicatore, riguarda invece le condizioni lavorative generali dei lavoratori reclutati, sia per quanto attiene ai metodi di sorveglianza che alle modalità di espletamento del lavoro, che non debbono avere caratteristiche di "particolare degrado". L'attributo generico "*particolarmente degradanti*" è da considerarsi una clausola elastica ed aperta.

<sup>799</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera* cit., *ult.loc.cit.*

<sup>800</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *DPL*, 2011, 41, 2452.

<sup>801</sup>Così L. PISTORELLI - R. BRICCHETTI, *Caporalato: per il nuovo reato pene fino a 8 anni*, in *GDIR*, 2011, 35, 51.

e intermediato, indipendentemente dal rapporto di lavoro formalmente instaurato e dalla qualificazione dello stesso<sup>802</sup>.

Il legislatore prevede che il caporale che svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, sia “punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato” (art. 12, secondo comma).

Il legislatore del 2011, con l'aggiunta dell'art. 603- *bis*, comma terzo, c.p., prevede delle circostanze aggravanti per cui la pena è aumentata da un terzo alla metà.

L'aggravante opera nel caso in cui il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre, nel caso in cui uno o più soggetti siano minori in età lavorativa e nel caso in cui con l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, i lavoratori intermediati siano esposti a situazioni di grave pericolo.

Nell'espressione “superiore a tre” è evidente la volontà del legislatore di punire più intensamente i caporali che coinvolgono più lavoratori; in caso di minori emerge la volontà di caratterizzare per una maggiore odiosità il comportamento di chi recluta e intermedia minori ai quali l'ordinamento giuridico non riconosce alcuna possibilità di svolgere una attività lavorativa. A ciò si aggiunge l'ipotesi di lavoratori intermediati esposti a pericoli, dove si nota l'intenzione di sanzionare duramente *coloro che richiedono* prestazioni lavorative ai lavoratori reclutati e pongono gli stessi in condizioni di lavoro tali da esporli a situazioni di obiettiva esposizione a pericolo grave<sup>803</sup>.

L'art. 12 del d.l. d.l. 13 agosto 2011, n. 138, prevede che al soggetto che ha posto in essere un'intermediazione illecita con sfruttamento del lavoro vengano applicate anche le pene accessorie previste dal nuovo art. 603-*ter* del codice penale, introdotto sempre dall'art. 12 del d.l. n. 138 del 2011.

Le pene accessorie previste sono: l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese<sup>804</sup>; il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione, e

---

<sup>802</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 41, 2452.

<sup>803</sup> Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 41, 2453.

<sup>804</sup>L'art. 32- *bis*, c.p. “*priva il condannato della capacità di esercitare, durante l'interdizione, l'ufficio di amministratore, sindaco, liquidatore, direttore generale e dirigente preposto alla redazione di documenti contabili societari, nonché altro ufficio con potere di rappresentanza della persona giuridica o dell'imprenditore*”. Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera cit.*, 1996.

relativi subcontratti<sup>805</sup>; l'esclusione per un periodo di 2 anni da ogni agevolazione, finanziamento, contributo o sussidio pubblici a livello nazionale, locale e comunitario relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento<sup>806</sup>. Le pene accessorie riguardano direttamente l'esercizio delle attività relazionali, di carattere economico e lucrativo. Da ciò si evince la volontà del legislatore di escludere o comunque non agevolare chi si è reso colpevole di delitti di grave sfruttamento dei lavoratori per intermediazione o per riduzione in schiavitù<sup>807</sup>.

### 3.2. La regolarizzazione della l. 3 agosto 2009 n. 102

Nel 2009 è stata introdotta una nuova procedura di emersione volta a consentire a famiglie e a organizzazione che adoperavano colf e badanti in nero, anche se clandestini, di regolarizzare la propria posizione unitamente a quella delle collaboratrici domestiche dal punto di vista retributivo, contributivo e assicurativo (art.1-ter del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102) e integrata da numerose circolari chiarificatrici<sup>808</sup>.

Tale procedura era riservata solo “ai datori di lavoro [...] che alla data del 30 giugno 2009 occupavano irregolarmente alle proprie dipendenze, da almeno tre mesi, lavoratori italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea, ovvero lavoratori extracomunitari [...] adibendoli ad attività di assistenza per se stesso o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi [...] ovvero al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare” e non era più estesa come nelle emersioni precedenti a tutti i lavoratori irregolari.

Il legislatore ha posto un periodo ristretto di presentazione delle domande di emersione, dal 1 al 30 settembre 2009. La circolare n. 10 del 2009 ha sottolineato come non fosse necessario concentrare la presentazione delle istanze nella fase iniziale della procedura, atteso che non sono state fissate quote massime di ammissione<sup>809</sup>. Non si era,

---

<sup>805</sup>Si ritiene applicabile la disciplina generale dell'art. 32-ter, c.p. secondo cui la pena accessoria non può avere durata inferiore ad un anno e superiore a tre anni.

<sup>806</sup>L'esclusione è per 5 anni quando il fatto è commesso da soggetto al quale sia stata applicata anche con la sentenza che condanna alla pena accessoria, la recidiva specifica di cui all'art. 99, secondo comma, n. 1 e n. 3, c.p. V. C. PRUGNOLI, *Intermediazione illecita con sfruttamento: un nuovo reato*, in *DPL*, 2011, 46, 2745.

<sup>807</sup>Così P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *DPL*, 2011, 41, 2455.

<sup>808</sup>V. le circolari del Ministero degli interni del 19 febbraio 2010 n. 1396 e 18 febbraio 2010 n. 1354; la circolare del ministero degli interni 29 ottobre 2009 n. 6466; il messaggio Inps 31 agosto n. 19147; la circolare Inps 10 agosto 2009 n. 101 e la circolare del Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Ministero dell'interno del 7 agosto 2009 n.10.

<sup>809</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 *cit.*, 3.

assolutamente, in presenza di un “*click - day*”, come avvenuto per la programmazione dei flussi relativi all’anno 2007<sup>810</sup>.

### *I datori di lavoro e i lavoratori*

Hanno potuto presentare istanza di regolarizzazione, attraverso una dichiarazione di emersione solo alcuni determinati datori di lavoro, ossia cittadini italiani, i cittadini di uno Stato membro dell’Unione Europea che risiedevano in Italia, i cittadini che risultavano regolamenti in possesso di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo e i cittadini extracomunitari titolari di carta di soggiorno in quanto familiari di un cittadino comunitario (art. 1-ter, primo comma)<sup>811</sup>. La circolare Inps del 2009 ha specificato che erano pertanto equiparati ai datori di lavoro domestico persona fisica alcune particolari persone giuridiche, ovvero le convivenze di comunità religiose (conventi, seminari) e le convivenze militari (caserme, comandi, stazioni) che avevano lavoratori addetti al servizio diretto e personale dei conviventi nonché le comunità senza fini di lucro (orfanotrofi, i ricoveri per anziani, case famiglie per portatori di handicap, per il recupero dei tossicodipendenti, per l’assistenza a ragazze madri ecc.) il cui fine era prevalentemente assistenziale), qualunque fosse il numero dei componenti di dette comunità<sup>812</sup>. Non erano soggetti alla procedura di emersione, invece, gli alberghi, le pensioni, gli affittacamere e le cliniche private; i collegi-convitti, anche se esercitati senza fine di lucro, perché la convivenza non era fine a se stessa bensì un mezzo per conseguire finalità educative. Tali datori di lavoro per accedere alla procedura di emersione dovevano aver avuto alle proprie dipendente lavoratori irregolari per almeno tre mesi dalla data del 30 settembre 2009, quindi dal 1 aprile 2009, per un periodo continuativo e tali lavoratori dovevano essere tali fino alla data della domanda di emersione. In linea teorica i datori di lavoro avrebbero potuto anche sanare i periodi precedenti ai 3 mesi ma in realtà tale pratica è stata esiguamente utilizzata<sup>813</sup>.

Potevano essere regolarizzati i lavoratori italiani, comunitari, cittadini di uno Stato membro dell’Unione Europea) ed extracomunitari (sia regolari, con permesso di soggiorno valido che consenta loro l’esercizio di lavoro subordinato, sia clandestini, (senza permesso

---

<sup>810</sup>V. E. MASSI, *Legalizzazione del lavoro irregolare di colf e badanti. Termini e modalità*, in DPL, 2009, 34, 2007.

<sup>811</sup>V. la circolare del Ministero dell’interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 n.10, 2.

<sup>812</sup>V. la circolare Inps del 10 agosto 2009 n. 101. Tra le predette comunità rientrano le case famiglia per handicappati, quelle per il recupero dei tossicodipendenti, per l’assistenza gratuita a fanciulli, anziani e ragazze madri, le comunità focolari, le convivenze di sacerdoti anziani cessati dal ministero parrocchiale o dal servizio diocesano.

<sup>813</sup>Così A.R. CARUSO, *Sanatoria per colf e badanti*, in DRI, 2010, 2, 856.

o con permesso scaduto o non valido che siano presenti sul territorio nazionale) che erano adibiti: ad attività di assistenza personale o per componenti della famiglia, anche non conviventi, affetti da patologie o *handicap* che ne limitassero l'autosufficienza (badanti); a lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare (colf)<sup>814</sup>. Nell'ampia dizione di collaboratore familiare, stando alla declaratoria contrattuale, rientravano anche coloro che, in ambito domestico, svolgono attività contrattuale, come i giardinieri o le *baby-sitter*<sup>815</sup>.

Due sono stati i limiti posti in tema di lavoratori da regolarizzare. Il primo è che non erano ammessi alla regolarizzazione gli extracomunitari per i quali era stato emesso provvedimento di espulsione per motivi di sicurezza di ordine pubblico o di terrorismo e coloro che risultavano condannati, anche con sentenza non definitiva per un reato punito l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza<sup>816</sup>. La circolare del 17 marzo 2010 chiarisce i dubbi interpretativi in merito alle disposizione “condannati, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del medesimo codice” (art. 1-*ter*, tredicesimo comma, lettera c)). Tra essi rientra nell'ambito dell'art. 381 c.p.p. la prima figura del reato prevista dall'art. 14, 5-*ter* che punisce con la reclusione da uno a quattro anni, lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello stato in violazione all'ordine datogli dal Questore di allontanarsi dal territorio nazionale entro 5 giorni<sup>817</sup>. Non rientra invece la seconda fattispecie, prevista dall'art. 14-*ter*, comma 5-*ter* che unisce con la reclusione da sei mesi a un anno lo straniero che rimane illegalmente sul territorio dello Stato, in violazione dell'ordine impartito, se l'espulsione è disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di 60 giorni e non è stato richiesto il rinnovo, ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata o se lo straniero è trattenuto sul territorio dello Stato oltre al termine indicato dalla dichiarazione di presenza, di cui all'art.1 , comma terzo della l. 28 maggio 2007 n. 68<sup>818</sup>.

Il secondo limite anagrafico era l'età del lavoratore, in base al qual che non potevano essere regolarizzati lavoratori con un'età inferiore ai 16 anni compiuti (art. 1 , comma 622, della l. n. 296 del 2006) .

---

<sup>814</sup>V. la circolare Inps del 10 agosto 2009 n. 101.

<sup>815</sup>V. E. MASSI, *Legalizzazione del lavoro irregolare di colf e badanti. Termini e modalità*, in DPL, 2009, 34, 2007.

<sup>816</sup>Così A.R. CARUSO, *Sanatoria per colf e badanti*, in DRI, 2010, 2, 856.

<sup>817</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 17 marzo 2010 prot. 0001843.

<sup>818</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 17 marzo 2010 prot. 0001843.

Qualora la procedura di regolarizzazione riguardasse extracomunitari privi del permesso di soggiorno, a cui non era consentito lo svolgimento autorizzato di lavoro subordinato, ogni nucleo familiare aveva la possibilità di regolarizzare un solo addetto al bisogno familiare (colf) e due lavoratori all'assistenza di persone non autosufficienti (badante)<sup>819</sup>.

La circolare Inps ha chiarito che per il lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare poteva essere presentata una sola domanda per ciascun nucleo familiare, pena di inammissibilità dell'istanza, e che coloro che presentavano domanda dovevano esser in possesso di un reddito non inferiore ai 20 mila euro nel caso di famiglia composta da solo un percettore di reddito, 25 mila in caso di più soggetto conviventi percettori di reddito, membri del nucleo familiare. Per l'assistenza a persone affette da patologie o handicap non autosufficienti erano ammissibile una o due domande per nucleo familiare, anche per assistere componenti della famiglia non conviventi. A tal fine era, però, necessaria la presentazione allo Sportello unico per l'immigrazione di una certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario, che accertasse la sussistenza della limitazione dell'autosufficienza della persona per cui si richiedeva l'assistenza di una colf. Per agevolare tale procedura la Federazione dei medici di famiglia aveva predisposto un modello *ad hoc* che i medici di famiglia potevano utilizzare per produrre la certificazione che attestasse la limitazione dell'autosufficienza del soggetto per l'assistenza del quale era manifestata l'occupazione irregolare di uno o due badanti<sup>820</sup>. Non era invece necessario produrre alcuna documentazione per l'assistenza di persone già precedentemente invalide, in tal caso era infatti sufficiente la presentazione della documentazione relativo all'accertamento dello stato di invalidità rilasciato dalla competenti Commissioni sanitarie dell'Asl<sup>821</sup>.

Nella valutazione della capacità economica del datore di lavoro doveva essere presa in considerazione anche la disponibilità di un reddito esente da dichiarazione annuale o CUD

---

<sup>819</sup>V. P. RAUSEI, *L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti*, in *DRI*, 2009, 3, 772. V. anche la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 cit., 3.

<sup>820</sup>V. P. RAUSEI, *L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti cit., ult.loc.cit.* Il modello contiene l'insieme degli elementi formali e sostanziali per una completa e corretta redazione dell'atto richiesto dalla procedura, formato sulla base della documentazione clinica esibita al medico e dallo stesso esaminata e in ragione delle specifiche esigenze organizzative prospettate dal familiare dell'assistito o dall'assistito steso, circa la necessità di ricorrere a uno o due collaboratrici.

<sup>821</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 cit., 4.

(il modello di certificazione unica dei redditi) come ad esempio, l'assegno di invalidità che doveva essere comunque certificato<sup>822</sup>.

#### *La presentazione della domanda di emersione*

La dichiarazione di emersione era presentata previo pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore (art. 1-ter, terzo comma, primo periodo). Quindi, sia in caso di regolarizzazione di lavoro domestico, sia d'assistenza alla persona, la condizione di ammissibilità alla procedura di emersione era dato dal pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore, che doveva essere versato utilizzando il modello F24-versamenti con elementi identificativi presso gli sportelli bancari, gli uffici postali o con modalità on line collegandosi al sito dell'Agenzia delle Entrate<sup>823</sup>. Il versamento fu già possibile al 21 agosto 2009, prima ancora dell'inizio del periodo di presentazione della domanda di emersione<sup>824</sup> e il bollettino doveva essere compilato in base alla specifico oggetto di regolarizzazione, utilizzando i codici RINT per l'emersione dei lavoratori italiani e comunitari e REXT per quelli extracomunitari<sup>825</sup>. Se da un lato, il contributo forfetario, a carico del datore di lavoro, di 500 euro che non era deducibile ai fini dell'Irpef, come avviene, in via ordinaria, fino a un certo tetto, per la contribuzione relativa al personale domestico, lo erano, invece, i contributi effettivi pagati dopo la regolarizzazione, nei limiti di 1.549,37 euro l'anno<sup>826</sup>.

La procedura di presentazione dell'istanza di regolarizzazione, individuata dal legislatore, era diversa a seconda che si trattasse di lavoratori italiani e comunitari o extra

---

<sup>822</sup>V. P. RAUSEI, *L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti cit.*, 773.

<sup>823</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 cit., 4. Secondo la circolare del Ministero dell'Interno del 7 dicembre 2009 è da ritenersi il pagamento forfetario di 500 € eseguito da un soggetto che non sia il datore di lavoro a favore del lavoratore, per il quale tale soggetto abbia presentato la domanda di emersione.

<sup>824</sup>V. P. RAUSEI, *L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti cit.*, 774. Nel campo elementi identificativi andava scritto il codice fiscale del lavoratore o se, sprovvisto, i primi 17 caratteri del numero di un valido documento di identità.

<sup>825</sup>La risoluzione dell'Agenzia delle Entrate dell'11 agosto 2009 n. 209/E precisa che "Ai sensi del comma 3, dello stesso articolo 1-ter del decreto legge 78/2009, la dichiarazione di emersione è presentata previo pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore. Al fine di consentire il versamento del suddetto contributo, esclusivamente tramite il modello "F24 Versamenti con elementi identificativi", sono istituiti i seguenti codici: "RINT" denominato "Datori di lavoro domestico – emersione lavoratori italiani e comunitari - art. 1-ter del d.l. 78/2009" convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; "REXT" denominato "Datori di lavoro domestico – emersione lavoratori extracomunitari - art. 1-ter del d.l. 78/2009 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102".

<sup>826</sup>V. E. MASSI, *Legittimazione del lavoro irregolare di colf e badanti. Termini e modalità*, in DPL, 2009, 34, 2008. Secondo l'a. chi impiega una badante per assistere un familiare non autosufficiente può "godere" di uno sconto Irpef nella misura del 19% della spesa sostenuta entro un importo massimo di 2.100 euro, a condizione che il reddito complessivo non superi i 40.000 euro.

comunitari, per primi l'organo competenze a ricevere le domande è l'Inps, per i secondi è lo sportello unico dell'Immigrazione<sup>827</sup>.

Al fine di favorire la compilazione da parte delle famiglie e dei cittadini di tale modello è stata sottoscritta un'intesa con l'ANCI al fine di promuovere e assicurare la qualificata collaborazione dei comuni, i quali erano in tal modo abilitati all'invio delle domande di emersione<sup>828</sup>.

Come stabilito dall'art. 1-ter cit., quarto comma, la dichiarazione di sussistenza del rapporto di lavoro doveva contenere, a pena di inammissibilità, determinati elementi identificativi<sup>829</sup>.

---

<sup>827</sup> Nel caso in cui la regolarizzazione riguardasse i cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, così come per i cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno in corso di validità, l'istanza di emersione, ossia la "Dichiarazione di sussistenza del rapporto di lavoro" doveva essere presentata all'Inps, mediante il Mod. LD-EM2009, scaricabile dal sito dell'ente. Tale modulo poteva essere presentato: attraverso il Contact Center al numero 803 164; attraverso la procedura on-line collegandosi al sito [www.inps.it](http://www.inps.it) – Moduli – Aziende e Contributi; rivolgendosi agli sportelli dell'INPS, allegando la fotocopia del documento di identità del datore di lavoro; per posta con raccomandata con ricevuta di ritorno, allegando la fotocopia del documento di identità del datore di lavoro (v. il messaggio Inps del 31 agosto 2009 n. 19147 che fornisce un'assistenza e una guida informatica sulla compilazione dalla domanda di regolarizzazione). La presentazione del Mod. LD-EM2009 aveva valore anche come comunicazione obbligatoria di assunzione, ai sensi dell'art. 16 bis del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009 n. 2. Tale normativa prevedeva, in deroga alla normativa vigente, che anche i datori di lavoro domestico presentassero all'Inps le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga del rapporto di lavoro (art. 16 bis cit., undicesimo e dodicesimo comma). Sono assolti in tal modo gli obblighi previsti dall'art. 9 bis, d.l. 1 ottobre 1996, convertito con modificazioni dalla l. 28 novembre 1996, n. 608 e agli obblighi previsti dall'art. 4 bis, sesto comma, d.lgs. 181/2000 e successive modificazioni. Nel caso in cui il procedimento di emersione riguardasse un rapporto di lavoro instaurato con un cittadino extracomunitario in possesso di permesso di soggiorno valido per lavoro subordinato, permaneva l'obbligo per il datore di lavoro di trasmettere il contratto di soggiorno (Mod. Q) allo Sportello Unico dell'Immigrazione competente per territorio, obbligatorio dal 25 febbraio 2005 ai sensi del DPR 334/2004 (V. la circolare Inps del 10 agosto 2009 n. 101 cit.). Per i cittadini extracomunitari clandestini, invece, la dichiarazione di emersione doveva essere presentata allo Sportello Unico per l'Immigrazione, di cui all'art. 22 del t.u. sull'immigrazione, scaricando l'apposito software per l'accesso al modulo da compilare direttamente on line seguendo le istruzioni indicate.

<sup>828</sup>V. il protocollo d'intesa riguardante le procedure di emersione dal lavoro irregolare di extracomunitari addetti all'attività di assistenza alla persona o al lavoro domestico tra Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), del 31 agosto 2009, in [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0128\\_DLCIANCI lavoro.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0128_DLCIANCI lavoro.pdf). Tale protocollo ha come oggetto la collaborazione per l'attività di informazione e assistenza riguardante le dichiarazioni di emersione dal lavoro irregolare di cittadini extracomunitari addetti all'attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia da questi affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza ovvero al lavoro domestico di sostegno al lavoro familiare (art.1, primo comma). L'AnCI assicura i ministeri sottoscrittori dell'intesa la propria attività di sensibilizzazione e promozione nei confronti dei comuni per la collaborazione riguardante le procedure di emersione, allo scopo di snellire e accelerarne i relativi provvedimenti (art. 1, secondo comma). Le parti predispongono azioni finalizzate a dare adeguata pubblicità al protocollo stesso, alle iniziative e i progetti a esso derivanti e ne promuovono la diffusione e la conoscenza, anche tramite i consigli territoriali per l'immigrazione (Art. 2). Il protocollo è entrato in vigore il 1 settembre 2009 ed è valido fino al termine delle procedure di emersione dal lavoro irregolare (art. 3).

<sup>829</sup>Come stabilito dall'art. 1-ter cit., quarto comma, la dichiarazione di sussistenza del rapporto di lavoro doveva contenere, a pena di inammissibilità, determinati elementi identificativi, quali: i dati identificativi del

### *La verifica della procedura di emersione*

Ritornando alla procedura di emersione, il settimo comma dell'art. 1-*ter* stabiliva che era lo Sportello Unico per l'Immigrazione a effettuare la verifica di ricevibilità e di ammissibilità della dichiarazione<sup>830</sup> e sempre lo Sportello, acquisito il parere della questura che non sussistano motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno, convocava le parti a presentarsi per la stipulazione del contratto di soggiorno di cui all'art. 5-*bis* del T.U. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, e per la presentazione della richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato<sup>831</sup>.

---

datore di lavoro, compresi i dati relativi al titolo di soggiorno di lungo periodo, che era rilasciato dopo cinque anni di permanenza in Italia, nel caso di datore di lavoro extracomunitario; le generalità e nazionalità del lavoratore extracomunitario occupato al quale si riferiva la dichiarazione ed estremi del passaporto o di altro documento equipollente valido per l'ingresso nel territorio dello Stato; la tipologia e modalità d'impiego, specificando se si trattava di colf o badante, assunta a tempo pieno o parziale; l'attestazione di un reddito non inferiore ai 20 mila€ in caso di unico percettore di reddito o 25 mila € n caso di più percettori di reddito. Nel cumulo dei redditi per poter regolarizzare una colf si deve intendere come nucleo familiare non solo quello configurato dalla normativa, ossia i famigliari con identica residenza ma anche la cd. famiglia anagrafica, intendendo per tale famiglia le persone legate da vincolo di matrimonio, parentela affinità adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso Comune (così la circolare del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 2009 n. 0008456); la dichiarazione dell'occupazione del lavoratore alla data del 30 giugno 2009 e da almeno tre mesi; la dichiarazione che la retribuzione convenuta non era inferiore a quella prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento (Il riferimento a contratto collettivo pone alcuni problemi in tema di applicazioni dei ccnl. Il lavoro domestico era allora regolato infatti da due diversi contratti collettivi, l'uno stipulato da parte datoriale (Fidado e Domnina) e da Cgil, Cisl, Uil e Federcolf decorrente dal 1 marzo 2007 al 28 febbraio 2011, L'altro sottoscritto da Arpe, Federproprietà, Uppi, Confapi e i sindacati autonomi Fesica Confasal, Confsal Fisas, Confsal, decorrente dal 1 gennaio 2008 al 20 maggio 2010, entrambi con diversi inquadramenti e retribuzioni. Per un approfondimento v. G. BOVIO, *Regolarizzazione di colf e badanti: la fase di competenza dello Sportello Unico per l'Immigrazione*, in *DRI*, 2009, 3, 777) e che, in caso di lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare, l'orario lavorativo non era inferiore alle 20 ore settimanali. Non appariva in alcun modo possibile una legalizzazione del rapporto nel quale si giungesse alle venti ore settimanali (che, in ogni caso, è un "minimum") attraverso la sommatoria di più rapporti e, conseguentemente, più domande (V. E. MASSI, *ult.loc.cit.*); la proposta di contratto di soggiorno (art. 5-*bis* del t.u. sull'immigrazione). Il contratto di soggiorno contiene tra i vari impegni del datore di lavoro a: la dichiarazione sulla sussistenza di un alloggio per il lavoratore e che tale alloggio rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Sul punto sono intervenute alcune circolari precisando che per quanto riguarda l'alloggio del lavoratore, se questo dimora presso l'abitazione del datore di lavoro o è ospite presso altri soggetti è sufficiente esibire allo Sportello una copia della cessione di fabbricato per ospitalità e gli Sportelli Unici non sono tenuti a chiedere a quale titolo il datore di lavoro detiene l'alloggio (V. la circolare del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 2010 n. 0001354). Tale questione è riaffrontata dal Ministero il 19 febbraio 2009, stabilendo che nel caso in cui lavoratore straniero è alloggiato presso il datore di lavoro o è ospite presso un terzo soggetto deve esibire allo Sportello Unico: certificato di conformità dell'alloggio ai parametri di edilizia residenziale regionale o ricevuta dell'avvenuta richiesta di detto certificato relativa all'abitazione del datore di lavoro o del terzo ospitante; la cessione del fabbricato per ospitalità, presentata dal datore di lavoro o dall'ospitante gli estremi della ricevuta di pagamento del contributo forfetario di 500 € (v. la circolare del Ministero dell'Interno del 19 febbraio 2010 n. 0001396).

<sup>830</sup> Come anticipato il datore di lavoro che ha presentato la dichiarazione per uno o due lavoratori domestici extracomunitari addetti all'assistenza alla persona, all'atto della stipula del contratto di soggiorno, deve presentare allo Sportello Unico per l'Immigrazione una certificazione, rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con lo SSN. (V. Part. 1-*ter*, settimo comma, secondo periodo).

<sup>831</sup> Per i cittadini extracomunitari per i quali era stato chiesto nulla osta al lavoro subordinato, la dichiarazione di emersione determina la rinuncia alla richiesta di nulla osta al lavoro subordinato per le attività di lavoro domestico (colf e badanti) per il medesimo lavoratore, presentata ai sensi dei Decreti Flussi 2007 e 2008

Il personale dello Sportello unico, tra cui i funzionari, ivi presenti, della Direzione provinciale del lavoro che verificavano la documentazione cartacea, relativa sia al reddito che al rapporto di lavoro valutavano, altresì, la corrispondenza tra la dichiarazione resa attraverso l'istanza informatica e la documentazione esibita e la verifica del codice identificativo della marca da bollo<sup>832</sup>.

Il datore di lavoro, entro ventiquattro ore dalla data della stipulazione del contratto di soggiorno doveva effettuare la comunicazione obbligatoria di assunzione all'INPS, ai sensi dell'art. 16-*bis* del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2, presentando l'apposito modulo LDEM09extraUE, disponibile dal 1° ottobre 2009 sul sito Internet dell'Istituto. L'Inps provvedeva poi a trasmettere i dati necessari per gli altri adempimenti ai Servizi competenti del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, all'Inail, nonché ai Servizi regionali.

A lungo ci si è chiesto, se fosse possibile una volta avviata la procedura di emersione e pagato il contributo forfettario, interrompere da parte del datore di lavoro il rapporto con il lavoratore<sup>833</sup>. Con la circolare 29 ottobre n. 6466 è stato stabilito che il datore di lavoro è tenuto a completare la procedura di emersione, perfezionando la volontà di pervenire alla

---

(Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2007 e 3 dicembre 2008 – Gazzetta Ufficiale n. 279 del 30 novembre 2007 e n. 288 del 10 dicembre 2008). V. la circolare Inps del 10 agosto 2009 n. 101 *cit.*

<sup>832</sup> V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 *cit.* V. E. MASSI, *op cit.*, 2009.

<sup>833</sup> Con il messaggio del 9 dicembre 2009 n. 28660, l'Inps, riprendendo la circolare ministeriale del 29 ottobre, ha chiarito i casi di interruzione di rapporto di lavoro in tema di emersione. Si possono verificare infatti tre diverse fattispecie: il rapporto di lavoro si costituisce, per subentro, con datore di lavoro diverso dall'originario richiedente; la presa d'atto dello Sportello Unico del sopravvenire di causa di forza maggiore o di rinuncia che impedisce il perfezionamento del procedimento di emersione e rilascio di permesso per attesa occupazione al lavoratore interessato e il mancato perfezionamento del procedimento di emersione per rinuncia immotivata o mancata presentazione allo Sportello unico per la formalizzazione della rinuncia. Nel primo caso sono due i rapporti di lavoro da acquisire da parte dei funzionari Inps: il primo, con il datore di lavoro originario, inserendo come "data di sottoscrizione contratto di soggiorno" la data del decesso dell'assistito, che coinciderà anche con la data di cessazione del rapporto di lavoro; il secondo, con il soggetto subentrante, anche con dati diversi da quelli della domanda di emersione originaria relativamente alle caratteristiche del rapporto di lavoro (ore, retribuzione, etc.), con data di assunzione corrispondente al giorno successivo al decesso, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1-*ter*, comma 4, legge 102/2009, come da accertamenti svolti dallo Sportello Unico per l'Immigrazione al momento della convocazione e stipula del contratto di soggiorno. Qualora il subentro di un familiare non possa avvenire, si desumono dalla domanda di emersione i dati relativi al rapporto di lavoro e si inserisce come cessazione la data del decesso. Nel caso di presa d'atto dello Sportello Unico del sopravvenire di causa di forza maggiore o di rinuncia che impedisce il perfezionamento del procedimento di emersione e rilascio di permesso per attesa occupazione al lavoratore interessato, il funzionario acquisisce il rapporto di lavoro e la relativa cessazione alla data definita da parte dello Sportello Unico. In caso mancato perfezionamento del procedimento di emersione per rinuncia immotivata o mancata presentazione allo Sportello unico per la formalizzazione della rinuncia, il funzionario, tenuto conto che decadono tutti i benefici previsti dalla sanatoria, dovrà acquisire questi rapporti di lavoro in procedura intranet senza la preventiva selezione prevista per l'emersione, con l'applicazione di tutte le sanzioni previste dalla normativa generale nei casi di assunzione di lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno.

regolarizzazione del lavoratore extracomunitario occupato alle sue dipendenze, manifestata con il versamento del contributo di 500 € e con la presentazione della domanda, firmando presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione il contratto di soggiorno contestualmente al lavoratore extracomunitario e adempiendo all'obbligo di comunicazione obbligatoria presso l'Inps. Solo dopo aver assolto tali procedure il datore di lavoro ha la facoltà di metter fine al rapporto di lavoro. La rinuncia alla dichiarazione di emersione, in corso, comporta invece l'archiviazione del procedimento di emersione e la cessazione della sospensione dei procedimenti sanzionatori (art. 1-*ter*, ottavo e nono comma della l. n. 102 del 2009). In un simile caso il datore di lavoro è comunque convocato per formalizzare la rinuncia e nel caso non si presenti si applicano le norme previste dall'art. 1-*ter*, settimo, ottavo e nono comma della legge in esame<sup>834</sup>. Solo qualora la rinuncia sia dovuta a causa di forza maggiore sopravvenuta, si pensi al decesso dell'assistito, è consentito in sede di convocazione, il subentro di un componente del nucleo familiare del defunto, anche modificando il rapporto, ad esempio da badante a colf, qualora sussistano determinati requisiti<sup>835</sup>. La questione delle interruzioni del rapporto di lavoro al di fuori delle ipotesi previste, prima della conclusione della procedura di emersione, è stato oggetto di un'ulteriore intervento da parte del Ministero degli Interni il 7 dicembre 2009<sup>836</sup>, secondo il quale in caso di interruzione del rapporto il datore di lavoro con il lavoratore devono essere convocati presso lo sportello unico al fine di formalizzare la rinuncia<sup>837</sup> e il datore di lavoro ha il dovere di sottoscrivere il contratto di soggiorno per il periodo dell'effettivo impiego, di fare la comunicazione obbligatoria all'Inps e di versare i contributi previdenziali e assistenziali all'Inps per il periodo di effettiva durata del rapporto. I lavoratori coinvolti da tale interruzione possono richiedere il rilascio del permesso di soggiorno per attesa di occupazione<sup>838</sup>. Tali lavoratori non possono essere infatti assunti da un datore di lavoro diverso da quello che ha presentato domanda. Il cittadino di uno stato non facente parte dell'Unione Europea, non può essere assunto da altro datore di lavoro in quanto non ha ancora presentato richiesta di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, requisito

---

<sup>834</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 29 ottobre 2009 n. 6466 *cit.*

<sup>835</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 29 ottobre 2009 n. 6466 *cit.*

<sup>836</sup>V. la circolare del Ministero degli Interni del 7 dicembre 2009 prot. 007950.

<sup>837</sup>La circolare del 7 dicembre 2009 precisa che se a seguito della convocazione si presenta solo il datore di lavoro, questo deve confermare di aver assolto l'obbligo di informare il lavoratore sulla necessità di presentarsi alla convocazione presso lo sportello unico per completare la procedura di emersione, fornendo i motivi per cui il lavoratore è stato impossibilitato a presenziare a tale convocazione, qualora ne sia a conoscenza.

necessario per l'assunzione regolare<sup>839</sup>. La sottoscrizione del contratto di soggiorno, congiuntamente alla comunicazione obbligatoria di assunzione all'INPS rappresentano quindi il perfezionamento della procedura di emersione, senza le quali non opera l'estinzione dei reati amministrativi commessi<sup>840</sup>.

Il contratto di soggiorno deve essere stipulato da colui che ha presentato la domanda di emersione, ma in caso di impossibilità documentata del datore di lavoro di sottoscriverlo, tale facoltà è riservata anche al coniuge, ai figli o ai parenti in linea retta o collaterale fino al terzo grado, che opera per conto del proprio congiunto. Nel caso invece a firmare tale contratto siano altri soggetti è necessario far ricorso a procura notarile, delega o mandato o procura con firma autenticata da un funzionario del Comune di residenza del datore di lavoro<sup>841</sup>.

La sottoscrizione del contratto di soggiorno, congiuntamente alla comunicazione obbligatoria all'INPS e il rilascio del permesso di soggiorno comportava l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi derivanti dalla violazione delle norme relative all'ingresso e al soggiorno sul territorio nazionale e all'impiego di lavoratori, anche di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale.

Le modalità di corresponsione delle somme dovute per la regolarizzazione sono state stabilite con il decreto ministeriale del 2 settembre. Si è sancito che il versamento, nei termini prescrittivi, dei contributi previdenziali e dei premi nonché dei relativi interessi dovuti per i periodi antecedenti ai tre mesi sanati, fossero pagati in un'unica soluzione, oppure in rate mensili di eguale importo, maggiorate: a) fino a ventiquattro mesi degli interessi legali; b) fino a trentasei mesi, degli interessi di dilazione a decorrere dal venticinquesimo mese (art. 1, primo comma, primo periodo del d.m.).

Il d.lgs. n. 109 del 2009 in tema di ammissibilità delle domande ha precisato che la sussistenza di meri errori materiali non costituiva di per sé causa di inammissibilità della dichiarazione di emersione (art.1-ter, settimo comma, quarto periodo) e che la mancata presentazione delle parti senza giustificato motivo determinava l'improcedibilità e l'archiviazione del procedimento (art.1-ter, settimo comma, quinto periodo). In caso di irricevibilità, archiviazione o rigetto delle domande di emersione, non si procedeva

---

<sup>838</sup>V. la circolare del Ministero degli Interni del 7 dicembre 2009 cit. Tale orientamento è contenuto anche nella circolare del Ministero dell'Interno n. 8392 del 28 dicembre 2009.

<sup>839</sup>Così il messaggio Inps 9 dicembre 2009 n. 28660.

<sup>840</sup>Così il messaggio Inps 9 dicembre 2009 n. 28660.

<sup>841</sup>Così la circolare del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 2009 n. 0008456.

comunque alla restituzione del contributo forfetario di 500 euro<sup>842</sup>. Solo infatti in alcuni casi eccezionali, valutati dai competenti Ministeri, poteva essere disposto il rimborso.<sup>843</sup> Solo in caso di presentazione di documentazione insufficiente poteva essere richiesta eventualmente un'integrazione fissando una nuova data di convocazione<sup>844</sup>.

Il 1 dicembre 2009 il Ministero ha stabilito inoltre la possibilità di completare la procedura di emersione anche nel caso non fosse pervenuta allo Sportello Unico la richiesta in formato digitale che si sarebbe dovuta inviare attraverso il sito del Ministero dell'Interno tra il 1 e il 30 settembre. L'avvenuto pagamento del contributo di 500 euro, attraverso il modello F24, versato entro il 30 settembre), rappresentava una prova manifesta della volontà di regolarizzare il rapporto di lavoro<sup>845</sup>.

L'art 1-ter, ottavo comma prevedeva inoltre che "Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino alla conclusione del procedimento [...], sono sospesi i procedimenti penali e amministrativi nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore [] per le violazioni delle norme [...] a) relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale, con esclusione di quelle di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni; b) relative all'impiego di lavoratori, anche se rivestano carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale". Erano quindi sospesi i procedimenti penali e amministrativi a carico dei lavoratori extracomunitari, per i quali poteva essere presentata la dichiarazione di emersione del lavoro irregolare e a carico dei datori di lavoro per le violazioni delle norme relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale (con esclusione quelle previste dall'art. 12 del .tu. immigrazione) e per quelle relative all'impiego dei lavoratori, anche se rivestivano carattere finanziario fiscale, previdenziale e assistenziale<sup>846</sup>. La mancata presentazione, l'archiviazione, il rigetto della dichiarazione faceva però cessare la sospensione di tali procedimenti. La sottoscrizione del contratto di soggiorno, la comunicazione obbligatoria di assunzione all'Inps e il rilascio del permesso di soggiorno determinavano infatti per il datore di lavoro e il prestatore extracomunitario l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni sopradette.

---

<sup>842</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 *cit.* e la circolare Inps del 10 agosto 2009 n. 101 *cit.*

<sup>843</sup>Così il messaggio Inps 9 dicembre 2009 n. 28660.

<sup>844</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 *cit.*

<sup>845</sup>V. la circolare del Ministero degli Interni del 1 dicembre 2009 prot. 0007602. Dello stesso orientamento il messaggio Inps 9 dicembre 2009 n. 28660.

<sup>846</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno, del lavoro, della Salute e delle Politiche del 7 agosto 2009 *cit.*

Il lavoratore extra comunitario per l'intera durata della procedura non poteva essere espulso, tranne che per alcune ipotesi gravi evidenziate: l'espulsione ex art. 13, primo e secondo comma, lettera c) del d.lgs.n. 286/1998 e art. 3 della l. n. 155/2005; la segnalazione, in base ad accordi o convenzioni internazionali, di non ammissione nel territorio italiano; la condanna, anche non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale.

Si tratta, in ogni caso, di situazioni personali che escludevano *ab initio* la possibilità di iniziare la stessa procedura di regolarizzazione come, ad esempio, per i soggetti accompagnati alla frontiera per motivi di sicurezza, ordine pubblico o terrorismo o per gli extra comunitari condannati, anche con sentenza non definitiva, per un reato per cui era previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza<sup>847</sup>.

Per quanto riguarda invece la regolarizzazione dei lavoratori italiani, comunitari ed extracomunitari muniti di permesso di soggiorno, l'accoglimento della domanda emersione e la contestuale iscrizione all'Inps determinava l'immediata e completa estinzione degli illeciti amministrativi di qualsiasi natura derivante dall'occupazione irregolare di lavoratori<sup>848</sup>.

Poiché l'emersione riguardava rapporti di lavoro già esistenti almeno dal 1° aprile 2009 e svoltasi in forma irregolare, senza alcuna formalizzazione, l'estinzione degli illeciti condonati dal d.lgs. n. 276 non incideva nei rapporti privati fra il datore di lavoro e il prestatore di lavoro. Al fine di evitare l'insorgere di prevedibili contenziosi relativi al rapporto di lavoro non regolare era auspicabile la sottoscrizione, in sede sindacale, o presso la Dpl, di un atto di conciliazione ai sensi dell'art. 410 c.p.c. attraverso il quale il lavoratore rinunciava ad avanzare pretese future a fronte dell'avvenuta regolarizzazione<sup>849</sup>.

La regolarizzazione del 2009, nata per "salvare" dal cd. *reato di clandestinità* (introdotto dall'art.1 della L. 15 luglio 2009, n. 94) le migliaia di colf e badanti straniere, irregolarmente alle dipendenze delle famiglie italiane, non ha sortito le speranze attese: il maxi-condono si è trasformato, invece, in una mini sanatoria. Nonostante il Ministero del lavoro prevedesse tra le 500 e le 750 mila domande, le richieste di emersione sono state solo 294 mila, circa 80 mila per le colf e circa 114 mila per le badanti<sup>850</sup>, evidenzia come che la maggior parte delle

---

<sup>847</sup>Così V. E. MASSI, *op cit.*, 2010.

<sup>848</sup>V. P. RAUSEI, *L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti cit.*, 775.

<sup>849</sup>V. M. BRISCIANI, *Colf e badanti: così la regolarizzazione di settembre*, in *GLAV*, 2009, 34, 50.

<sup>850</sup>Cfr. MINISTERO DEGLI INTERNI, *Dichiarazione emersione- situazione domande ricevute*, 1° ottobre 2009, in [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033\\_Report\\_Conclusivo\\_-\\_Dichiarazione\\_di\\_Emersione.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033_Report_Conclusivo_-_Dichiarazione_di_Emersione.pdf)

badanti e colf e i loro datori di lavoro, hanno preferito continuare a operare nel sommerso. Di tali regolarizzazione quanti erano veramente tali? Quanti invece anziché essere lavoratori domestici o colf erano solo amici o parenti in nero, che hanno utilizzato questa procedura solo per regolarizzare la propria posizione lavorativa?

La regolarizzazione del 2009 ha un difetto alla base, riserva la procedura di emersione solo ad alcune categorie di lavoratori, le colf e le badanti, un orientamento opposto invece avrebbe sicuramente permesso una maggiore regolarizzazione delle posizioni in nero. Altre perplessità si sono poste anche per le badanti, dove, pur non essendo necessario il requisito del reddito, sono emerse perplessità in tema di certificazione dello stato di salute dell'assistito, là dove non esisteva se non nella dichiarazione di una commissione medica<sup>851</sup>.

Secondo alcune associazioni sindacali a frenare la regolarizzazione sarebbero stati i requisiti imposti. Il versamento di un contributo forfettario di 500 euro da parte del datore di lavoro, in realtà spesso pagato direttamente dal lavoratore, è stato un limite sia per il lavoratore che per il datore di lavoro, specie considerando che l'esborso non è rimborsabile, nel caso la dichiarazione di emersione non venga accettata. Nella dichiarazione di emersione, inoltre, si doveva indicare il domicilio del lavoratore, sebbene costui fosse impossibilitato a stipulare un contratto di locazione in quanto privo di permesso di soggiorno. Anche la fissazione di un limite di reddito (20 mila euro per le colf) ha posto seri problemi, essendo esclusa la possibilità di cumulare i redditi del datore di lavoro con quelli di familiari non conviventi. Entrambi queste due questioni sono state infatti chiarite da circolari ministeriali solo quando il periodo per presentare le domande di emersione si era concluso. Tali ritardi chiarificatori hanno avuto l'effetto di render l'emersione una procedura poco appetibile. Infine considerando che la collaborazione domestica è prettamente svolta "a ore" presso più datori di lavoro, pare difficile che un solo datore di lavoro decida di addossarsi il costo dell'emersione; è vietato, infatti, il cumulo di più rapporti di lavoro<sup>852</sup>.

Questa sanatoria, così è corretto definirla, non è stata sufficiente per regolarizzare il gran numero di lavoratori clandestini presenti in Italia. L'auspicio è che le successive regolarizzazioni del fenomeno dell'immigrazione e del lavoro irregolare sia più volte a

---

<sup>851</sup>Così A.R. CARUSO, *Sanatoria per colf e badanti*, in *DRI*, 2010, 2, 859

<sup>852</sup>V. V.POLCHI, *La sanatoria delle badanti è un flop. 266.000 domande, Maroni: "No proroghe"*, in *La Repubblica* del 30 settembre 2009.

garantire i diritti dei lavoratori immigrati.<sup>853</sup> Solo in tal modo è possibile una convivenza pacifica tra lavoratori autoctoni e stranieri, irregolari e non.

### **3.3. Il d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109: tra regolarizzazione e recepimento della direttiva 2009/52/CE.**

Il d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109 pone nell'ordinamento italiano due novità: da un lato viene introdotta una nuova procedura di emersione, stavolta estesa a tutti i lavoratori irregolari, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, dall'altra, è recepita la direttiva comunitaria 2009/52/CE che introduce sanzioni penali ai lavoratori che impiegano stranieri illegalmente presenti sul territorio. Il presente provvedimento quindi non soltanto ha introdotto in Italia le indicazioni europee volte a contrastare, inasprendo le sanzioni contenute nel t.u. sull'immigrazione, gli impieghi irregolari caratterizzati da particolare sfruttamento di lavoratori privi di permesso di soggiorno, ma ha anche riconosciuto l'opportunità ai datori di lavoro interessati di adeguarsi volontariamente alle nuove norme di legge attraverso la procedura del ravvedimento operoso, evitando così il nuovo regime sanzionatorio<sup>854</sup>. Si analizzino questi due aspetti.

#### ***La regolarizzazione del 2012***

Dopo tre anni dall'ultima sanatoria è stata introdotta una nuova procedura di emersione, per regolarizzare i lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno, occupati irregolarmente sul territorio dello Stato, ad opera dell'art. 5 del d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109.

Possono far richiesta di emersione “i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno [...] che, alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo occupano irregolarmente alle proprie dipendenze da almeno tre mesi, e continuano a occuparli alla data di presentazione della dichiarazione [...] lavoratori stranieri presenti nel territorio nazionale in modo ininterrotto almeno dalla data del 31 dicembre 2011, o precedentemente, possono dichiarare la sussistenza del rapporto di lavoro allo sportello unico per l'immigrazione” (art.5, primo comma, primo periodo).

---

<sup>853</sup>Così A.R. CARUSO, *Sanatoria per colf e badanti*, in *DRI*, 2010, 2, 859.

<sup>854</sup>V. A. ROZZA, *Regolarizzazione extracomunitari: necessaria la presenza in Italia dal 2011*, in *GLAV*, 2012, 35, 26.

### *I datori di lavoro e i lavoratori*

La forma del primo comma è molto simile alle disposizioni che normavano l'emersione del 2009. I datori di lavoro ammessi sono infatti gli stessi: il datore di lavoro potrà essere una persona fisica o giuridica italiana, di uno Stato membro dell'Unione europea oppure di uno Stato non appartenente alla Comunità europea, ma titolare di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ovvero del permesso di soggiorno per familiare di cittadino UE oppure del permesso di soggiorno permanente per familiare di cittadino Ue, come previsto dall'art.9 del T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n.286 del 1998). Sono ammessi anche i cittadini stranieri che hanno presentato richiesta di rilascio/rinnovo di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di carta di soggiorno per familiare di cittadino comunitario<sup>855</sup>.

Il cittadino straniero, per essere in possesso del permesso di soggiorno di lunga durata, deve aver avuto, per almeno cinque anni, il permesso di soggiorno in corso di validità e aver dimostrato la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio.

La circolare Inps del 2012 ha precisato inoltre che sono ammessi all'emersione oltre ai datori di lavoro non agricoli e i datori di lavoro agricoli anche i datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze personale addetto al lavoro domestico e di sostegno al bisogno familiare. In particolare ha stabilito, come per la regolarizzazione del 2009, che il datore di lavoro domestico è persona fisica ma, in alcuni particolari casi, anche la persona giuridica può esservi assimilata. Infatti, alle comunità stabili, senza fini di lucro, che sostituiscono sotto il profilo morale e organizzativo le famiglie di coloro che ne fanno parte, è riconosciuta la possibilità di assumere un lavoratore domestico in quanto le sue prestazioni sono destinate a rispondere alle consuete esigenze di servizi domestici, caratteristiche della vita familiare<sup>856</sup>.

Il datore di lavoro per accedere alla procedura di emersione deve essere in possesso dei requisiti di reddito, stabiliti dal decreto interministeriale previsto per il 29 agosto (art.5,

---

<sup>855</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro, delle Politiche Sociali del 7 settembre 2012 n. 6291 prot. n. 0005636, in *GLAV*, 2012, 37, 17 s.

settimo comma). Tale decreto prevede l'ammissione alla procedura di emersione e' condizionata all'attestazione del possesso, da parte del datore di lavoro persona fisica, ente o società, di un reddito imponibile o di un fatturato risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente non inferiore a 30.000,00 (trentamila) euro annui<sup>857</sup>. Nella predetta disposizione rientrano anche le comunità stabili senza fine di lucro<sup>858</sup>.

Nel caso la dichiarazione di emersione di un lavoratore straniero da adibire come colf o come badante il reddito imponibile del datore di lavoro non deve essere inferiore a 20.000 euro annui in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito, ovvero non inferiore a 27.000 euro annui in caso di nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi. Il coniuge e i parenti entro il secondo grado concorrono, all'occorrenza, alla determinazione del reddito anche se non conviventi<sup>859</sup>. In tal caso il legislatore corregge quanto sancito nella l. n. 102 del 2009 e specifica l'utilizzo nella nozione di famiglia anagrafica, come confermato dalla circolare interpretativa del 9 dicembre 2009.

Nel caso un datore di lavoro decida di regolarizzare più lavoratori, ammessa la sussistenza del requisito reddituale, la congruità della capacità economica del datore di lavoro in rapporto al numero delle richieste presentate, e' valutata dalla direzione provinciale del lavoro (Dpl)<sup>860</sup>.

Non è soggetto ad alcuna verifica dei requisiti reddituali il datore di lavoro affetto da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, il quale effettua la dichiarazione di emersione per un lavoratore straniero addetto alla sua assistenza.<sup>861</sup>

In tema di capacità economica il Ministero suggerisce di considerare anche la disponibilità di un reddito esente da dichiarazione annuale e/o CUD, si pensi agli assegni di invalidità<sup>862</sup>. Per l'imprenditore agricolo inoltre è possibile far riferimento non solo al reddito agrario ma anche a indici di capacità economica di tipo analitico risultanti dalla

---

<sup>856</sup>Così la circolare Inps del 14 settembre 2012 n. 113 in *GLAV*, 2012, 38, 61s. Possono quindi essere datori di lavoro domestico: le comunità religiose, le convivenze militari, le case famiglia, le comunità di recupero e/o assistenza disabili, le comunità focolari.

<sup>857</sup>V. l'art. 3, primo comma del d.m. del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione e con il Ministero dell'economia e delle finanze del 29 agosto 2012, in *GLAV*, 2012, 37, 15 ss.

<sup>858</sup>Così la circolare Inps del 14 settembre 2012 n. 113 *cit.*

<sup>859</sup>V. l'art. 3, secondo comma del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.*

<sup>860</sup>V. l'art. 30-*bis*, ottavo comma del d.p.r. 31 agosto 1999 n. 394.

<sup>861</sup>V. l'art. 3, quarto comma del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.*

<sup>862</sup>Così A. ROZZA, *Sanatori stranieri: il provvedimento di espulsione attesta la presenza*, in *Glav*, 40, 2012, 53.

dichiarazione Iva, prendendo in considerazione il volume di affari al netto degli acquisti o dalla dichiarazione Irap e i contributi comunitari documentati dagli organismi erogatori<sup>863</sup>.

Il ricorso alla sanatoria impone al datore di lavoro anche una verifica preventiva su quali siano gli obblighi di sicurezza nei confronti dei lavoratori da regolarizzare che devono essere sanati attraverso il ravvedimento volontario, e su tale punto si può osservare che la presentazione della dichiarazione di emersione implica anche l'impegno da parte del datore di lavoro di eliminare eventuali violazioni in tempi immediati non essendo possibile beneficiare di dilazioni<sup>864</sup>.

Non tutti i datori di lavoro nonostante presentino le caratteristiche di cui sopra sono ammessi alla procedura di emersione. Sono esclusi dal presentare emersione i datori di lavoro che risultino condannati negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, “ per: a) favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; b) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'articolo 603-*bis* del codice penale; c) reati previsti dall'articolo 22, comma 12, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni” (art. 5, terzo comma, lettera a),b) e c)).

Non è ammesso alla procedura il datore di lavoro che, a seguito dell'espletamento di procedure di ingresso di cittadini stranieri per motivi di lavoro subordinato ovvero di procedure di emersione dal lavoro irregolare non abbia provveduto alla sottoscrizione del contratto di soggiorno presso lo sportello unico ovvero alla successiva assunzione del lavoratore straniero, salvo non sussistano cause di forza maggiore non imputabili al datore di lavoro(art. 5, quarto comma).

Sono esclusi dall'emersione anche i rapporti di lavoro a tempo parziale, ad eccezione del lavoro domestico e di sostegno al bisogno familiare (art. 5 cit., secondo comma).

Diversa è anche la categoria verso cui l'emersione è rivolta, trattandosi ora solo di stranieri, indipendentemente dalla loro categoria lavorativa. L'emersione precedente era invece riservato a tutti i lavoratori stranieri e non che fossero occupati irregolarmente come colf o come badanti. Rientrano nella procedura anche i lavoratori stranieri presenti ininterrottamente dal 31 dicembre 2011 titolari permesso di soggiorno rilasciato per motivi

---

<sup>863</sup>Così A. ROZZA, *ult.loc.cit.*

<sup>864</sup>Così M. GALLO, *Sanatoria dei lavoratori stranieri e sicurezza sul lavoro*, in GLAV,2012, 37, 23.

che non autorizzano lo svolgimento di attività lavorativa o autorizzati a permanere sul territorio nazionale per il periodo temporale delimitato (es. art. 31 t.u.)<sup>865</sup>.

Non sono ammessi però alla procedura di emersione “i lavoratori stranieri: a) nei confronti dei quali sia stato emesso un provvedimento di espulsione [...]; b) che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato; c) che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva compresa quella pronunciata [...]; d) che comunque siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone” (art. 5 , tredicesimo comma). Solo in tali casi e solo quando lo straniero non sia presente sul territorio nazionale, ininterrottamente, almeno dal 31 dicembre 2001, lo straniero non è ammesso alla procedura di emersione. I requisiti di accesso alla procedura di emersione riguardanti il lavoratore straniero sono stati previsti considerando quanto indicato nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 172/2012, in merito alla valutazione della pericolosità sociale degli stranieri con riferimento ai reati previsti dall'art. 381 c.p.p.<sup>866</sup> La sentenza della Corte ha bocciato l'automatismo previsto dalle norme sulla regolarizzazione del 2009 ritenendo manifestamente irragionevole escludere automaticamente l'accesso alla sanatoria in presenza di condanne anche non definitive per uno dei reati predetti, nonostante si tratti di reati non necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi. Si tratta infatti di reati per cui la norma stessa prevede la possibilità di procedere all'arresto solo se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto.<sup>867</sup> La Corte ha ritenuto quindi che debba in tal casi essere sempre permesso alla pubblica amministrazione apprezzare correttamente gli interessi coinvolti e accertare effettivamente se il lavoratore extracomunitario si o meno pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Il Ministero dell'Interno ha recepito tale orientamento nella circolare del 31 luglio, stabilendo che l'eventuale sussistenza di condanna per i reati inquadrabili nella citata disposizione non determina alcun automatismo ostativo, dato che da sola non è sufficiente a esprimere un giudizio di pericolosità ma deve esser valutata tra gli elementi da considerarsi nella formulazione di un più ampio quadro personale idoneo a suffragare la

---

<sup>865</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 12 settembre 2012 prot.n. 0007809 in *GLAV*, 2012, 37, 20 s.

<sup>866</sup>V. anche la circolare del Ministero dell'Interno 31 luglio 2012 prot. 0005090 in *GLAV*, 2012, 35, 28.

valutazione che lo straniero rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico e la sicurezza per lo Stato o per uno degli Stati con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi per la soppressione del controllo alle frontiere interne<sup>868</sup>.

#### *Il rapporto di lavoro*

Il rapporto di lavoro che può essere regolarizzato e sanato è quello previsto dall'art. 22 del t.u., il rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato<sup>869</sup>.

Il periodo per il quale lo straniero clandestino deve essere occupato, 3 mesi dalla entrata in vigore del decreto il 9 agosto 2012, è quello previsto dalla sanatoria del 2009. Ciò che significa che il datore di lavoro per accedere all'emersione deve avere alle proprie dipendenze il lavoratore dal 9 maggio e lo stesso lavoratore deve essere tale anche al momento della presentazione della domanda.

Diversamente dal 2009 stavolta è inserito un ulteriore limite, ossia che il lavoratore sia presente nel territorio nazionale in modo ininterrotto almeno dalla data del 31 dicembre o precedentemente. Tale presenza deve essere attestata mediante documentazione proveniente da organismi pubblici.

A lungo si è discusso quale fosse la corretta interpretazione di "documentazione proveniente da organismi pubblici", tanto da indurre il Ministero dell'Interno a chiedere un parere all'Avvocatura generale dello Stato<sup>870</sup>. Secondo l'Avvocatura la *ratio* sottesa all'adozione del più ampio termine "organismi pubblici" è proprio quella di includervi anche soggetti, pubblici, privati o municipalizzati che istituzionalmente o per delega svolgono una funzione o una attribuzione pubblica o un servizio pubblico<sup>871</sup>. Nella documentazione *de qua* rientrano, di diritto: la certificazione medica proveniente da struttura pubblica; il certificato di iscrizione scolastica dei figli del lavoratore tessere nominative dei mezzi pubblici certificazioni provenienti dalle forze pubbliche, quali

---

<sup>867</sup>V. A. ROZZA, *Regolarizzazione extracomunitari: necessaria la presenza in Italia dal 2011*, in *GLAV*, 2012, 35, 27.

<sup>868</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno del 12 settembre 2012 prot.n. 0007809 cit. E' necessario infatti esplicitare le ragioni che fanno ritenere la pericolosità sociale, attenendosi ai criteri di oggettività, concretezza e attualità.

<sup>869</sup>Secondo l'art. 4, secondo comma, del d.m. del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione e con il Ministero dell'economia e delle finanze del 29 agosto 2012, "possono essere regolarizzati solo rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato con orario di lavoro a tempo pieno, fatta eccezione per il settore del lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare per il quale sono ammessi i rapporti di lavoro a tempo determinato e indeterminato con orario di lavoro a tempo parziale non inferiore alle 20 ore settimanali, con la retribuzione prevista dal CCNL e comunque non inferiore al minimo previsto per l'assegno sociale".

<sup>870</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 4 ottobre 2012 n. 6121.

<sup>871</sup>V. il parere dell'Avvocatura di Stato del 4 ottobre 2012 in *GLAV*, 2012, 40, 55.

sanzioni stradali, amministrative, multe di ogni genere, ecc.; la titolarità di schede telefoniche di operatori italiani (TIM, Vodafone, Wind, Tre, ecc.); i centri di accoglienza o di ricovero autorizzati o anche religiosi; la documentazione rilasciata da rappresentanze diplomatiche o consolari in Italia, sempre in data antecedente al 31 dicembre 2011<sup>872</sup>. Trattasi di documentazione che pur non provenendo da un'amministrazione pubblica è rilasciata da soggetti che erogano servizi e/o intrattenendo relazione di carattere lato sensu pubblici, ciò indipendentemente dalla condizione di regolarità dell'utente.

Non è prevista inoltre la possibilità della regolarizzazione un rapporto di lavoro a tempo parziale , (art. 5, secondo comma del d.lgs. n. 109 del 2012). La naturale conseguenza è che il datore di lavoro, nella domanda di sanatoria, non può dichiarare un orario inferiore a quello ordinario (40 ore o minor valore fissato dalla contrattazione collettiva). Sono esclusi da tale limitazione ovviamente i rapporti domestici e di cura, dove invece non possono essere regolarizzati rapporti di lavoro con un orario inferiore a 20 ore settimanali.

#### *La presentazione della domanda di emersione*

I datori di lavoro i cui rapporti di lavoro presentano tali caratteristiche e che vogliono regolarizzare il rapporto irregolare devono dichiarare la sussistenza del rapporto allo Sportello Unico per l'immigrazione.

Come nella precedente emersione le dichiarazioni di emersione possono essere presentate esclusivamente con modalità informatiche dalle ore 24.00 del 15 settembre al 15 ottobre 2012. Considerato che non sono previste un tetto massimo di domande, e non si tratta quindi di un *click-day* non è necessario concentrare le domande nella fase iniziale della procedura<sup>873</sup>.

Le modalità di presentazione della domanda sono stabilite con il decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione e con il Ministero dell'economia e delle finanze del 29 agosto 2012<sup>874</sup>. Come nella precedente emersione del 2009 al fine di

---

<sup>872</sup>V. il parere dell'Avvocatura di Stato del 4 ottobre 2012.

<sup>873</sup> V. la circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro, delle Politiche Sociali del 7 settembre 2012 prot. n. 0005636 *cit.*

<sup>874</sup> Le modalità di presentazione della domanda sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione e con il Ministero dell'economia e delle finanze da adottarsi entro venti giorni dall'entrata in vigore del presente decreto (art. 5, primo comma, secondo periodo). L'art. 1, comma terzo del d.m. del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche

favorire la compilazione da parte delle famiglie e dei cittadini di tale modello valida l'intesa sottoscritta con l'ANCI il 31 agosto 2009<sup>875</sup>.

Tale decreto stabilisce quali elementi deve contenere la domanda di dichiarazione, all'atto della presentazione della procedura di emersione<sup>876</sup>.

La dichiarazione di emersione è presentata previo pagamento, con le modalità previste dal decreto interministeriale, di un contributo forfettario di 1.000 euro per ciascun lavoratore (art.5, quinto comma, primo periodo). Tale contributo non è deducibile ai fini dell'imposta sul reddito (art. 5, quinto comma, secondo periodo).

Il modello di pagamento deve contenere, oltre ai dati relativi al datore di lavoro, anche il numero di passaporto o di altro documento equipollente del lavoratore<sup>877</sup>.

---

sociali, con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione e con il Ministero dell'economia e delle finanze del 29 agosto 2012 prevede le fasi della procedura e le modalità di compilazione dei moduli appositamente predisposti per la presentazione della dichiarazione di emersione sono indicate nel "Manuale dell'utilizzo del sistema" pubblicato a cura del Ministero dell'interno. L'accesso al sistema informatico avviene tramite connessione a internet e consente la compilazione e la spedizione telematica della dichiarazione di emersione, previa registrazione dell'utente sull'apposita pagina disponibile all'indirizzo [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

<sup>875</sup>V. il protocollo d'intesa riguardante le procedure di emersione dal lavoro irregolare di extracomunitari addetti all'attività di assistenza alla persona o al lavoro domestico tra Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), del 31 agosto 2009, in [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0128\\_DLCIANCIlavoro.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0128_DLCIANCIlavoro.pdf) Tale protocollo ha come oggetto la collaborazione per l'attività di informazione e assistenza riguardante le dichiarazioni di emersione dal lavoro irregolare di cittadini extracomunitari addetti all'attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia da questi affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza ovvero al lavoro domestico di sostegno al lavoro familiare (art.1, primo comma). L'Anci assicura i ministeri sottoscrittori dell'intesa la propria attività di sensibilizzazione e promozione nei confronti dei comuni per la collaborazione riguardante le procedure di emersione, allo scopo di snellire e accelerarne i relativi provvedimenti (art. 1, secondo comma). Le parti predispongono azioni finalizzate a dare adeguata pubblicità al protocollo stesso, alle iniziative e i progetti a esso derivanti e ne promuovono la diffusione e la conoscenza, anche tramite i consigli territoriali per l'immigrazione (Art. 2). Il protocollo è entrato in vigore il 1 settembre 2009 ed è valido fino al termine delle procedure di emersione dal lavoro irregolare (art. 3).

<sup>876</sup> V. l'art. 4, primo comma del d.m. del 29 agosto 2012 cit. Gli elementi che la domanda di dichiarazione, all'atto della presentazione della procedura di emersione deve contenere, sono: i dati identificativi del datore di lavoro, compresi i dati relativi al titolo di soggiorno nel caso di datore di lavoro straniero; l'indicazione delle generalità e della nazionalità del lavoratore straniero occupato al quale si riferisce la dichiarazione e l'indicazione degli estremi del passaporto o di un altro documento equipollente valido per l'ingresso nel territorio dello Stato; l'indicazione della tipologia e delle modalità di impiego; l'attestazione del possesso del requisito reddituale; l'attestazione dell'occupazione del lavoratore per il periodo di 3 mesi; la dichiarazione che la retribuzione convenuta non è inferiore a quella prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento; la proposta di contratto di soggiorno previsto; l'indicazione della data della ricevuta di pagamento del contributo forfettario di 1000 euro; l'obbligo di regolarizzare la posizione retributiva, contributiva e fiscale per un periodo commisurato alla durata del rapporto di lavoro, o comunque non inferiore a sei mesi, per rapporti di durata inferiori al semestre; l'indicazione del codice a barre telematico della marca da bollo di 14,62 euro richiesta per la procedura di emersione. Sul punto v. A. ROZZA, *Stranieri: istruzioni operative per la sanatoria*, in *GLAV*, 2012, 37, 13.

<sup>877</sup>V. l'art. 2, secondo comma del d.m. del 29 agosto 2012 cit. Il contributo forfettario è versato esclusivamente tramite il modello di pagamento "F24 Versamenti con elementi identificativi", reso

Con la risoluzione dell'Agenzia delle Entrate del 31 agosto 2012 sono istituiti i codici tributo per il versamento del contributo forfetario e sono impartite le istruzioni per la compilazione del modello di pagamento<sup>878</sup> e il versamento è possibile dal 7 settembre 2012<sup>879</sup>.

Come nella precedente emersione del 2009 in caso di irricevibilità, archiviazione o rigetto della dichiarazione di emersione, ovvero di mancata presentazione della stessa, non si procederà alla restituzione delle somme versate a titolo di contributo forfetario<sup>880</sup>.

Oltre al contributo forfetario, il datore di lavoro deve provvedere alla regolarizzazione delle somme dovute a titolo retributivo, contributivo e fiscale pari ad almeno sei mesi. (art.5, quinto comma, terzo periodo)<sup>881</sup>. Resta l'obbligo di regolarizzazione delle somme dovute per l'intero periodo in caso di rapporti di lavoro di durata superiore a sei mesi, periodo minimo previsto per accedere alla sanatoria (art.5, quinto comma, quarto periodo). La regolarizzazione relativa al periodo almeno di 6 mesi deve essere documentata all'atto della stipula del contratto di soggiorno, secondo le modalità stabilite dal decreto ministeriale (art.5, quinto comma, terzo periodo).

Il decreto ministeriale prevede che dal punto di vista retributivo il datore di lavoro deve dimostrare la regolarizzazione delle somme dovute al lavoratore, per un periodo commisurato alla durata del rapporto di lavoro o comunque non inferiore a 6 mesi, mediante attestazione redatta congiuntamente al lavoratore stesso, del pagamento degli emolumenti dovuti in base al CCNL riferibile alle attività svolte<sup>882</sup>. Il datore di lavoro deve altresì provveduto ad adempiere a tutti gli obblighi in materia contributiva maturati a decorrere dalla data di assunzione del lavoratore fino alla data di stipula del contratto di soggiorno e, comunque, per un periodo non inferiore a sei mesi<sup>883</sup>. La diversità dei

---

disponibile sui siti internet dell'Agenzia delle entrate, del Ministero dell'interno, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della cooperazione internazionale e dell'integrazione e dell'INPS.

<sup>878</sup>V. la risoluzione dell'Agenzia dell'Entrate 31 agosto 2012 n. 85/E (in *GLAV*, 2012, 36, 54), che stabilisce che “Per consentire il versamento del contributo in parola, [...]sono istituiti i seguenti codici: “REDO” denominato “Datori di lavoro domestico – regolarizzazione extracomunitari - art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 109/2012”; “RESU” denominato “Datori di lavoro subordinato – regolarizzazione extracomunitari - art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 109/2012”. I suddetti codici tributo sono stati operativamente efficaci a decorrere dal 7 settembre 2012. Sul punto v. A. ROZZA, *Regolarizzazione extra-Ue: istituiti i codici tributo*, in *GLAV*, 2012, 36, 53.

<sup>879</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro, delle Politiche Sociali del 7 settembre 2012 *cit.*

<sup>880</sup>V. Part. 2, quinto comma del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.*

<sup>881</sup>Sul punto v. A. ROZZA, *Stranieri: istruzioni operative per la sanatoria*, in *GLAV*, 2012, 37, 13 s.

<sup>882</sup>V. Part. 5, primo comma del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.* Le somme arretrate devono corrispondere alle retribuzioni minime giornaliere fissate annualmente dall'INPS ai sensi della Legge n. 389 del 7 dicembre 1989 di conversione del D.L. n. 338/1989).

<sup>883</sup>V. Part. 5, secondo comma del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.* Sul punto v. A. ROZZA, *Stranieri: istruzioni operative per la sanatoria cit.*, 14.

lavoratori da far emergere e degli adempimenti che i datori di lavoro sono tenuti a effettuare nei confronti degli Enti Previdenziali determina delle differenze nella procedura di regolarizzazione e nella documentazione da presentare presso lo Sportello Unico, a seconda che si tratti di rapporti di lavoro non agricolo, agricolo o domestico<sup>884</sup>. Per la regolarizzazione di un rapporto di lavoro dipendente non domestico e non agricolo, ad esempio, il datore di lavoro deve provvedere alla regolarizzazione dei lavoratori oggetto di emersione e presentare copia delle denunce Uniemens prelevate dal rendiconto individuale del lavoratore per tutti i mesi oggetto della regolarizzazione. Lo sportello unico per l'immigrazione richiede in via telematica il documento unico di regolarità contributiva (DURC)<sup>885</sup> al fine di accertare, a decorrere dalla data di assunzione del lavoratore, la correttezza e la correntezza dei versamenti contributivi e assicurativi del datore di lavoro nonché, se dovuti, dei versamenti alla Cassa edile<sup>886</sup>. Gli adempimenti che i datori di lavoro sono tenuti a effettuare nei confronti dell'Inail sono illustrati nella circolare n. 48 del 2 ottobre 2012, secondo cui il datore coinvolto deve chiedere all'Inail l'apertura di un'apposita posizione assicurativa territoriale per ciascun lavoratore extracomunitario<sup>887</sup>.

Ai fini fiscali invece il datore di lavoro regolarizza le somme dovute sulle retribuzioni corrisposte al lavoratore, per un periodo commisurato alla durata del rapporto di

---

<sup>884</sup>In caso di rapporto di lavoro agricolo si deve invece provvedere alla regolarizzazione dei lavoratori oggetto di emersione e presentare la copia del modello DMAG e/o DMAG di variazione trasmesso all'Inps. Lo sportello unico richiede in tal caso, in via telematica all'Inps, la certificazione di regolarità contributiva dell'azienda che attesterà, a decorrere dalla data di assunzione del lavoratore, l'avvenuta denuncia del lavoratore stesso e la correttezza e correntezza degli adempimenti contributivi del datore di lavoro. In caso di regolarizzazione di un rapporto di lavoro domestico il datore di lavoro deve dimostrare di aver effettuato il pagamento dei contributi dovuti mediante esibizione di copia del bollettino MAV, pagabile, al riguardo, esclusivamente presso gli sportelli bancari o postali. V. anche le circolari Inps del 14 settembre 2012 n. 113 cit. e del 28 settembre 2012 n. 118 in GLAV, 2012, 40, 46 s. In tema di lavoro domestico e agricolo v. B. GALLO - E. MARTINA, *Emersione lavoratori stranieri: istruzioni Inps per la regolarizzazione*, in GLAV, 2012, 38, 56 s. e E. MARTINA, *Emersione stranieri: chiarimenti su versamento e regolarità retributiva*, in GLAV, 2012, 40, 40 s. V. anche il messaggio chiarificatore Inps 5 novembre 2012 n. 17898 in GLAV, 2012, 45,61 con nota di A. ROZZA, *Sanatoria colf stranieri: in arrivo i Mav per i versamenti contributivi*.

<sup>885</sup> Il riferimento al documento unico di regolarità contributiva previsto dall'articolo 5 del decreto e riportato nella circolare interministeriale n. 35/2012 deve intendersi effettuato in relazione ad una tipologia di certificazione che, pur coinvolgendo ai fini del suo rilascio l'Inps, l'Inail e le Casse Edili, non si configura come DURC propriamente inteso (riferito all'intera situazione aziendale e disciplinato dal D.M. 24/10/2007) Il DURC di cui trattasi, infatti, consiste nella verifica della regolarità contributiva limitata al singolo lavoratore oggetto della dichiarazione di emersione. In tema v. B. GALLO - E. MARTINA, *op cit.*, 59.

<sup>886</sup> Sul rilascio del Durc v. il comunicato della Commissione Nazionale Paritetica per le Casse edili del 26 settembre 2012.

<sup>887</sup> V. la circolare Inail del 2 ottobre 2012 n. 48. Gli adempimenti differiscono a seconda che il datore di lavoro sia iscritto o meno all'Inail, nel primo caso il datore di lavoro già titolare di codice ditta deve presentare una denuncia di variazione, nel secondo invece lo stesso deve presentare una denuncia di esercizio. In entrambe le denunce, il datore di lavoro deve indicare, quale "data di inizio attività", la data di assunzione (data di inizio occupazione irregolare) del lavoratore, che deve coincidere con quella comunicata, per lo stesso lavoratore, sia all'Inps sia, nel caso di datore di lavoro del settore edile, alla Cassa edile.

lavoro o comunque non inferiore a sei mesi, mediante il versamento entro il 16 novembre 2012 delle ritenute operate e delle trattenute operate<sup>888</sup>.

In ogni caso, la regolarizzazione deve essere attestata all'atto della stipula del contratto di soggiorno mediante apposita autocertificazione.

Nella dichiarazione di emersione deve essere indicata la retribuzione convenuta non inferiore a quella prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento e, in caso di lavoro domestico, l'orario lavorativo non inferiore a quello stabilito dall'articolo 30-*bis*, comma 3, lettera c), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394(art.5, ottavo comma).

#### *La verifica della regolarità della dichiarazione di emersione*

Lo sportello unico per l'immigrazione, ricevute le istanze di regolarizzazione, verifica l'ammissibilità della dichiarazione e acquisisce il parere della questura sull'insussistenza di motivi ostativi all'accesso alle procedure ovvero al rilascio del permesso di soggiorno, nonché il parere della competente direzione territoriale del lavoro in ordine alla capacità economica del datore di lavoro e alla congruità delle condizioni di lavoro applicate(art.5, nono comma, primo periodo)<sup>889</sup>.

Successivamente lo Sportello Unico convoca le parti per la stipula del contratto di soggiorno e per la presentazione della richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, previa esibizione dell'attestazione di avvenuto pagamento del contributo forfettario di 1000 euro delle somme relative alla regolarizzazione (art.5, nono comma, primo periodo). In particolare lo Sportello quando convoca le parti effettua ulteriori adempimenti: verifica la corrispondenza delle dichiarazioni rese informaticamente nell'istanza acquisita dal sistema con quelle che risultano dalla documentazione che deve essere esibita dalle parti; l'acquisizione della certificazione della struttura sanitaria pubblica o del medico convenzionato con il ss. rilasciata in data antecedente alla presentazione dell'istanza che attesti la limitazione dell'autosufficienza nel caso in cui la dichiarazione di emersione riguardi l'attività di assistenza alla persona; la verifica dell'avvenuto versamento del contributo forfettario come da ricevuta in possesso del datore di lavoro; la verifica del codice identificativo della marca da bollo; la verifica della documentazione attestante la presenza del lavoratore straniero sul territorio nazionale almeno alla data del 31 dicembre

---

<sup>888</sup>V. l'art. 5, terzo comma, primo periodo, del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.*

<sup>889</sup>V. anche la circolare del Ministero dell'Interno 31 luglio 2012 *cit.*

2011, proveniente da organismi pubblici; la verifica della regolarizzazione delle somme dovute dal datore di lavoro titolo retributivo, contributivo e fiscale<sup>890</sup>.

In tema documentazione attestante la presenza, all'atto della stipula del contratto di soggiorno lo straniero può produrre allo Sportello Unico il passaporto munito del timbro di ingresso apposto dalle autorità di frontiera, ma può attestare la sua presenza anche esibendo la documentazione proveniente dalle forze di polizia, il provvedimento di espulsione, la certificazione medica proveniente da struttura pubblica e il certificato di iscrizione scolastica dei figli del lavoratore<sup>891</sup>.

Contestualmente alla stipula del contratto di soggiorno, il datore di lavoro deve effettuare la comunicazione obbligatoria di assunzione al Centro per l'Impiego ovvero, in caso di rapporto di lavoro domestico, all'INPS (art. 5, nono comma, quarto periodo).

Nel caso in cui il datore di lavoro fosse impossibilitato a presentarsi allo sportello unico per l'immigrazione per sottoscrivere il contratto di soggiorno, come per l'emersione del 2009, possono farlo il coniuge, i figli, i parenti in linea retta o collaterale fino al 3° grado autocertificando gli impedimenti che non hanno consentito all'interessato di provvedere direttamente; in caso di altri soggetti è necessario ricorrere a delega notarile<sup>892</sup>.

Il decreto ministeriale ha precisato che con la sottoscrizione del contratto di soggiorno da parte del datore di lavoro sono assolti agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni nella legge 28 novembre 1996, n. 608<sup>893</sup>.

I lavoratori stranieri che richiedono il permesso di soggiorno a seguito dell'esito favorevole della procedura di emersione non sono tenuti a stipulare l'accordo di integrazione (d.p.r. n. 179 del 2011), dato che tale adempimento è previsto solo per gli stranieri che fanno il loro I ingresso a partire dal 10 marzo 2012, sono invece tenuti gli stessi a versare il contributo economico previsto dall'art. 5, comma 2-ter del t.u. sull'immigrazione<sup>894</sup>.

Il contratto di soggiorno stipulato sulla base di una dichiarazione di emersione contenente dati non rispondenti al vero e' nullo e in tal caso, il permesso di soggiorno eventualmente rilasciato e' revocato (art.5, dodicesimo comma). Inoltre, la presentazione di

---

<sup>890</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro, delle Politiche Sociali del 7 settembre 2012 *cit.*

<sup>891</sup>Così A. ROZZA, *Sanatori stranieri: il provvedimento di espulsione attesta la presenza*, in GLAV, 40, 2012, 52.

<sup>892</sup>Cfr. A. ROZZA, *ult. loc.cit.*

<sup>893</sup>V. l'art. 6, primo comma, primo periodo, del d.m. del 29 agosto 2012 *cit.*

<sup>894</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno del 12 settembre 2012 prot.n. 0007809.

false dichiarazioni o attestazioni, ovvero chi concorre alla presentazione di esse, verrà punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia, sempreché il fatto non costituisca più grave reato (art.5 cit, quindicesimo comma).

La sussistenza di meri errori materiali non costituisce di per se' causa di inammissibilità della dichiarazione di emersione e la mancata presentazione delle parti senza giustificato motivo comporta l'archiviazione del procedimento (art.5, nono comma, secondo e terzo periodo). In caso di mancata presentazione della documentazione o di documentazione insufficiente è richiesta un'integrazione fissando una nuova data di convocazione<sup>895</sup>.

In ogni caso ai fini della richiesta del permesso di soggiorno deve essere indicata la data e la frontiera di ingresso dell'extraniero sul territorio nazionale<sup>896</sup>.

Nei casi in cui non venga presentata la dichiarazione di emersione ovvero si proceda all'archiviazione del procedimento o al rigetto della dichiarazione, la sospensione cessa, rispettivamente, alla data di scadenza del termine per la presentazione ovvero alla data di archiviazione del procedimento o di rigetto della dichiarazione medesima. Si procede comunque all'archiviazione dei procedimenti penali e amministrativi a carico del datore di lavoro nel caso in cui l'esito negativo del procedimento derivi da motivo indipendente dalla volontà o dal comportamento del datore di lavoro (art.5, decimo comma)<sup>897</sup>. Per i lavoratori stranieri invece il venir meno degli effetti sospensivi (art.5, sesto comma) comporta l'attivazione delle procedure di allentamento previa valutazione della singola posizione<sup>898</sup>.

#### *L'estinzione dei procedimenti penali e amministrativi*

La sottoscrizione del contratto di soggiorno, congiuntamente alla comunicazione obbligatoria di assunzione e al rilascio del permesso di soggiorno, comportano, rispettivamente, per il datore di lavoro e per il lavoratore, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni previste per ingresso e soggiorno illegale e per occupazione di lavoratori extracomunitari clandestini. (art.5, undicesimo comma, secondo periodo).

---

<sup>895</sup>Così la circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro, delle Politiche Sociali del 7 settembre 2012 *cit.*

<sup>896</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro, delle Politiche Sociali del 7 settembre 2012 *cit.*

### *Sospensione dei procedimenti penali e amministrativi*

Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino alla conclusione del procedimento di emersione, sono sospesi i procedimenti penali e amministrativi nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore per le violazioni delle norme relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale, con esclusione di quelle di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché alle norme relative all'impiego di lavoratori anche se rivestano carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale (art.5, sesto comma, lettera a) e b))<sup>899</sup>. Si pone il problema di stabilire se tale regie di favore, riguardi anche i procedimenti derivanti da violazioni alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il legislatore non ha infatti esplicitamente disciplinato tale profilo. Da un'interpretazione logico sistemica tale norma sembra far riferimento solo a quei reati e agli illeciti amministrativi connessi all'impiego irregolare con un richiamo espresso anche alle violazioni di natura fiscale previdenziale e finanziari che invece manca per quelle relative alla salute e sicurezza sul lavoro; l'effetto quindi è molto rilevante: eventuali procedimenti di prescrizione obbligatoria, ex d.lgs. n. 758 del 1994, o di regolarizzazione amministrativa, ex art. 301 *bis* del d.lgs. n. 81 del 2008 connessi alle predette violazioni, non sembrano attratti da questa norma premiale e seguono pertanto il corso normale<sup>900</sup>. Un'interpretazione estensiva non sarebbe conciliabile con il nuovo orientamento legislativo circa il rapporto tra condizioni di sfruttamento del lavoratore extra Ue e sicurezza sul lavoro.<sup>901</sup> Si deve infatti considerare che l'ar.1, primo comma del d.lgs. n. 109 del 2012 modificando l'art. 22 del t.u. sull'immigrazione in tema di diniego del nulla osta di lavoro e di aumento delle pene in caso di occupazione di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno richiama l'art. 603-*bis* c.p. che in tema di reati d'intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro riporta tra gli indici di sfruttamento proprio la sussistenza di violazioni in tema di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.

Durante l'intero procedimento di emersione lo straniero non può essere espulso, tranne che nei casi che impediscono l'ammissione dello straniero alla procedura di emersione (art.5, undicesimo comma, primo periodo). La sottoscrizione del contratto di soggiorno, congiuntamente alla comunicazione obbligatoria di assunzione e il rilascio del permesso di

---

<sup>897</sup>Così. la circolare del Ministero dell'interno del 12 settembre 2012 *cit.*

<sup>898</sup>V. la circolare del Ministero dell'interno del 12 settembre 2012 *cit.*

<sup>899</sup>Tale previsione deve essere letta alla luce delle disposizioni contenute nell'art.5, undicesimo e tredicesimo comma .V. la circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2012 prot.0006410, in *GLAV*, 2012, 35, 29.

<sup>900</sup>Così M. GALLO, *Sanatoria dei lavoratori stranieri e sicurezza sul lavoro*, in *GLAV*, 2012, 37, 23.

<sup>901</sup>Così M. GALLO, *ult.loc.cit.*

soggiorno comportano, rispettivamente, per il datore di lavoro e per il lavoratore, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi sopradetti (art.5, undicesimo comma, secondo periodo).

Recentemente il Ministero dell'Interno ha emanato la circolare n. 7529 del 4 dicembre 2012, in tema di interruzione del rapporto di lavoro stabilendo, come per l'emersione del 2009, che il datore di lavoro è tenuto a completare la procedura di emersione perfezionando la volontà di pervenire alla regolarizzazione del lavoratore extracomunitario, resa manifesta dal versamento del contributo di 1.000 euro e con la presentazione della dichiarazione di emersione, firmando presso lo Sportello unico il contratto di soggiorno e assolvendo contestualmente l'obbligo di comunicazione obbligatoria. Solo dopo tali adempimenti il datore di lavoro ha la possibilità di concludere il rapporto<sup>902</sup>. Nel caso in cui il rapporto di lavoro si interrompa prima della conclusione della procedura presso lo Sportello unico il datore di lavoro deve darne comunicazione allo stesso e alla sede locale Inps. Tale interruzione può essere dovuta a causa di forza maggiore sopravvenuta, come ad esempio, il decesso della persona da assistere in o di cessazione dell'azienda. In tali casi è consentito, al momento della convocazione, il subentro di un componente del nucleo familiare o dell'azienda subentrante, modificando anche in caso di necessità il rapporto di lavoro purché sussistano i requisiti<sup>903</sup>. Nel caso il subentro non è possibile al lavoratore straniero è rilasciato un permesso di soggiorno per attesa di occupazione. Nel caso invece il rapporto di lavoro si interrompa per altri motivi, il datore di lavoro dovrà comunque presentarsi al lavoratore il giorno della convocazione presso lo Sportello unico allo scopo di formalizzare la sua rinuncia, specificando i motivi che hanno causato l'interruzione e sottoscrivendo contestualmente al lavoratore straniero il contratto di soggiorno, per il periodo relativo all'effettivo impiego del lavoratore<sup>904</sup>. Solo se avviene ciò si ha anche l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi. Il datore di lavoro deve comunque provvedere al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali all'Inps, a favore del lavoratore, per l'intero periodo di effettiva durata del rapporto, che non può essere inferiore ai 6 mesi. Nel caso che alla convocazione si presenti solo il datore di lavoro, si procede all'archiviazione dei procedimenti penali e amministrativi a carico dello stesso<sup>905</sup>. Il datore di lavoro ha anche la possibilità di disconoscere l'istanza di regolarizzazione, in tal

---

<sup>902</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 n. 7529 in *GLAV*, 2012, 49, 11.

<sup>903</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 *cit.*

<sup>904</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 *cit.*

<sup>905</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 *cit.*

caso è tenuto a effettuare la denuncia di furto d'identità presso le competenti autorità di pubblica sicurezza e presentarlo allo Sportello unico, il quale può procedere alla chiusura della domanda di regolarizzazione<sup>906</sup>.

La stessa circolare è intervenuta anche in tema di pagamento del contributo forfettario e completamento della regolarizzazione del rapporto di lavoro e ha affermato che chi ha pagato il contributo forfettario senza inviare la domanda può completare la procedura On line. L'avvenuto pagamento di tale contributo infatti può considerarsi come manifestazione espressa di volontà del datore di lavoro di procedere alla regolarizzazione del rapporto di lavoro con il cittadino extracomunitario<sup>907</sup>. Gli utenti che hanno versato il contributo forfettario possono completare la procedura di regolarizzazione inviando la domanda a partire dalle ore 8.00 del 10 dicembre 2012 fino al 31 gennaio 2013<sup>908</sup>.

E' riaperta quindi la sanatoria per i cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno e sono occupati irregolarmente sul territorio dello Stato. Il totale delle domande inviate al 15 ottobre, erano 134. 576, di cui 3.196 per badanti a persona autosufficiente, 33.458 per badanti a persona non autosufficiente, 79.315 per collaboratori famigliari, 18.607 per lavoro subordinato<sup>909</sup>. Il maggior numero di domande di emersione è stato presentato dalla provincia di Milano (19.055), seguita da Roma (13.815), Napoli (13.815), Brescia (5.214) e Bergamo (3.836). La nazionalità più coinvolta è stata quella del Bangladesh (15.770), seguita dal Marocco (15.600), India (13.286), Ucraina ( 13.148) e Pakistan (11.728).

Il costo della regolarizzazione di ben contributo di 1.000 euro per ciascun lavoratore, e la regolarizzazione delle somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale per almeno sei mesi potrebbe costituire un forte deterrente per i datori che, soprattutto in un periodo di crisi come quello attuale, dovrebbero sborsare cifre piuttosto ingenti per la regolarizzazione del proprio lavoratore extracomunitario. Per ovviare a tale onere da parte dei datori di lavoro(aziende e famiglie), non è da escludere il ricorso a un "compromesso" tra le parti, che vede il lavoratore extracomunitario pagare parte delle spese della regolarizzazione. Non è escluso nemmeno che la procedura di

---

<sup>906</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 *cit.*

<sup>907</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 *cit.*

<sup>908</sup>V. la circolare Ministero dell'Interno del 4 dicembre 2012 *cit.* La domanda può essere presentata attraverso il sistema di inoltro telematico utilizzando l'indirizzo web <https://nullaostalavoro.interno.it>

<sup>909</sup>V. MINISTERO DELL'INTERNO, *Riepilogo domande pervenute su scala nazionale*, 17 ottobre 2012, in [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012\\_10\\_17\\_Emersione\\_2012\\_-\\_Report\\_conclusivo.pdf](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_17_Emersione_2012_-_Report_conclusivo.pdf)

emersione venga prospettata come una fonte di guadagno extra per le famiglie da organizzazione malavitose che offrono un compenso a coloro che si impegna a presentare una falsa dichiarazione di emersione, pagando in anticipo le spese del versamento forfettario e del pagamento dei contributi arretrati. Una simile tecnica si sposa bene con il disagio economico di molte famiglie e con la necessità di stranieri disperati che pur di regolarizzarsi ricorrono a tali organizzazioni.

La speranza quindi è che questa sanatoria, diversamente dalle precedenti non sia un'ulteriore occasione, per finti datori di lavoro e intermediari disonesti, di arricchirsi a discapito dei c.d. "disperati". E' necessario a tal fine che, benché la procedura sia virtuale, vengano fatti reali e concreti controlli da parte degli organi di vigilanza preposti, al fine di troncane all'origine atteggiamenti criminali e intimidatori, affinché anche i "disperati" regolarizzarsi.<sup>910</sup>

Con la riapertura dei termini il numero è destinato inevitabilmente ad aumentare. Si potrebbe parlare in questo caso di sanatoria della sanatoria, riammettendo nella procedura di emersione coloro che avevano pagato ma non presentato la domanda. In sostanza di è ripetuta l'anomala prassi sperimentata già nel 2009 di riaprire i termini a tempo scaduto.

### ***Il recepimento della direttiva 2009/52/CE***

Il d.lgs. n. 109 del 2012 attua la delega al Governo, prevista dall'art. 21 della l. 15 dicembre 2011, n. 217 per l'attuazione della direttiva 2009/52/CE<sup>911</sup>.

In particolare il d.lgs. n. 109 del 2012 modifica gli artt. 22, articolo dedicato al lavoro subordinato, e 24, del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (cd. testo unico sull'immigrazione).

L'art. 22, comma 5-*bis* introduce una preclusione a ottenere il nulla osta all'ingresso di lavoratori qualora il datore di lavoro risulti condannato negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva per: a) favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; b) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.); c) occupazione alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale

---

<sup>910</sup>Così R. CAMERA, *Sanatoria stranieri: al via il 15 settembre*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2012, 31, 23, in <http://www.dplmodena.it/rc/SANATORIA%202012%20-%20Camera.pdf>

non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato (art. 22, comma 5-*bis*, come introdotto dall'art.1, comma primo, lettera a) del d.lgs. n. 109 del 2012). Il nulla osta di polizia rilasciato dalle Questure, indispensabile per la concessione del nulla osta al lavoro da parte dello Sportello Unico deve quindi considerare il possesso dei requisiti necessari, sia a carico del lavoratore, sia carico del datore di lavoro<sup>912</sup>.

Il nulla osta al lavoro e', altresì, rifiutato ovvero, nel caso sia stato rilasciato, e' revocato se i documenti presentati<sup>913</sup> sono stati ottenuti mediante frode o sono stati falsificati o contraffatti ovvero qualora lo straniero non si rechi presso lo sportello unico per l'immigrazione per la firma del contratto di soggiorno entro il termine di otto giorni, salvo che il ritardo sia dipeso da cause di forza maggiore. (art. 22, comma 5-*ter*, come introdotto dall'art.1, comma primo, lettera a) del d.lgs. n. 109 del 2012). La revoca del nulla osta e' comunicata al Ministero degli affari esteri tramite i collegamenti telematici.

Il d.lgs. n. 109 del 2012 inserisce inoltre 4 commi dopo il dodicesimo comma dell'art. 22. Già il dodicesimo comma prevedeva in caso di impiego da parte di un datore di lavoro di un lavoratore straniero privo di permesso di soggiorno la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato (come modificato dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92), con l'introduzione del comma 12-*bis* sono introdotte delle aggravanti in caso di impiego irregolare accompagnato da particolare sfruttamento. Si prevede infatti che le pene previste nel caso in cui il datore di lavoro occupi alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto il rinnovo, revocato o annullato sono aumentate da un terzo alla metà quando: i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento<sup>914</sup> (art. 12-*bis* del t.u.).

I commi 12-*quater* e 12-*quinqües* introducono inoltre la possibilità di rilasciare alle vittime di sfruttamento che abbiano presentato denuncia e cooperino nel procedimento penale

---

<sup>911</sup>Il 28 gennaio 2010, l'Aula del Senato aveva deciso lo stralcio dell'articolo 48 del disegno di legge comunitaria 2009 nel quale si attribuiva al governo una delega di attuazione della Direttiva 2009/52/CE. Per il non recepimento della direttiva la Commissione europea ha avvito la procedura d'infrazione n. 2011/843.

<sup>912</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2012 *cit.*

<sup>913</sup>Tali documenti sono a) richiesta nominativa di nulla osta al lavoro; b) idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero; c) la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza; d) dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro. (art. 22, secondo comma del t.u.).

instaurato nei confronti del datore di lavoro, un permesso di soggiorno “per motivi umanitari” (art. 12-*quater* del t.u.). Tale permesso, rilasciato dalla Questura, su proposta o parere favorevole del Procuratore della Repubblica<sup>915</sup>, ha una durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Il permesso di soggiorno è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o accertata dal questore, ovvero qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio (art. 12-*quinqies* del t.u.).

Con la sentenza di condanna il giudice applica la sanzione amministrativa accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente (art. 12-*ter* del t.u.).

I criteri per la determinazione e l'aggiornamento del costo medio del rimpatrio cui commisurare la sanzione amministrativa accessoria di cui al comma 12-*ter* dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 286 del 1998, sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali (art. 1, secondo comma primo periodo del d.lgs. n. 109 del 2012)<sup>916</sup>.

Con decreto di natura non regolamentare dei Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono determinati le modalità e i termini per garantire ai cittadini stranieri interessati le informazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2009/52/CE (art. 1, terzo comma, del d.lgs. n. 109 del 2012).

L'art. 1, comma primo, lettera c) abroga inoltre il settimo comma dell'articolo 22 del t.u. dell'immigrazione che prevedeva che “Il datore di lavoro che omette di comunicare allo sportello unico per l'immigrazione qualunque variazione del rapporto di lavoro intervenuto con lo straniero, è punito con la sanzione amministrativa da 500 a 2.500 euro. Per l'accertamento e l'irrogazione della sanzione è competente il prefetto”. Tale abrogazione è

---

<sup>914</sup>V. l'art. 603-*bis* c.p.

<sup>915</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2012 prot.0006410.

<sup>916</sup>I proventi derivanti dall'applicazione della predetta sanzione amministrativa accessoria affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, nella misura del sessanta per cento al fondo rimpatri di cui all'articolo 14-*bis* del citato decreto n. 286 del 1998 e per il residuo quaranta per cento al Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, per la realizzazione di interventi di integrazione sociale di immigrati e minori stranieri non accompagnati (art. 1 cit., secondo comma, secondo periodo).

stata operata in virtù dell'entrata in vigore del sistema della comunicazione obbligatoria al Centro per l'Impiego competente, che assorbe gli obblighi di comunicazione del datore di lavoro nei confronti della Prefettura con l'invio del modello unico<sup>917</sup>. A ciò si aggiunge anche il fatto che l'art. 4 della l. n. 183 del 2010 ha introdotto sanzioni amministrative più aspre verso coloro che violano l'obbligo di comunicazione

L'art. 1, comma primo, lettera d) sostituisce le parole "di cui all'articolo 22, comma 3", con le parole "di cui all'articolo 22, commi 3, 5-*bis* e 5-*ter*" all'articolo 24, comma 1, terzo periodo. Si evince la volontà del legislatore di estendere le previsioni in materia di rifiuto e di revoca del nulla osta al lavoro contenute nei commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'art.22, anche al lavoro subordinato stagionale<sup>918</sup>.

#### 4. Quali soluzioni?

Come mostrato il lavoro sommerso rappresenta una piaga del mercato del lavoro, la cui radicata diffusione renda inevitabile l'adozione di soluzioni.

Il legislatore nazionale è più volte intervenuto sul tema, adottando le politiche più disparate, in parte seguendo gli orientamenti proposti dell'Unione Europea, in parte facendo di testa propria. Sono state adottate politiche repressive e sono state inasprite le sanzioni. Ne sono la prova la sospensione dell'attività imprenditoriale in caso di lavoro irregolare, la massimizzazione e l'introduzione della fattispecie di reato per il caporalato.

Si poi proceduto a una semplificazione amministrativa, si pensi al verbale unico di ispezione, alla comunicazione obbligatoria il giorno antecedente l'assunzione e il libro unico. Sono state poi introdotte politiche di flessibilità al lavoro, con l'introduzione di nuove tipologie contrattuali per rendere più agevole il ricorso al lavoro regolare da parte delle imprese. Sono state infine introdotte procedure di regolarizzazione per gli immigrati e per i cittadini italiani, per accompagnarli nel processo di emersione.

Tutte queste politiche, benchè molte delle quali siano state adottate recependo i consigli e gli orientamenti, nonché le buone prassi suggerite dell'Unione Europea, si sono rivelate poco efficaci, specie se si considera che il lavoro sommerso si attesta "ancora" al 16,3% e il 17,5% del PIL.

---

<sup>917</sup>V. l'art. 9-*bis* del d.l. n. 510 del 1996, convertito con la l. n. 608 del 1998, sostituito dall'art. 1, comma 1180 della l. n. 296 del 2006. Sul punto v. V. la circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2012 cit.

<sup>918</sup>V. la circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2012 cit.

Perché un simile risultato? Perché le politiche tanto invocate come buone prassi in Italia non hanno funzionato?

Alcune politiche adottate sicuramente sono state rischiose e azzardate. Corto è il passo, infatti, tra semplificazione amministrativa e totale liberalizzazione delle assunzioni e altrettanto corto è il passo tra flessibilità del lavoro e precarizzazione del lavoro.

La flessibilizzazione del lavoro, in particolare, ritenuto da sempre uno dei principali strumenti di contrasto al sommerso in quanto in grado di ridurre le rigidità del mercato del lavoro, in contesti privi dello stato del welfare che “protegga i lavoratori dalla povertà tra un lavoro e l’altro”, rischia di ingrossare le file del sommerso, anziché ridurlo.

E un simile ragionamento può essere fatto anche per le procedure di emersione (o c.d. regolarizzazioni) e per le sanatorie per gli immigrati clandestini. Da un lato esse rappresentano la possibilità di regolarizzare comportamenti irregolari o illegali, dall’altro però rischiano di diventare uno strumento di accettazione di comportamenti criminali o addirittura un fattore di attrazione per i flussi di immigrazione illegale<sup>919</sup>. Le sanatorie in particolare riproducono nel tempo una presenza non autorizzata<sup>920</sup> che inevitabilmente provoca l’aumento degli oneri sociali -specie nei sistemi sanitario e dell’istruzione. Una legislazione composta da continui interventi volti a regolarizzazione le posizioni lavorative illegali e irregolari non è pertanto non auspicabile.<sup>921</sup>

E’ sufficiente tutto questo per giustificare l’insuccesso su tutti i fronti?

Il fenomeno del lavoro sommerso in Italia è tanto radicato per cui non possono essere sufficienti singole politiche a macchia di leopardo, è necessario bensì elaborare una strategia composta da un mix di politiche congiunte in tema di prevenzione, repressione, e semplificazione, mirate a target specifici. Ben poco possono fare le politiche repressive e di semplificazione a livello generale e lo stesso dicasi per quelle preventive. Le politiche di contrasto funzionano solo se sono concepite e indirizzate alle diverse categorie di lavoratori sommersi. Occorre quindi prevedere per ciascuna categoria, disoccupati, donne, giovani e immigrati, intervento ad hoc, in grado di eliminare la convenienza a lavorare nel sommerso.

---

<sup>919</sup>V. M. C. CHIURI- N. CONIGLIO - G.FERRI, *L’esercito degli invisibili. Aspetti economici dell’immigrazione clandestina*, Bologna, Il Mulino, 2007, 125 s

<sup>920</sup>V. E.REYNERI, *Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato*, in *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2011, 211 s. Le regolarizzazioni, infatti sanatorie comprese, comportano una compressione dei diritti e principi anche fondamentali che vengono piegate all’esigenze di regolarizzazione del mercato del lavoro tali da essere adottati solo in un’ottica di transitorietà e non può viceversa radicarsi in via definitiva pena l’inammissibile fuoriuscita delle coordinate costituzionali nelle quali deve operare la legislazione del lavoro anche in periodo di emergenza occupazionale

<sup>921</sup> V. E.REYNERI, *ult.loc.cit.*

Nel costruire politiche che contrastino il lavoro sommerso femminile devono essere considerate contemporaneamente anche le politiche di conciliazione famiglia. La domanda che ci si deve porre è: perché le donne lavorano nel sommerso? Solo capendo quali sono le cause che inducono tale comportamento è possibile proporre una soluzione. Se il motivo che ha indotto a lavorare nel sommerso sono le difficoltà di accedere al mercato del lavoro, l'introduzione di incentivi al lavoro per donne disoccupate può essere una soluzione, solo attraverso essi infatti un'impresa sceglierà una donna anziché un uomo, tra due disoccupati. Se invece la motivazione è il carico familiare, possono essere invece instaurati contratti part-time, a chiamata o accessori.

Lo stesso dicasi per i giovani per i quali potrebbero essere adottabili il c.d. lavoro accessorio, in caso di attività sporadica, o di apprendistato, in caso di attività continuativa.

E un simile discorso può essere fatto per i disoccupati e gli inoccupati, per i quali si potrebbero favorire percorsi di accompagnamento al lavoro e corsi di riqualificazione.

Ci troviamo di fronte a soluzioni già sperimentate che però non hanno avuto gli esiti sperati. Come mai?

Il motivo di tale insuccesso è solo uno: il background culturale. Come possono le norme agire efficacemente, se né il legislatore, né i destinatari considerano il lavoro sommerso come un problema sociale? Come possono essere proposte politiche di emersione dal lavoro sommerso, se lo stesso è percepito come “legale” o come ammortizzatore sociale? A tal fine solo campagne informative massicce che mostrino il danno sociale creato dal sommerso sono la soluzione. Solo interiorizzando che il lavoro sommerso non è normale e non è da accettare si può sradicare il fenomeno alla radice. Un compito principe in tal pubblicizzazione deve essere svolto dalle istituzioni formative che devono porre il seme della legalità nei bambini di oggi, bambini che saranno gli adulti di domani. Ma non sono le uniche chiamate in causa: ogni persona con il proprio agire sociale condiziona quello degli altri, perciò è necessario che ognuna dia il buon esempio, promuovendo anche nelle proprie piccole reti sociali il comportamento legale, condannando qualsiasi comportamento contrario.

Un discorso a parte va infine fatto per gli immigrati che rappresentano la parte più “debole” della fasce deboli. E' ovvio che anche per loro valga la costruzione di una mentalità basata sulla legalità, ma prima di ciò è necessario spezzare il legame che esiste tra immigrazione clandestina e lavoro sommerso. Non è chiara quale sia la causa, certo è che l'immigrazione clandestina rappresenta un bacino potenziale per il sommerso, e che la

possibilità di lavorare nel sommerso è sicuramente un fattore di attrazione del lavoro sommerso. La domanda che ci si vede porre, come in precedenza, è sempre la stessa. Perché un immigrato clandestino decide di lavorare nel sommerso? La risposta è semplice perché non ha alternative. Quali sono quindi le politiche da adottare verso un soggetto illegalmente presente, e che lavora irregolarmente? Come spezzare il legame tra immigrazione clandestina e lavoro sommerso, ed evitare che il clandestino vi rimanga intrappolato?

Una delle soluzioni maggiormente proposte fino allo scorso anno era possibilità di fornire un permesso premio ai lavoratori irregolari clandestini. Finalmente anche in Italia tale possibilità è stata introdotta e fa ben sperare anche per il futuro. L'unico pericolo è che la legge rimanga lettera morta perché non applicabile facilmente o perché sconosciuta agli interessati. Un ruolo essenziale in tale processo deve essere svolto dal sindacato che non deve perdere l'occasione per diventare nuovamente un attore sociale propriamente detto e un vero rappresentante dei diritti dei lavoratori.

In una prospettiva futura due sono i campi d'azione su cui agire per contrastare il connubio immigrazione clandestina e lavoro sommerso: l'utilizzo di contratti ad hoc per l'ingresso regolare del mercato del lavoro e un efficiente sistema di incontro domanda e offerta di lavoro. Una soluzione per accompagnare l'ingresso nel mercato del lavoro regolare degli immigrati potrebbe essere il contratto di apprendistato, la cui applicazione potrebbe essere estesa agli over 29. Oltre alla forte riduzione del costo del lavoro per l'impresa, tale contratto ha il vantaggio di inserire gli immigrati in "circoli virtuosi" grazie ai processi formativi previsti. Processi formativi che, nel caso particolare degli immigrati, potrebbero contenere l'apprendimento della lingua italiana e l'educazione multiculturale.

Considerando poi che gli immigrati non possono usufruire di quella rete di relazioni sociali che spesso consente agli italiani di trovare o cambiare lavoro, è necessario che le nuove strutture di incontro tra offerta e domanda di lavoro si attrezzino di mediatori culturali e di esperti in grado di consentire un inserimento lavorativo e sociale dell'immigrato.

Come già detto anche tali politiche difficilmente saranno in grado di funzionare se non accompagnate da un cambiamento culturale nei confronti del c.d. "diverso", che non deve esser più visto come colui che ruba al lavoro agli italiani o come colui che può essere sfruttato. Solo la diffusione dei valori dell'uguaglianza, dell'accettazione della diversità

culturale unite alla cultura della legalità possono rompere definitivamente il legame “sommerso” “immigrazione” e “illegalità”.

L'Italia, come popolo dei favori, del “lo fan tutti” e dei furbetti è finita, ora è il momento dell'Italia legale nel vero senso della parola.

## ***Bibliografia***

- P. ALÒ, *Il caporalato nella tarda modernità. La trasformazione del lavoro da diritto sociale a merce*, Roma, WIP edizioni, 2010.
- B. ANASTASIA- S. BRAGATO-M. RASERA, *Il lavoro nero degli immigrati una lettura delle divergenze tra regolarità amministrativa della presenza in Italia e regolarità contributiva del lavoro svolto*, in M. CENTORINO – M- LIMOSANI, *Il mercato del lavoro nero*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.
- M.ARENA-S.CUI, *I reati sul lavoro. Sicurezza e igiene del lavoro, nuovo reato di “caporalato”, tutela e libertà del lavoratore, risarcimenti*, Milano, Giuffré, 2012.
- M. AVOLA, *L'emersione del lavoro irregolare*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap1.htm#par12>
- M. AVOLA, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche: la costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno, 2007.
- AA.VV., *Il “sommerso”: cause, intensità territoriali, politiche di regolarizzazione*, Roma, ISAE, 2002.
- AA.VV., *Lavoratori extracomunitari*, in PL, 2002, 34, 1402 ss.
- F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuova flessibilità*, Milano, Ipsoa, 2009.
- A.BAGNASCO, *L'altra metà dell'economia*, Napoli, Liguori, 1986.
- C. BAJADA- F. SCHNEIDER, *The Shadow Economies Of The Asia-Pacific*, in *Pacific Economic Review*, 2005, 10, 379 ss.
- L. BALDINI – M. TIRABOSCHI, *I contratti di gradualità: delle prime esperienze applicative alla Legge 28 novembre 1996 n. 608*, in DRI, 1997, 1, 131 ss.
- P. BARBIERI – G. FULLIN, *L'economia sommersa e il lavoro irregolare a Milano*, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Milano, 2000.
- G. BARONE – S. MOCETTI, *With a little help from abroad: the effect of low-skilled immigration on the female labor supply*, 2010, Temi di discussione n.766, Banca d'Italia.
- E. BARRACO, *Il collegato lavoro: le principali novità*, in LG, 2010, 12, 1187 ss.
- P. BARTHELEMY, *The macroeconomic Estimates of the hidden economy: analysis*, in *Review of Income and Wealth*, 1988, vol. 34, 183 ss.
- T.BAUER, *Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, 1998, Heidelberg et al.

- A. BENAGLIO, *Forme organizzative dell'attività produttiva e lavoro sommerso*, Iceberg, 2005,5 in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_2\\_1\\_Strumento\\_2085\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_2_1_Strumento_2085_documenti_itemName_0_documento.pdf)
- A. BELLAVISTA, *Il lavoro nero e le imprese fantasma*, in RGL, 2012, II, 249 ss.
- A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2000.
- A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2002.
- A. BELLAVISTA – A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in RGL, 2012, 2, 270 ss.
- A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, 1, 11ss.
- A. BELLAVISTA, *Il governo Berlusconi e il problema del lavoro sommerso*, in LG, 2001, 11 ss.
- A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria del 2007 e l'emersione del lavoro nero*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 55/2007, 8, in [http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/bellavista\\_n55-2007it.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/bellavista_n55-2007it.pdf)
- A. BELLAVISTA, *Le nuove misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare*, in LG, 2001, 5 ss.
- A. BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in V. PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008.
- P. BELLOCCHI, *Il regime del lavoro accessorio e l'autonomia privata: logiche negoziali e dinamiche fattuali* in P. BELLOCCHI- L. LUNARDON –V. SPEZIALE (a cura di) *Tipologie contrattuali a progetto e occasioni. Certificazione dei rapporti di lavoro* in F. CARINCI (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004, IV, 110 ss.
- P. BELLOCCHI, *Apprendista e contratto di inserimento*, in m .pedrazzoli (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro, commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, Zanichelli, 2004, 578 ss.
- M. BENTIVOGLIO, *Collaboratori familiari stranieri: l'emersione dal lavoro irregolare*, in GLAV, 2002, 35, 28.
- P. BERIZZI, *Morte a 3 euro. Nuovi schiavi nell'Italia del lavoro*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2008.
- G. BERTAGNA, *L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, in DRI 2009, 4, 957 ss.
- G. BIANCO, *Il lavoro nero e le imprese in nero*, Roma, Carocci, 2002, 32 s.
- N. BIANCHI, *Lavoratori extracomunitari: così la regolarizzazione*, in GLAV, 2002, 37, 12 ss.
- G. BOLAFFI, *I confini del patto*, Torino, Einaudi, 2001.
- G. BONATI, *Lavoro sommerso: ulteriori chiarimenti*, in GLAV, 2002, 34, 55 s.
- L.BONAVENTURA, *Il mercato del lavoro sommerso, tra norme sociali e politiche per l'emersione*, in Istituzioni e sviluppo economico, 2005 1 s.
- C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, 7 ss.

G. BORJAS, *Immigrants, minorities, and labor market competition*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 1987, vol.40 n.3, 382 ss.

M. BOVI, *La ricchezza (nascosta) delle nazioni*, XV conferenza diritti, regole, mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto, ISAE, Pavia Università 3-4 ottobre 2003 in <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/268.pdf>

M. BOVI, *The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries*, Rome, ISAE, June 2002, 7.

G. BOVIO, *Regolarizzazione di colf e badanti: la fase di competenza dello Sportello Unico per l'Immigrazione*, in *DRI*, 2009, 3, 777 ss.

A.BÜHN- A.KARMANN- F.SCHNEIDER, *Shadow economy and do-it-yourself activities: The German case*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2009, 165(4), 701 ss; A.KARMANN, *Schattenwirtschaft und ihre Ursachen: Eine empirische Analyse zur Schwarzwirtschaft und Selbstversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)*, 1990, 110, 185 ss. e *Monetäre Ansätze zur Erfassung der Schattenwirtschaft: Ein Vergleich verschiedener Messansätze*, in *Kredit und Kapital*, 1986, 19, 233 ss.

F. BUFFA, *Lavoro nero*, Torino, Giappichelli, 2008.

U. BURATTI, *Quadro regolatorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato ecc. cit.*, 325 ss.

P. BUSETTA – E. GIOVANNINI, *Capire il sommerso: un'analisi del lavoro irregolare*, Liguori, 1998.

T. BUSSINO, *Massiccia sommerso lavoro, dall'Inps le istruzioni per l'applicazione*, in *GLAV*, 2010, 49, 52 ss.

H. BRÜCKER – S. FACHIN- A.VENTURINI, *Do foreigners replace native immigrants? Evidence from a panel cointegration analysis*, 2009, IZA Discussion paper 4438.

L. CACCIAPAGLIA – E. DE FUSCO, *L'emersione del lavoro irregolare volta pagina*, in *GLAV*, 2002, 18, 34 s.

L.CAIAZZA, *Lavoro sommerso: attività di vigilanza e funzionamento dei comitati*, in *GLAV*, 2003, 3,14.

M. CALDERONE – R. DE LUCA, *Emersione del lavoro nero ed effetti sul rapporto di lavoro*, in *DPL*, 2002, 25 ss.

R. CAMERA, *Sanatoria stranieri: al via il 15 settembre*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2012, 31, 23, in <http://www.dplmodena.it/rc/SANATORIA%202012%20-%20Camera.pdf>

T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006,

T.CAPONIO- A. COLOMBO, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

R.CAPPARIELLO – R.ZIZZA, *Dropping the books and Working off the books*, Roma, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 702, gennaio 2002.

F.CARCHEDI, *Schiavitù di ritorno. Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato, le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Bologna, Maggioli, 2010.

F. CARINCI (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004.

F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico*, in *Quad - ADL*, 2012, 11.

CARITAS, *Dossier statistico 2012 Immigrazione. 22° rapporto*, Pomezia, Arti Grafiche, 2012,102.

E.CARMINATI, *Apprendistato: in Gazzetta il Testo Unico*, in *Gli Speciali di GLAV*, 2011, 41, II ss.

B. CARUSO, *Il lavoro sommerso e il sindacato*, in *RGL*, 1999, suppl.3, 81 ss.

A.R. CARUSO, *Sanatoria per colf e badanti*, in *DRI*, 2010, 2, 856 ss.

A.CASOTTI-M.R.GHEIDO, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, Milano Giuffrè, 2010.

S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno migratorio*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale*, I, Modena, Mucchi, 2010, 94.

CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei servizi per l'impiego*, Unione europea- FSE, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, novembre 2003 disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_1691\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1691_documenti_itemName_0_documento.pdf).

CENSIS, *Tendenze generali e recenti dinamiche dell'economia sommersa in Italia tra il 1998 e il 2002*, Roma 2003.

M. CENTORINO- M. LIMOSANI, *Il mercato del lavoro nero*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

C. CESTER, *La disciplina dei lavoratori extracomunitari in Italia*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1988.

CGIL-FLAI, *Agromafie e caporalato. Sintesi del rapporto*, Osservatorio Placido Rizzotto, 2012, 1, in [http://www.flai.it/attachments/article/783/Scheda\\_Sintesi\\_Rapporto.pdf](http://www.flai.it/attachments/article/783/Scheda_Sintesi_Rapporto.pdf)

S.CIUCCIOVINO, *sub. Art. 49*, in R. DE LUCA TAMAJO E G. SANTORO -PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 ("Riforma Biagi")*, I libri NLCC, Padova, Cedam, 2007, 721 ss.

B. CHIARINI-M. MARÈ, *L'evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi*, versione preliminare 2008, 20 gennaio 2008 in <http://www.cisl.it/sito->

studi.nsf/27fd1865a632116ac125702d00361040/d3060d0c677daa84c12573fb0044774c/\$FILE/Mar%C3%A8%20Chiarini.pdf

B. R CHISWICK, *The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men*, in *Journal of Political Economy*, 1978, 86, 5, 897 ss.

B. R CHISWICK,., & P. W. MILLER, *Earnings and Occupational Attainment among Immigrants in Industrial Relations*, 2009, 48, 3, 454 ss.

M.C.CHIURI-N.CONIGLIO-G.FERRI, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Bologna, Il Mulino, 2007.

CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 25 ottobre 2001, 116 s., in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/cnel2001.pdf>

CNEL, *L'esperienza della L. 18 ottobre 2001 n. 3383 e le prospettive future per l'emersione del lavoro irregolare. Osservazioni e proposte*, Assemblea, 18 dicembre, 2003 in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_1929\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1929_documenti_itemName_0_documento.pdf)

CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2008-2009*, 2009.

CNEL, *Il Lavoro che cambia*, 2009 in [www.cnel.it](http://www.cnel.it)

CNEL, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Roma, 19 novembre 2012, 25, in

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Manuali-Studi/CNEL%20MLPS%20II%20ruolo%20degli%20immigrati%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20italiano.pdf>

COMMISSIONE BILANCIO- CAMERA DEI DEPUTATI, *L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica*, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Roma, 16 luglio 1998, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap1/istat1998.htm>

COMMISSIONE EUROPEA *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century (Libro bianco su Crescita, competitività e occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo)*, White Paper COM(93) 700, 5 December 1993, Parts A and B, in [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth\\_wp\\_com\\_93\\_700\\_parts\\_a\\_b.pdf](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf)

COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Sintesi. Capitolo II. Integrazione nel mercato del lavoro*, Roma, 30 novembre 1999, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap5/capitoloII.htm>

P. COPPOLA, *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rass. trib.*, 2007.

G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998.

- G.D'IMPERIO, *Il reato di caporalato*, in *Agricoltura*, Ipsosa, 2011, 4.
- M. D'ONGHIA, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, Cacucci, 2004, 283.
- M. D'ONGHIA, *Il testo unico dell'apprendistato*, in *RGL*, I, 236.
- A. D'ORO, *I provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale vanno motivati*, in *ISL*, 2010, 12, 617 ss.
- E. DALGAARD, *The Black Economy in EU countries*. Chapter 4, in S. Pedersen, *The Shadow Economy in Western Europe. Measurement and Results for Selected Countries*, Copenhagen, 1998.
- A.DE FELICE, *La configurazione del modello sanzionatorio nella legislazione del sommerso*, in *DML*, 2003, 1-2, 215 ss.
- R. DE LUCA TAMAJO, *I contratti di riallineamento retributivo*, in *RGL*, 1999, suppl. 3, 88 ss.
- J.P. DENNEW - K.F. ZIMMERMANN, *Native wage impacts of foreign labor: a random effects panel analysis*, in *Journal of population Economics*, 1994, vol.7, 2, 177 ss.
- N- DE MARINIS, *Il lavoro occasionale e il lavoro accessorio nel d.lgs. n. 276 del 2003. Il diritto del lavoro oltre il mercato*, in *MGL*, 2004, 139 ss.
- D. DEL BOCA, *Parallel economy and allocation of time*, in *Quarterly Journal of Microeconomics*, 1981, 4.
- K. MACAFEE, *A glimpse of the hidden economy in the national accounts*, in *Economy Trends*, 1980, 136 ss.
- T. PARK, *Reconciliation between personal income and taxable income*, Bureau of Economic Analysis, 1978.
- A. DEL TORTO, *Nuova maxi sanzione per lavoro sommerso*, in *DPL*, 2001, 1, 20 ss.
- A. DE TORTO, *Sospensioni dell'attività imprenditoriale: le novità introdotte dal Tusic*, in *DPL*, 2009, 43, 2482 s.
- R. DELL'ANNO, *Stimare l'economia sommersa con un approccio ad equazioni strutturali. Un'applicazione all'economia italiana (1962-2000)*, in DIRITTI, REGOLE, MERCATO, *Economia pubblica ed analisi economica del diritto*, Pavia, Università, 3 - 4 ottobre 2003 in <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/269.pdf>.
- R. DELL'ANNO - F. SCHNEIDER, *The Shadow Economy of Italy and other OECD Countries: What Do We Know?*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2003, 21, 223 ss.
- R.DELL'ANNO - F. SCHNEIDER, *A Complex Approach to Estimate Shadow Economy: The Structural Equation Modelling*, in: M. FAGGNINI - T. LOOKS, *Coping with the Complexity of Economics*, Springer, Berlin et al, 110 ss.
- C. DELL'ARRINGA - L. PAGANI, *Labour Market Assimilation and Over Education: The Case of Immigrant Workers in Italy*, Working Papers, 2010, 178 ss.

M. DELL'OLIO, *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *ADL*, 2000,1, 43.

DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE,  
*Secondo rapporto sull'immigrazione, 2012*, in  
[http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Lavoro/II\\_Rapporto\\_i  
mmigrati\\_2012.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Lavoro/II_Rapporto_immigrati_2012.pdf)

B. DI BENEDETTO, *Il lavoro sommerso*, in *DML*, 2003, 1-2, 247 ss.

D. LIBURDI, *Emersione del lavoro irregolare: aspetti problematici per le "co.co.co."*, in *Corriere tributario*, 2001, 41, 55 ss.

V. T. DI NARDO - R. CALDARELLI - M. IZZO, *Le diverse verità della statistica: il caso delle forze lavoro*, in *Economia Marche*, 2000, 2, 66 ss.

P. DI NUNZIO, *L'apprendistato si fa in quattro*, in *GLAV*, 2011, 41, VI ss.

M. DI PALMA – C. LUPI – G. PARIGI – G. PELLEGRINI, *Attuazione del Sec 95: stato delle iniziative, programmi, prevedibili sviluppi e suggerimenti. Rapporto di ricerca*, Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, Marzo 2002, in  
<http://www.palazzochigi.it/Presidenza/statistica/attivita/rapporti/2002/02.01.pdf>

R. DZVINKA, *How does the unofficial economy interact with the official one? Case of Ukraine*, EERC, Master's Paper, Abstract, in  
<http://www.kse.org.ua/uploads/file/library/2002/Dzvinka.pdf>. Per un approfondimento

M. ESPOSITO, *Lavoro sommerso*, in A. FALZEA - P. GROSSI - E. CHELI -U. BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto. Vol. 5*, Milano, Giuffrè, 2011, 755 ss.

EUROPEAN COMMISSION, *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 2007, disponibile al sito  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf).

EUROSTAT, *Adjustments for absence from statistical files and the black economy in the national accounts of EC Member States*, 1991.

EURISPES, *L'Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa*, marzo 2012.

L. FACCO, *Elogio dell'evasore fiscale?*, Reggio Emilia, Aliberti Editore, 2009.

M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, Giuffrè, 2008.

E. L. FEIGE, *The Underground Economies. Tax Evasion and Information Distortion*, in *Cambridge University Press*, Cambridge, 1989 e *How big is the Irregular Economy?*, in *Challenge*, 1979, vol. 22, 5 ss.

E. L. FEIGE, *The Underground Economy and the Currency Enigma*, in *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 1994, 49, 119 ss.

L. P. FELD - F. SCHNEIDER, *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, March 2010, 5 s., in [http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Plenum%202/01%20Feld\\_Schneider\\_Survey\\_Shadow\\_Economy\\_potsdam2010.pdf](http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/projekte/schattenwirtschaft/Plenum%202/01%20Feld_Schneider_Survey_Shadow_Economy_potsdam2010.pdf)

A. FRANZ, *Estimates of the hidden economy in Austria on the basis of official statistics*, in *Review of Income and Wealth*, 1985, 31, 325 ss.

B.S.FREY, *How large (or small) should the underground economy be?* in E.L.FEIGE, *The underground economies. Tax evasion and Information distortion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

B.S.FREY – W-W- POMMEREHNE, *The Hidden Economy: State and Prospect for Measurement*, *Review of Income and Wealth* 30, 1994, 1 ss.

B. FREY & H. WECK-HANNEMAN, *The Hidden Economy as an “Unobservable” Variable*, in *European Economic Review*, 1984, Vol. 26, No. 1, 33 ss.

G. FORGES- DAVANZATI, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare: orientamenti teorici alternativi*, in V. PINTO, (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008, 84.

E. FUSCO, *Lavoro sommerso: attenuata la maxi-sanzione*, in *Supplementi di GLAV*, ottobre 2010, 53 ss.

M. GALLO, *Sanatoria dei lavoratori stranieri e sicurezza sul lavoro*, in *GLAV*, 2012, 37, 23 ss.

B. GALLO - E. MARTINA, *Emersione lavoratori stranieri: istruzioni Inps per la regolarizzazione*, in *GLAV*, 2012, 38, 56 s.

D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso nel collegato lavoro, 2010*, in *LG*, 2011, 1, 89.

A. GAVOSTO –A. VENTURINI – C. VILLOSIO, *Do immigrants compete with natives?*, in *Labour*, 1999, 13-3, 603 ss.

M. R.GHEIDO – A- CASOTTI, *Emersione del lavoro sommerso: nuove regole*, in *DPL*, 2002, 20, 1343.  
M.R.GHEIDO –A.CASOTTI, *Il nuovo apprendistato*, in *DPL*, 2011, 40, 2361 ss.

D.E.A. GILES (*Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand*, in *Empirical Economics*, 1999, 24, 621 ss.

G. GIOVANELLI, *Moonlighting*, Milano, Mimesis, 2006.

A. S. GOLDBERGER (*Structural Equation Methods in the Social Sciences*, in *Econometrica*, 1972, 40, 979 ss.

F. GRAGNOLI –A. PERULLI ( a cura di), *Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, Cedam, 2004.

J.B. GROSSMAN, *The Substitutability of natives and immigrants in production*, in *Review of Economics and Statistics*, 1982, vol.64 n.4, 596 ss.

Gruppo di lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari”, *Rapporto finale sull’attività*, 14 luglio 2012, 10, in [http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia\\_non\\_osservata\\_e\\_flussi\\_finanziari\\_rapporto\\_finale.pdf](http://www.tesoro.it/primo-piano/documenti/2012/economia_non_osservata_e_flussi_finanziari_rapporto_finale.pdf)

P. GUTMANN, *Subterranean Economy*, in *Financial Analysts Journal*, November, 1977, 34, 26 s.

S. JOHNSON - D. KAUFMANN - P. ZOIBO LOBATON, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, in *America Economic Review*, 88, 2 387 ss.

JÖRESKOG & GOLDBERGER, *Estimation of a model with multiple indicators and multiple causes of a single latent variable*, in *Journal of the American Statistical Association*, 1975, 70, 631 ss.

B. KAZEMIER, *The Underground Economy: A Survey of Methods and Estimates*, in *Discussion Paper*, Statistics Netherlands, Voorburg, Netherlands, 2005.

B. KAZEMIER, *Monitoring the Underground Labour Market: What Surveys Can Do*, Discussion Paper, Statistics Netherlands, Voorburg, Netherlands, 2005.

R. KLATZMAN, *Le travail noir*, Paris, Puf, 1982.

S.KUBSCH, *Shadow economy defies crisis – year-end note with a wry pitch*, Deutsche Bank, 2009, in [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000252019/Shadow+economy+defies+crisis+-+year-end+note+with+a+wry+pitch.PDF](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000252019/Shadow+economy+defies+crisis+-+year-end+note+with+a+wry+pitch.PDF). Sul punto v. anche L. FACCO, *Elogio dell’evasore fiscale?*, Reggio Emilia, Aliberti Editore, 2009.

J.P. HAIKEN-DENEW - K.F. ZIMMERMANN, *Wage and mobility effects of trade and migration*, in DEWATRIPONT, SAPIR, SEKHAT (a cura di) *Trade and jobs in Europe. Much ado about nothing?*, Oxford University Press, 1999 139 ss.

T. HAMMAR, *Democracy and the nation State: Aliens, denizens, and citizens in a world of International migration*, Aldershot, Avebury Press, 1990.

A.O.HIRSCHMAN, *Retoriche dell’intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna, Il Mulino, 1991, 46 ss.

J. HUNT, *The impact of the 1962 repatriates from Algeria on the French labor market*, *Industrial and Labor Relations Review*, 1992, vol. 45, 3, 556 ss.

ICENUW, *The Charter of Bruges*, 18 febbraio 2011, disponibile al sito <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/6C3AC369-EF59-48DB-A721-02EEA1C553CF/0/CharterofBruges.pdf>

ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*, *Labour Administration and Inspection*, Programme LAB/ADMIN Working Document Number 7 Labour Geneva, January 2010 in [www.ilo.org/.../wcms\\_145952.pdf](http://www.ilo.org/.../wcms_145952.pdf)

INPS, *Rapporto annuale di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, 2007.

IRES - CGIL, *I volti del sommerso. Percorsi di vita dentro il lavoro irregolare. Sintesi del rapporto di ricerca* in <http://www.ires.it/node/528>

ISFOL, *Il punto su... Emersione del lavoro irregolare*, 2005, 4, in [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/202244C1-DBB6-4CB8-A40E-9DEAA0B8BC7F/0/07\\_emersione\\_lavoro\\_irregolare.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/202244C1-DBB6-4CB8-A40E-9DEAA0B8BC7F/0/07_emersione_lavoro_irregolare.pdf)

ISFOL, *Le politiche di emersione del lavoro nero e irregolare. Quadro istituzionale e normativo*, Osservatorio ISFOL, 2007, monografia n. 11, 25 disponibile al sito [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_4367\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_4367_documenti_itemName_0_documento.pdf)

ISFOL *Rapporto ISFOL 2008*, Roma, 2008

ISFOL, *Dimensioni di genere e lavoro sommerso. Indagine sulla partecipazione femminile al lavoro nero e irregolare*, "Osservatorio Istituzionale e Normativo", 2007, n. 10.

ISFOL, *La terziarizzazione del sommerso. Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi. Sintesi*, 15 giugno 2011, 7, in [http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/122/1/Iadevaia\\_La%20terziarizzazione%20de%20sommerso.pdf](http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/122/1/Iadevaia_La%20terziarizzazione%20de%20sommerso.pdf)

ISTAT, *Statistiche in breve*, 4 agosto 1999.

ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Anno 2000, Conti nazionali, *Statistiche in breve*, 23 settembre 2003.

ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Conti nazionali, *Statistica in breve*, 18 giugno 2008, 1 in [http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080618\\_00/testointegrale20080618.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080618_00/testointegrale20080618.pdf)

ISTAT, *Serie storiche dell'occupazione a livello regionale*, 2009 in <http://www.istat.it/it/archivio/39522>.

ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008*, Conti nazionali. *Statistiche in breve*, 13 luglio 2010, 2, in <http://www.istat.it/it/archivio/4384>

ISTAT, *Rapporto annuale 2012*, 2012 in <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

ISTAT, *Noi due Italia, 2012*, in [http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120215\\_00/Noi\\_Italia\\_2012.pdf](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120215_00/Noi_Italia_2012.pdf)

ISTAT, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, *Statistiche Report*, 27 gennaio 2012, 8, in <http://www.istat.it/it/archivio/51645>

ISTAT, *Il censimento della popolazione straniera*, 19 dicembre 2012, in [http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda\\_stranieri.pdf](http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda_stranieri.pdf)

ISTAT, *occupati e disoccupati*, *Statistiche Flash*, Anno 2011,2 aprile 2012, in <http://www.istat.it/it/archivio/58055>

Istituto Nazionale di Revisione Contabile (Riksrevisionsverket) (1998), *IL lavoro illegale in Svezia, il dilemma su uno stato assistenziale*, RRV 1998:61, Stoccolma.

A.LEO, *Il caporalato dalle origini a oggi*, in L.LIMOCCIA-A.LEO-N.PIACENTE, *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Torino, Gruppo Abele, 1997.

L.LIMOCCHIA-A.LEO-N.PIACENTE, *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Torino, Gruppo Abele, 1997.

L.LIMOCCHIA, *La voce delle protagoniste*, in L.LIMOCCHIA-A.LEO-N.PIACENTE, *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Torino, Gruppo Abele, 1997.

S. LEONARDI, *I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi*, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier1/cap5/contratti.htm> e in *Ires-Cnel "I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?"*, Roma, novembre 1998.

V. LIPPOLIS, *Il durc. Documento di regolarità contributiva*, Milano, Ipsoa, 2009.

A. LO FARO, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio resa da particolari soggetti* in AA.VV. *La riforma del mercato del lavoro e nuovi modelli contrattuali* in F. GRAGNOLI –A. PERULLI ( a cura di), *Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, Cedam, 2004, 811 ss.

H. LUBELL, *The informal sector in the 1980s and 1990s*, Paris, OECD, 1991.

C. LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 2003.

H. MALMER - A. PERSSON, *The effects of the tax reform on compliance costs, tax planning and tax fraud*, in H. MALMER -A. PERSSON – A. TENGBLAD, *Arhundradets skattereform*, Stocklom, 1994.

M. MANACORDA – A. MANNING A, J. Wadsworth, *The impact of immigration on the structure of male wages: theory and evidence from Britain*, in *Journal of the European Economic Association*, 2011, vol.10-1, 120 ss.

G.F. MANCINI, *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Pol.dir.*, 1970, 77 ss.

E.MARTINA, *Emersione stranieri: chiarimenti su versamento e regolarità retributiva*, in *GLAV*, 2012, 40, 40 ss.

E. MASSI, *Lavoro accessorio e nuove prospettive* in *DPL*, 2008, 35, 2279 s.

E. MASSI, *Legalizzazione del lavoro irregolare di colf e badanti. Termini e modalità*, in *DPL*, 2009, 34, 2007.

C. MASSIMIANI (a cura di), *Flexicurity*, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier)

A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006.

L. MELDOLESI E L. CAMPANELLI, *Occupazione e lavoro irregolare*, 2002, in [http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/531d28b4c444a3e38025670e00526f23/40B15730CC8A8107C1256CAA003BF4B1/\\$file/occupaz.pdf](http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/531d28b4c444a3e38025670e00526f23/40B15730CC8A8107C1256CAA003BF4B1/$file/occupaz.pdf)

D.MESSINEO - L.GRASSO, *La diffida accertativa*, in *Inserito di DPL*, 2008, 45, III ss.

E.MINGIONE, *Marginale e povero il nuovo immigrato in Italia*, in *Politica ed Economia*, 1985, 6, 61 ss.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Piano triennale Liberare il lavoro per liberare i lavori*, 30 luglio 2010, 15, in [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/E07D1268-AE76-4ED2-9E81-FABEEBF0476C/0/pianotriennale\\_web.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/E07D1268-AE76-4ED2-9E81-FABEEBF0476C/0/pianotriennale_web.pdf)

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso*, 2003, in [http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_352\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_352_documenti_itemName_0_documento.pdf) e

MINISTERO DEGLI INTERNI, *Dichiarazione emersione- situazione domande ricevute*, I ottobre 2009, in

[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033\\_Report\\_Conclusivo\\_-\\_Dichiarazione\\_di\\_Emersione.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033_Report_Conclusivo_-_Dichiarazione_di_Emersione.pdf)

MINISTERO DELL'INTERNO, *Riepilogo domande pervenute su scala nazionale*, 17 ottobre 2012, in [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012\\_10\\_17\\_Emersione\\_2012\\_-\\_Report\\_conclusivo.pdf](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_17_Emersione_2012_-_Report_conclusivo.pdf)

M. MISCIONE, *La regolarizzazione del lavoro "nero"*, in LG, 2007, 5, 437 ss.

S. MOCETTI – C. PORELLO, *How does immigration effect native internal mobility? New evidence from Italy*, 2010, Temi di discussione, n.478, Banca d'Italia.

G. V. MOGENSEN, *Skattesnyderiets historie*, Rockwool Fonden: Syddansk Universitetsforlag, 2003.

G.M. MONDA, *L'emersione del lavoro sommerso*, in DML, 2003, 1-2, 261.

A. MONTEMARANO, *Il lavoro degli stranieri dopo la riforma dell'immigrazione?*, in GLAV, 2002, 35, 10 ss.

A. MURATORIO, *Il lavoro accessorio* in D. GAROFALO – M. MISCIONE ( a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008, Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Milano, Ipsoa, 2009, 465 ss.

A.MURATORIO, *Il contratto di apprendistato nella ricomposizione di disciplina del Testo Unico*, in LG, 2011, 12, 1201 ss.

R. NUNIN, *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in F. CARINCI – A.PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, vol. IX, Milano, Wolters Kluwer, 2010, 226.

OECD, *Is Informal Normal? Towards More and better jobs in Developing countries*, 2009.

OCSE, *Measuring the non-observed economy*, "Statistics Brief", Novembre 2002, n 5.

OSSERVATORIO VENETO LAVORO, *Attorno al lavoro sommerso in Veneto*, Venezia, marzo 2003.

G. OTTAVIANO - G. PERI, *The effect of immigration on U.S. wages and rents: a general equilibrium approach*, CReAM Discussion, 2007, Paper n.13/07.

M. PACIFICO, *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite?*, in RIPP, 2001, 1, 95 ss.

S.PALMIERI- E.MARIANO, *Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Roma, Ediesse, 2009.

M. PAGANO, *Misure contro il lavoro sommerso e competenza delle Entrate*, in DPL, 2011, 42, 2491 ss.

M.PALA, *Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Altalex, 24 settembre 2011 <http://www.cgil.it/rassegnastampa/articoloprint.aspx?ID=8882>

S. PALLIDA, *Le migrazioni come crimine*, in P. BASSO-F. PEROCCO (a cura di) *Immigrazione e trasformazione della società*, Milano, Franco Angeli, 2000, 64.

D. PAPA, *Il libro unico del lavoro e "lavoro nero"*, in GLav, 2008, 31, 12 ss.

S. PEDERSEN, *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia. A measurement based on questionnaire surveys*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen 2003, 3 s.,  
in [http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Arbejdspapirer/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study\\_10.pdf](http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Arbejdspapirer/The%20Shadow%20Economy%20in%20Germany.Great%20Britain%20and%20Scandinavia.study_10.pdf).

P.PENNESI-D.PAPA, *Emersione e stabilizzazione: primi orientamenti dopo la Finanziaria*, in GLAV, 2007, 5, 26

P.PENNESI- R.RAUSEI, *La sospensione dell'attività imprenditoriale*, in M.TIRABOSCHI – L. FANTINI, *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs.n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, 1023 ss.

I.PERLETTI, *Lavoro sommerso: aspetti economici, giuridici e sociali*, in LPO, 2009, 2, 1232 ss.

N. PERSICO- M. TIRABOSCHI, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Milano, Giuffrè, 2008, 181 ss.

V. PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008.

J.S. PISCHKE –J. VELLING, *Wage and employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets*, 1994 CEPR Discussion Paper n.935

J.S. PISCHKE –J. VELLING *Employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets*, in *Review of Economics and Statistics*, 1997, vol.79, 594 ss.

M. PISTONI, *Potere dispositivi degli ispettori e Libro unico del lavoro*, in DPL, 2011, 35, 2077 ss.

L. PISTORELLI –R. BRICCHETTI, *Caporalato: per il nuovo reato pene fino a 8 anni*, in GDIR, 2011, 35, 51.

F. PITTAU, *Immigrazione, mercato occupazionale e lavoro nero*, in *Quaderni dell'artigianato*, 2009.

A.PIZZOFRERATO, *Il contrasto al lavoro sommerso tra diritto comunitario e diritto interno, linee di tendenza e possibili sviluppi* in E. GUALMINI - A. PIZZOFRERATO – S. VARGARI (a cura di),

*Vigilanza sul lavoro. La riforma del sistema di difesa della legalità e tutela dell'impresa*, Padova, Cedam, 2005, 29.

C. PONARI, *Strumenti di emersione dal lavoro grigio*, in DML, 2003, 1-2, 169 ss.

E. PRESTIGIACOMO, *Effetti penali della dichiarazione di emersione del "lavoro nero"*, in *Il Fisco*, 2001, 47, 55.

C. PRUGNOLI, *Intermediazione illecita con sfruttamento: un nuovo reato*, in DPL, 2011, 46, 2745 ss.

D. J. PYLE, *Tax evasion and the black economy*, University of California, Macmillan, 1989.

E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni interne e migrazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, in DML, 2006, 1, 67.

P. RAUSEI, *Sistema sanzionatorio e vigilanza nel TU sicurezza dopo il «correttivo»*, in *ISL*, 2009, 10, Inserto;

P. RAUSEI, *Vigilanza e sanzioni nel Testo Unico sicurezza sul lavoro*, Milano, Ipsoa, 2009.

P. RAUSEI, *Il riordino dell'apparato sanzionatorio: la gestione della sicurezza*, in M. TIRABOSCHI - L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Milano, Giuffrè, 2009, 1001 ss.

P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 34, 1990 ss.

P. RAUSEI, *Un nuovo delitto per il lavoro, Intermediazione illecita con sfruttamento*, in DPL, 2011, 34, 1990 ss.

P. RAUSEI, *Intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in DPL, 2011, 41, 2451 ss.

P. RAUSEI, *La nuova massificazione contro il lavoro sommerso*, in *Inserto di DPL*, 2010, 47, VII.

P. RAUSEI, *Sospensione per l'attività d'impresa: chiarimenti ministeriali*, in DPL, 2009, 48, 2740.

P. RAUSEI, *La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in M. MAGNANI- M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, Giuffrè, 2012, 197 ss.

P. RAUSEI, *Lavoro accessorio Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio Articolo 1, commi 32-33*, in P. RAUSEI- M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT LABOUR STUDIES, 2012, e-Book series n. 2, 117 ss.

P. RAUSEI, *16 febbraio 2009: nasce il Libro Unico del lavoro. sul sito del Ministero le risposte ufficiali ai dubbi degli operatori*, *Bollettino Adapt*, 19 maggio 2008, 17, 1.

P. RAUSEI, *Apprendistato: un volano per l'occupazione giovanile*, in DPL, 2011, 42, 2477 ss.

P. RAUSEI, *I quattro nuovi apprendistati: struttura e caratteristiche*, in DPL, 2529 ss.

P. RAUSEI, *Le ispezioni sul lavoro*, Milano, Ipsoa, 2009, 53 ss.

P. RAUSEI, *L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti*, in *DRI*, 2009, 3, 772.

E. REYNERI, *The mass legalization of migrants in Italy: Permanent or temporary emergence from the underground economy?* in *South European Society & Politics*, 1998, 3, 3.

E. REYNERI, *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e Mercato*, 1998, 53, 287.

E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002.

E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme di occupazione*, Bologna, Il Mulino, 2011,  
E. REYNERI, *La vulnerabilità degli immigrati*, in C. SARACENO E A. BRANDOLINI (a cura di),  
*Disuguaglianze economiche e vulnerabilità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, 1.

P.H. RENOY – S. MATEMAN, *Il lavoro sommerso in Europa: verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso - Rapporto Finale* -Amsterdam, October, Regioplan Publication nr. 424, Regioplan Research Advice and Information, 2001 in <http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/>

P.RENOY – S. IVARSSON – O. VAN DER WUSTEN-GRITSAI – E.MEIJER ,*Undeclared work in an enlarged European Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items. Final report*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1, maggio 2004.

F. RIVELLINI, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: annullamento o revoca*, in *DPL*, 2012, 17, 1083

I.V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro. Il procedimento ispettivo come rivisitato dal Collegato Lavoro (l. 183/2010)*, EPC Editore, 2010.

I.V. ROMANO, *Maxi-sanzione per il lavoro sommerso e termini di prescrizione dell'illecito*, 2010, 3 , in <http://www.dplmodena.it/ALTRI/Articolo%20maxi%20sanzione%20-%20Romano.pdf>

I.V.ROMANO, *Maxi sanzione lavoro nero, la comunicazione preventiva* in *GLAV*, 2012, 15, 55 s.

M. ROVELLI, *Servi. Il paese sommerso dei clandestini al lavoro*, Milano, Feltrinelli, 2009, 67 ss.

A. ROZZA, *Regolarizzazione extracomunitari: necessaria la presenza in Italia dal 2011*, in *GLAV*, 2012, 35, 26.

A. ROZZA, *Sanatori stranieri: il provvedimento di espulsione attesta la presenza*, in *GLAV*, 40, 2012,53

A.ROZZA, *Stranieri: istruzioni operative per la sanatoria*, in *GLAV*, 2012, 37, 13.

A.ROZZA, *Sanatoria colf stranieri: in arrivo i Mav per i versamenti contributivi*. in *GLAV*, 2012, 45,61.

M. RUSCIANO- M. ESPOSITO (a cura di) *lavoro sommerso in Campania linee di intervento*, Napoli, 2006.

M. SALA-CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Napoli, Jovene, 2008.

M. SALA-CHIRI - I.PERLETTI, *L'apprendistato fra il testo unico del 2011 e la legge 28 giugno 2012 n. 92*, in *LPO*, 2012, in pubblicazione.

M. SALA-CHIRI, *Il tirocinio (art. 2130-2134)*, *Commentario al Codice Civile*, Milano, Giuffrè, 2012.

.C. SANTORO, *Il collegato rivoluziona il sistema dei verbali per gli ispettori dl lavoro*, in *Supplementi di GLAV*, ottobre 2010, 62.

F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro irregolare tra sanzioni e regole di responsabilità* in *RGL*, 2008, I, 61

F.SCARPELLI , *L'emersione del lavoro nero dopo le modifiche della legge Tremonti*, in *Note informative*, 2002, 24

F. SCARPELLI, *L'emersione del lavoro nero nella legge Tremonti*, in *RGL*, 2003, I,31 ss.

R.SCHIAVONE, *Intermediazione illecita: il nuovo reato di caporalato*, in *GLAV*, 2011, 34, 30 ss.

R. SCHIAVONE, *Attività ispettiva, maggiore trasparenza dopo il collegato lavoro*, in *GLAV*, 2010, 49, 44.

R.SCHIAVONE, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio*, in DPL, 2008, 1162.

F.SCHNEIDER, *Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries*, in *Economics The Open Access, Open Assessment E-Journal*, 2007, July 24, 9, in <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2007-9?searchterm=schneider>

F. SCHNEIDER , *The Shadow Economy in Germany: A Blessing or a Curse for the Official Economy?*, in *Economic analysis & policy*, 2008, 38, 105 ss., in [http://www.eap-journal.com/archive/v38\\_i1\\_8.pdf](http://www.eap-journal.com/archive/v38_i1_8.pdf)

F. SCHNEIDER, *Can the shadow economy be reduced through major tax reforms? An empirical investigation for Austria*, in *Public Finance*, 1994, 49, 137 ss.

F. SCHNEIDER, *Measuring the Size and Development of the Shadow Economy. Can the Causes be Found and the Obstacles be Overcome?*, in: H. Brandstatter and W. Güth (eds.), *Essays on Economic Psychology*, Springer, Berlin et al., 1994, 193 ss.

F. SCHNEIDER, *Shadow Economy*, in: C.K. Rowley and F. Schneider (eds.), *Encyclopedia of Public Choice Vol. II*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2003, 286 ss.

F. SCHNEIDER, *Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?* in *European Journal of Political Economy*, 2005, 21, 598 ss.

SCHNEIDER F. -D. ENSTE , *Shadow economies: size, causes and consequences*, in *Journal of economic literature*, 2000, XXXVIII, 73 ss.

F.SCHNEIDER, E D.H.ENSTE, *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, in *IMF Working Paper* , 2000, 26.

F. SCHNEIDER-D. ENSTE, *Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/07. Zum Spannungsfeld von Politik und Ökonomie*, LIT Verlag, Berlin, 2006.

F. SCHNEIDER-D. ENSTE, *The Shadow Economy: Theoretical Approaches, Empirical Studies, and Political Implications*, in *Cambridge University Press*, Cambridge (UK), 2002.

F. SCHNEIDER- R. KLINGLMAIR, *Shadow Economies around the World: What Do We Know?* in Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor (IZA) DP, No. 1043, March 2004 in <http://ftp.iza.org/dp1043.pdf>

F.SCHNEIDER-J. VOLKERT - S. CASPAR, *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei – Problem für alle: Eine Analyse der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland (am Beispiel Baden-Württemberg) und mögliche politische Konsequenzen*, Nomos, Baden-Baden, 2002; J.J. THOMAS, *Informal Economic Activity*, Harvester/Weatsheaf, New York et al., 1992.

G.SCIORTINO *Immigration in a Mediterranean Welfare State: the Italian experience in comparative perspective*, in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2004, 6, 2.

E. SIGNORINI, *Apprendistato: modulabilità della formazione*, in DPL, 2012, 20, 1283 ss.

V. SILVESTRI, *Emersione progressiva e contratti di riallineamento*, in GLAV, 2003, 23.

C. P. SIMON - A. D. WITTE, *Beating the system: the underground economy*, Boston, Auburn House Publishing Company, 1982.

- P. SMITH, *Assessing the Size of the Underground Economy: The Canadian Statistical Perspectives*, in *Canadian Economic Observer*, 1994, Catalogue No. 11-010, 18.
- P. SOPRANI, *Testo Unico della sicurezza del lavoro: il regime della sospensione dell'attività imprenditoriale*, Circolare Minlavoro n. 33/2009, in [www.ipsoa.it/shared/Download.aspx?NomeFile=p64...09.pdf](http://www.ipsoa.it/shared/Download.aspx?NomeFile=p64...09.pdf)
- S. SPATTINI, *L'apprendistato per la riqualificazione di lavoratori in mobilità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato ecc. cit.*, 486 ss.
- N. STAME, *Per una valutazione delle politiche di emersione*, Milano, Francoangeli, 2004.
- C. STAGNARO, *Uno studio dimostra che un po' di nero fa bene all'economia*, *Il foglio*, 30 dicembre 2009 in <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=8736>
- SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- C. TARTAGLIONE, *Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione*, 31 s. in S.PALMIERI- E.MARIANO, *Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Roma, Ediesse, 2009
- V. TANZI, *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington, 1982.
- V. TANZI, *The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications*, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, December 1980, No. 135.
- V. TANZI, *The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80*, IMF Staff Papers, 1983, vol. 30, 283 ss.
- V. TANZI, *Uses and abuses of estimates of the underground economy*, in *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456, June 1999.
- U.TERRACIANO-O.LUPO, *Codice degli stranieri commentato. Testo unico dell'immigrazione spiegato articolo per articolo e annotato con la giurisprudenza*, Bologna, Maggioli Editore 2012.
- F. TIMPANO, *Politiche e incentivi per l'emersione*, in A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008, 56.
- M. TIRABOSCHI, *La Riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 : il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano Giuffrè, 2004
- M. TIRABOSCHI, *Ispesioni sul lavoro: la direttiva del Ministero*, in *GLav.*, 2008, 38, 12 ss.
- M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sul tirocinio. Commentario al decreto legge 13 agosto 2011 n. 167 convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011 n. 148*, Milano, Giuffrè, 2011.
- M. TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, 4, 947 ss.
- M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sul tirocinio. Commentario al d.l. 14/9/2011, n.167, e all'art.11 del d.l. 13/8/2011, n.138, convertito con modifiche nella L. 14/9/2011, N.148*, Milano, Giuffrè, 2011.
- M.TIRABOSCHI, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, 4, 947 ss.
- M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato in somministrazione: una opportunità mancata*, in M.MAGNANI – M.TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012 n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, Giuffrè, 2012.

UIL, *Rapporto Uil sul lavoro sommerso 2009*, I febbraio 2010, in [http://www.uil.it/uilpiemonte/MDL/DatiAnalisi/LAVORO\\_SOMMERSO\\_2009.pdf](http://www.uil.it/uilpiemonte/MDL/DatiAnalisi/LAVORO_SOMMERSO_2009.pdf)

A. VALLEBONA, *La riforma del mercato del lavoro 2012*, Torino, Giappicchelli, 2012, 29 ss.

A. VANNUCCI (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Pisa, Felici, 2009.

A. VENTURINI – C. VILLOSIO, *Are immigrants competing with natives in the Italian labour market? The employment effect*, IZA, 2002, Discussion paper 467.

SERGIO VILLARI, *Immigrati e italiani nel mondo del lavoro*, in Quaderni di Intercultura, 2010, II in [cab.unime.it/journals/index.php/qdi/article/download/595/441](http://cab.unime.it/journals/index.php/qdi/article/download/595/441)

A.VISCOMI, *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, in RSS, 2002, 1.

A.VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in DML, 2000, 2, 381 ss.

A.VISCOMI, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in LG, 2008,1, 22 ss.

A.VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008, 56.

C. C. WILLIAMS – J. WINDEBANK, *Informal employment in the advanced economies : implications for work and welfare*, London , Routledge, 1998.

C.C. WILLIAMS, *Cash-in-hand work: The underground sector and the hidden economy of favors*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

C. C. WILLIAMS- P. RENOY, *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Regioplan, Netherlands, 2009 disponibile al sito <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

L. ZANFRINI, *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

A. ZELLNER, *Estimation of regression relationships containing unobservable variables*, in *International Economic Review*, 1970,11, 441 ss.

R. ZIZZA, *Metodologie di stima dell'economia sommersa. Un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi, Numero 463 - Dicembre 2002, in [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td02/td463\\_02/td463/tema\\_463\\_02.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td02/td463_02/td463/tema_463_02.pdf)

L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in RGL, 2008, I, 82 ss.

L. ZOPPOLI, *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni* in A.VISCOMI, *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008, 35 s.

L. ZOPPOLI, *Flessibilità, L'Europa dica la sua, 25 novembre 2006*, disponibile al sito <http://www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=728>.

## ***Il lavoro sommerso (Literature Review)***

La presente *Literature Review* intende fornire un quadro generale sulla tema del lavoro sommerso, analizzando la sua diffusione e le sue politiche di contrasto, e i relativi orientamenti. *Core* dello studio è la relazione tra lavoro sommerso e immigrazione.

Il lavoro sommerso è stato e rimane un grave problema del mercato del lavoro, in particolare per quello italiano. L'economia sommersa rappresenta, infatti, la principale patologia del mercato del lavoro italiano [L. ZOPPOLI, *Flessibilità, L'Europa dica la sua*, 25 novembre 2006, disponibile al sito <http://www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=728>]. L'importanza dell'argomento risiede in diversi motivi, uno dei quali è sicuramente il fatto che il lavoro sommerso riguarda la vita di quasi tre milioni di persone solo in Italia [ISTAT, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2010*, 2011] e 1,5 miliardi nel mondo [OECD, *Is Informal Normal? Towards More and better jobs in Developing countries*, 2009]. La previsione dell'OECD che il fenomeno possa coinvolgere addirittura i due terzi della popolazione attiva nel 2020 rende il problema ancora più preoccupante.

Si tratta di un fenomeno tanto noto da interessare recentemente i ricercatori delle più disparate discipline (economisti [A.VANNUCCI (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Pisa, Felici Editore, 2009; A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, *Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006; C.LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, Il Mulino, 2003], sociologi [E. REYNERI, *Economia sommersa e doppio lavoro*, in E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, Bologna, Il Mulino, 2011; E. PUGLIESE (a cura di), *Il lavoro nero*, in CNEL, *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*; ], giuristi [ M. SALA CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Jovene Editore, 2008; F. BUFFA, *Lavoro nero*, Torino, Giappichelli, 2008; V. PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008; M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, Giuffrè, 2008; A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Catanzaro, Rubettino, 2008, A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2000]).

Del tema oltre ai legislatori nazionali, italiani ed europei, è arrivata a occuparsene anche la Comunità europea con due comunicazioni [*Comunicazione della Commissione Europea sul sommerso*, COM (98)-219, e la *Comunicazione della Commissione Europea, "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso"*, COM (2007) -628] e il Parlamento europeo con una recente direttiva 2009/52/CE.

E' proprio la comunicazione del 1998 che fornisce una definizione comune di lavoro sommerso, ossia di *undeclared work*, risolvendo in parte il problema definitorio insito nel fenomeno. Diversi autori hanno trattato tale problema, in particolare la relazione tra economia sommersa, lavoro sommerso e lavoro irregolare. Adottano la nozione di *undeclared work* e quindi di lavoro sommerso, definendola come "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri", alcuni giuristi: A. BELLAVISTA [*Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2000], M. SALA-CHIRI [*Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Jovene Editore, 2008], A. VISCOMI [*Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *DML*, 2000, 2]. Altri preferiscono parlare di lavoro irregolare, definendolo come "la situazione che si determina mancando del tutto ogni momento dichiarativo" [M. DELL'OLIO, *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *ADL*, 200,1; M. FAIOLI *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, Giuffrè, 2008]. E. REYNERI, invece, fa riferimento solo ai concetti di lavoro nero e grigio. Il lavoro nero è caratterizzato da una non registrazione del lavoro subordinato presso il centro per l'impiego e presso gli altri enti previdenziali; quello grigio, invece, consiste nell'utilizzo improprio dei rapporti di lavoro non dipendenti. Diversa è anche l'orientamento degli autori sulla composizione dell'economia sommersa. C.LUCIFORA include nel concetto di economia sommersa anche l'economia informale e l'economia illegale. A. BELLAVISTA, invece, ritiene che l'economia sommersa sia una componente dell'economia informale e che lavoro sommerso sia una componente dell'economia sommersa [*Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2000]. Altri ancora preferiscono definire tale economia come non osservata, composta a sua volta da economia sommersa, informale e illegale [L.P. FELD- F. SCHNEIDER, *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, January 2010 e M. BOVI, *La ricchezza (nascosta) delle nazioni*, XV conferenza diritti, regole, mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto, ISAE, Pavia Università 3-4 ottobre 2003].

La diffusione e la complessità del lavoro sommerso, insieme alle sue cause e conseguenze sono la premessa di qualsiasi dissertazione in materia. La comunicazione del 1998 considera le cause del sommerso suddivise in tre tipi: economiche, istituzionali e culturali. Le varie discipline tendono ad enfatizzare ognuno la propria. Gli economisti, come ad esempio C.LUCIFORA e G.BIANCO [*Il lavoro e le imprese in nero*, Roma, Carocci, 2002], tendono a concentrarsi sulla convenienza economica e sul comportamento degli attori economici coinvolti. G.BIANCO esamina con attenzione il comportamento delle imprese e delle famiglie che utilizzano lavoro nero e quello delle imprese in nero, individuando i

meccanismi di scelta e stimando la convenienza del lavoro nero in un'ottica micro-economica. C.LUCIFORA costruisce addirittura un modello stilizzato di economia sommersa per capire quali siano i comportamenti degli attori coinvolti. I sociologi dal canto loro, come E.REYNERI, e E.MONTANARI [*La legalità e il lavoro* in S.PALMIERI-E.MARIANO, *Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Roma, Ediesse, 2009] invece enfatizzano come sia diffusa la cultura dell'illegalità. Ad una simile conclusione giungono anche A.MEGALE-C.TARTAGLIONE, [*Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006] e A.BELLAVISTA [*Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichielli, 2000].

E.REYNERI invece si focalizza sulla relazione costrizione- opportunità del sommerso ed esamina il radicamento sociale dell'economia sommersa e cerca di spiegare perché i lavoratori in nero non fanno denunce. E. MONTANARI si concentra sulla diffusione della criminalità organizzata e i suoi condizionamenti sull'economia di un paese. M. BOVI, considerando che le cause dell'economia sommersa sono principalmente la tassazione, l'eccessiva regolamentazione dei mercati, la scarsa efficienza della pubblica amministrazione e la corruzione, misura empiricamente le correlazioni tra l'economia sommersa e tali determinanti [*The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries, Rome, ISAE, June 2002,*].

Oltre a problemi concettuali, il lavoro sommerso, proprio perché sommerso, pone problemi di misurazione. E' la natura del sommerso che rende la stima difficoltosa. C.LUCIFORA classifica i metodi di misurazione in tre tipi: diretti, indiretti e misti, propendendo se possibile per il primo tipo, caratterizzato da una diretta somministrazione di questionari in forma anonima a individui o imprese. La maggior parte delle misurazioni è fatta attraverso metodi indiretti. Anche A.VANNUCCI, riprende totalmente tale classificazione e tale orientamento.

Lo studio GHK- Fondazione G. Brodolini [*Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU* (VC/2008/0305) European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit EMPL/D1 – Employment Analysis Final Report submitted, 17 dicembre 2009] analizza con attenzione i metodi di stima indiretti, focalizzandosi sui metodi della discrepanza tra reddito nazionale e spesa (reddito-spesa), dell' input di lavoro, del grado di partecipazione al mercato del lavoro, degli indicatori globali, delle variabili latenti e sul metodo Tanzi. Secondo tale studio i metodi differiscono per i diversi approcci di stima utilizzati, per i requisiti che i dati devono avere e per il potenziale di informazioni che si possono acquisire. La letteratura internazionale non fornisce tuttavia un'indicazione su quale sia preferibile, ma attraverso essi è possibile

acquisire numerose informazioni. B. CHIARINI- E. MARZANO [*Dimensione e dinamica dell'economia sommersa. Un approfondimento del currency demand approach*, Università di Napoli, Pathenope, 2003], analizzano in dettaglio, invece, il metodo del *currency demand approach*, utilizzato per stimare la dimensione dell'economia sommersa. L'applicazione di questo metodo, secondo gli autori, può risultare ingannevole e le stime ottenute con tale metodo devono necessariamente essere utilizzate con cautela.

In merito alla classificazione degli attori del sommerso alcuni autori dividono i lavoratori in funzione del loro status occupazionale [A.VANNUCCI, (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Pisa, Felici Editore, 2009]. A.VANNUCCI classifica tali lavoratori in: i lavoratori regolari con prestazioni in nero, lavoratori dipendenti con quote di prestazioni non registrate, lavoratori con contratti atipici, lavoratori dipendenti regolari con retribuzioni inferiore a quelle dichiarate, lavoratori autonomi o professionisti irregolari o completamente sommersi, lavoratori dipendenti totalmente irregolari, lavoratori immigrati irregolari. C.LUCIFORA, riprendendo i conti economici nazionali, considera l'offerta di lavoro sommerso composta dagli: occupati irregolari in senso stretto, occupati non dichiarati, stranieri non residenti e non regolari, posizioni di lavoro plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali. Lo stesso dicasi per l'ISTAT [*Note metodologiche. La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2010*, 2011]. R.KALTZMAN, relazionando l'occupazione irregolare e lo sfruttamento da parte del datore di lavoro per l'area del lavoro nero, propone la seguente classificazione: occupazione di lavoratori subordinati da parte di un'impresa che condiziona l'assunzione alla clandestinità del rapporto, occupazione di lavoratori subordinati da parte di un'impresa con l'accordo di non dichiarare il rapporto, occupazione di lavoratori subordinati da parte di privati e lavoro indipendente svolto in via principale [*Le travail noir*, Paris, PUF,1982]. Un'analisi accurata sulle caratteristiche dei lavoratori irregolari è fornita da E.REYNERI che ritiene che tali lavoratori siano caratterizzati da alcune particolari variabili: l'istruzione, il genere e il ruolo familiare. Dal lato dell'offerta di lavoro sommerso il CENSIS [*Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei servizi per l'impiego*, Unione europea-FSE, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, novembre 2003] suddivide le imprese in base alla irregolarità in: imprese trasgressive, minimaliste, mimetiche, formicario e lavoratori autonomi e professionisti irregolari. A. MEGALE – C. TARTAGLIONE, [*Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006] suddivide le imprese in base al grado di invisibilità.

Proprio rispetto a quest'ultima caratteristica è stato coniato il termine imprese invisibile o fantasma [BELLAVISTA, *Il lavoro nero e le imprese fantasma*, in RGL, 2012, II].

Il lavoro sommerso, su esempi della letteratura nazionale e internazionale va affrontata tenendo conto di due diversi aspetti e di tre livelli: il primo aspetto è la diffusione del fenomeno, il secondo, le politiche di contrasto. I livelli sono comunitario o internazionale, nazionale e locale. Alcuni lavori, come quello di LUCIFORA, propendono esclusivamente di confrontare i tre livelli su ciascun aspetto. In questo, invece, si preferisce comprendere un livello nei suoi due aspetti, considerando che le politiche di emersione condizionano inevitabilmente la diffusione del fenomeno. Un simile approccio è riscontrabile nello studio RENOY - IVARSSON - VAN DER WUSTEN-GRITSAI – MEIJER [*Undeclared work in an enlarged Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific tems*, Final report, 2004] che analizza la diffusione e le politiche di contrasto al sommerso per area geo-politica. Tale studio esamina, infatti, prima i paesi dell'EU15, poi dell'EU27, e l'analisi è composta sia da una rassegna sui dati disponibili sia da una *excursus* sulle politiche di contrasto adottate. Altre stime del sommerso sono fornite da A.RIEDMANN-G.FISCHER [*Undeclared work in the European Union*, 2007, European Commission, Special EUROBAROMETER, n. 284 ]che basano le loro misurazioni sulla percezione del lavoro sommerso su un campione rappresentativo di cittadini di ciascuno dei 27 paesi. Anche l'OCSE [*Is Informal Normal? Towards More and better jobs in Developing countries*, 2009]si è occupata del tema del lavoro sommerso in una recente ricerca fornendo una stima per il futuro, nel 2020 la quota degli irregolari potrebbe addirittura toccare i due terzi della popolazione attiva.

A livello comunitario, l'Unione Europea ha palesemente trattato il tema solo a partire dal 1998 con la Comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso COM (98) - 219 Secondo tale studio, *“l'occupazione non dichiarata contribuisce in modo sensibile al cattivo funzionamento dei mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro, nuoce allo sviluppo professionale delle persone interessate e scuote le basi del finanziamento e della erogazione della protezione sociale, poiché la riduzione delle entrate porta ad un abbassamento del livello dei servizi che lo stato può erogare”*. Dieci anni dopo la Commissione europea, è tornata a ribadire la *“persistente rilevanza dell'economia informale, di cui si avverte anche una certa espansione in alcuni settori ed in relazione ad alcune tipologie di lavoro”*. [Comunicazione della Commissione, COM (2007) 628, *“Rafforzare la lotta al lavoro sommerso”*, 24 ottobre 2007]. Un primo commento al contenuto della comunicazione del 2007 è fornito da L. ZOPPOLI che, alla luce della stessa, analizza il tema del lavoro sommerso e i principi della *flexicurity* e gli sviluppi della Strategia europea per l'occupazione [Unione

*Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni* in RGL, 2008, 1, 81 ss.]. Recentemente è stata adottata la Direttiva 2009/52/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. M. BARBIERI, ha evidenziato come il suo iniziale mancato recepimento da parte dell'Italia fosse dovuta alla sua erronea impostazione in quanto le disposizioni sono volte a contrastare l'immigrazione clandestina e non il lavoro sommerso [L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana, in RIDL, 2010, 1] E' evidente infatti che il presupposto da cui nasce la direttiva è la possibilità di poter svolgere lavoro in nero da parte degli immigrati clandestini. E' proprio tale possibilità uno dei principali motivi che spinge i lavoratori ad immigrare illegalmente.

Diversi sono i contributi a livello internazionale che si sono posti l'obiettivo di confrontare le politiche di contrasto al sommerso nei Paesi dell'Unione Europea. Già la comunicazione del 1998 forniva le prime indicazioni in merito.

Stando ai più recenti si considerino C. WILLIAMS- P. RENNOY che hanno preso come riferimento le politiche in vigore nei 27 Stati membri, sovrapposte al sondaggio effettuato da Eurobarometro nel 2007, dove si chiedeva ai cittadini europei quanto avevano lavorato in nero nei mesi precedenti e in tal modo hanno valutato l'efficacia delle misure in ambito europeo [*Measures to tackle undeclared work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Regioplan, Netherlands, 2009].

Si pensi a H. DEKKER-E.ORANJE-P.RENNY-F.ROSLING-C.WILLIAMS che sottolineano la differente struttura delle istituzioni nei Paesi membri, è proprio tale diversità che genera sommersi differenti [*Joining up in the fight against undeclared work in Europe. Feasibility study on establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight undeclared work. Final report*, Region plan, Amsterdam, 2010]. Lo studio inoltre specifica le molteplici difficoltà delle istituzioni, specie di quelle ispettive, nel prevenire e contrastare il fenomeno. Nonostante ciò, esistono settori dove, attraverso la cooperazione, si può costruire una piattaforma europea di contrasto al lavoro sommerso. Seppur indirettamente collegato al sommerso è necessario citare lo studio dell'ILO, [*Labour administration and labour inspection*, Report V, 2011] che confronta i diversi sistemi ispettivi presenti in Europa, considerando i cambiamenti in atto e le prospettive future.

A livello italiano le prime importanti ricerche sul tema sono quelle del CNEL [*Rapporto sull'economia sommersa*, Assemblea 25 ottobre 2001] e di G.ROMA [*L'economia sommersa*, Roma, Laterza 2001]. Tali ricerche fanno emergere il problema del lavoro sommerso in'ottica di dualismo sia settoriale sia geografico: nord-sud e industria-servizi. Differentemente dagli altri studi, quello del CENSIS [*L'indagine sulle Imprese. Il contesto economico: relazioni locali, infrastrutture e peso del sommerso di lavoro e d'impresa*, 2002, note e commenti, n. 631-633)] focalizza l'interesse per le imprese, e non per i lavoratori. Importante è il progetto *Il lavoro non regolare in Italia e in Europa*, Rete europea per l'emersione del lavoro non regolare, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, 2007, che raccoglie tutti i dati e le politiche di tutti i Paesi dell'UE 27 fino al 2007. Offre un'analisi interessate di comparazione tra l'Italia e i principali Paesi europei sia in termini di diffusione sia in termini di politiche lo studio di C. TARTAGLIONE [*La regolarità del lavoro in S.PALMIERI-E.MARIANO, Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Roma, Ediesse, 2009].

Le politiche di contrasto al sommerso sono stato oggetto di interesse da parte di molti giuristi. G. FORGES DAVANZATI, propone una lettura delle politiche di contrasto in base ai due orientamenti politico-ideologici: l' orientamento liberista che nella lotta al sommerso mette in primo piano la deregolamentazione e l'orientamento keynesiano, favorevole all'intervento pubblico di emersione [*Le politiche di contrasto al lavoro non regolare: orientamenti teorici alternativi*, in V.PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008, 83 ss.] F. TIMPANO distingue, invece, le politiche di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso in due diverse tipologie: dirette ed indirette. Le prime affrontano il fenomeno attraverso, ad esempio, interventi di lotta all'evasione e/o all'elusione fiscale e/o contributiva o attraverso un sistema di incentivi per indurre le imprese a uscire dalla condizione di irregolarità; le seconde invece si pongono l'obiettivo di ridurre il lavoro sommerso con interventi di carattere generale, (si pensi ad esempio, alle politiche delle rigidità del mercato del lavoro, e quelle di promozione dello sviluppo locale delle aree più arretrate) al fine di creare le condizioni per lo svolgersi di un'attività economica regolare [*Politiche e incentivi per l'emersione*, in A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008 60]. Le politiche a dirette a loro volta si suddividono in provvedimenti legislativi esplicitamente diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso e provvedimenti di tipo sanzionatorio e punitivo.

Tra le misure di emersione vi sono i contratti di riallineamento (art. 5 del d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, convertito dalla l. 28 novembre 1996, n. 608) e le procedure di emersione automatica e progressiva (artt. 1-3 della l. 18 ottobre 2001 n. 383; art. 1 del d.l. 25 settembre 2002 n. 12, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 novembre 2002 n. 266). Entrambi hanno avuto scarsi risultati in termini di efficacia, specie nelle situazioni caratterizzate da un altissimo livello di irregolarità. Ne sono concordi F. BUFFA [*Lavoro nero*, Torino, Giappichelli, 2008]; A. MEGALE – C. TARTAGLIONE [*Emersione dal lavoro nero*, Roma, Ediesse, 2006]; V. PINTO [*Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008] A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2000]. Secondo BELLAVISTA “non è da enfatizzare la portata dei contratti di riallineamento, essi possono servire a far emergere solo una parte delle attività sommerse, quelli facenti capo al cosiddetto “falso sommerso”, e cioè che possono e vogliono sostenere i costi di riallineamento” [*Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2000, 131]. Anche l'emersione progressiva e automatica ha avuto scarsi risultati considerato che “era stato elaborato un sistema complesso in cui gli strumenti specificatamente destinati a realizzare gli obiettivi avrebbero dovuto operare congiuntamente”[M. SALA CHIRI, [*Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Jovene Editore, 2008,52]. Positivo nei confronti dei provvedimenti di emersione, L. MELDOLESI, [*Dialogando con Marco Biagi*, Roma, Carocci, 2004, 64], che ritiene che “l'avviso comune del luglio 2002, che per un breve periodo ha condotto l'emersione cosiddetta progressiva, non sarebbe stato neppure concepibile senza aver avuto alle spalle” l'esperienza dei contratti di riallineamento e che “ogni politica di emersione ha portato finora un proprio contributo”.

Scarsi risultati si sono ottenuti anche con la procedura di emersione del lavoro sommerso (introdotta dall'art. 1, comma 1192, della l. 27 dicembre 2006 n. 296, e con la una nuova procedura di emersione (art.1-ter del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, come modificato dalla l. 3 agosto 2009, n. 102), stavolta riservata solo “ai datori di lavoro di lavoratori adibiti ad attività di assistenza per se stesso o per componenti della propria famiglia, ovvero al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare”. Positivo nei confronti della nuova procedura P.RAUSEI, [*L'emersione dal lavoro irregolare di colf e badanti*, in *DRI*, 2009, 2, 771]. Fornisce invece una esauriente trattazione circa la competenza dello sportello unico per l'immigrazione in tema di lavoro G.BOVIO[*Regolarizzazione di colf e badanti: la fase di competenza dello Sportello unico per l'immigrazione*, in *DRI*, 2009, 2, 777 ss.].

Critico A.BELLAVISTA nei confronti delle procedure di emersione. Secondo l'autore tali procedure hanno avuto: difetti tecnici di costruzione, assetti normativi non definitivi, sono suscettibili di molteplici interpretazioni, e manca il ruolo dei soggetti collettivi nel

processo di emersione [*Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, 1, 13 s.]. Secondo L. MELDOLESI, l'emersione per funzionare ha bisogno invece di uno sforzo prolungato, dato che “*deve far progredire in tutti i suoi aspetti-educativi, induttivi e ispettivi; deve avere come protagoniste le parti sociali, accanto alle istituzioni e alla società civile, deve fare appello alla premialità a favore di chi è in regola (e non solo al contrasto e all'induzione di chi non lo è); deve basarsi sul bilancio dell'esperienza (di tutte le esperienze); deve approfondire la problematica territoriale e settoriale del sommerso; e deve assestare, nello stesso tempo, il quadro normativo*” [*Dialogando con Marco Biagi*, Roma, Carocci, 2004, 72].

Sono quindi le sanzioni repressive quelle che hanno maggiore effetto sul comportamento del lavoratore sommerso e del suo datore di lavoro. Nel 2007 si è andati in questa direzione, è stato attuato, infatti, il rafforzamento dell'azione repressiva attraverso l'art. 36-*bis* del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. decreto Bersani), l'art.1, commi 544-545, 571-573 della l. n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007), gli artt. 5, 6 e 12 della l. 3 agosto 2007, n. 123 e l'art. 14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (T.U.). Per F. SCARPELLI, “*il terreno della sanzione e repressione è, ovviamente, il primo sul quale è fondamentale potenziare e affinare gli strumenti per assicurare l'effettività “ [.] ‘E’ necessario inoltre individuare strumenti idonei a rafforzare un clima di consenso sociale all'attività repressiva e sanzionatoria, i quali potrebbero essere percorsi più efficaci e più evidenti di ricaduta positiva sul “sistema” delle imprese sane dei risultati, in termini economici, di una rafforzata attività sanzionatoria accompagnate da adeguate campagne di comunicazione [Il contrasto del lavoro irregolare, tra sanzioni e regole di responsabilità, in RGL, 2008, 1, 62 ss.]*. Resta comunque un dato di fatto che il lavoro sommerso non sia ridotto, anzi è aumentato a seguito della crisi economica, e negli ultimi anni anche le sanzioni sono state drasticamente modificate. Critico verso le ultime modifiche apportate dal Collegato lavoro F. FILEGO [*Azioni di contrasto al lavoro sommerso e vigilanza amministrativa*, in RGL, 2012, 2].

Unica e discutibile allo stesso tempo, la proposta di G.GIOVANELLI, che ritiene “*l'economia sommersa non è l'anomalia ma l'istituzione a pieno titolo e per questo non è l'emersione ma l'abolizione a pieno titolo del lavoro nero l'unico modo per la loro liberalizzazione*” [*Moonlighting*, Milano, Mimesis, 2006].

Appare quindi difficile fornire soluzioni univoche in grado di risolvere il problema del lavoro sommerso. F. TIMPANO sostiene che “*l'efficacia delle politiche di contrasto è un mix di politiche punitive e di promozione dello sviluppo, dove si deve ridurre il carico discal e contributivo e contemporaneamente ad un aumento delle probabilità di essere scovati e l'interesse a rimanere nel mercato regolare*” [*Politiche e incentivi per l'emersione*, in A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di*

*sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008, 65]. Per F.SCARPELLI per contrastare efficacemente il lavoro sommerso è necessario rompere la connivenza datore di lavoro e lavoratore e a tal fine “sarebbe efficace, a fini dissuasivi, l’introduzione di regole fiscali e previdenziali che rendano fortemente conveniente per il lavoratore (e viceversa penalizzante per il datore di lavoro” anche a distanza di tempo la denuncia della situazione di irregolarità (misure da accompagnare eventualmente, al momento della loro introduzione, da disposizioni che consentano ai datori di lavoro una spontanea auto-denuncia con possibilità sanatoria a condizioni non gravose” [Il contrasto del lavoro irregolare, tra sanzioni e regole di responsabilità, in RGL, 2008, 1, 71 s.]. A.BELLAVISTA- A.GARILLI propongono due sperimentazioni: la prima consiste nell’attribuzione di ingenti premi monetari e sconti fiscali direttamente ai lavoratori, alle imprese e alle organizzazioni sindacali, datoriale e della società civile del territorio dove, in un determinato periodo di osservazioni, si riscontri una riduzione delle percentuali del lavoro sommerso; la seconda è quella di istituire una taglia, ovvero una ricompensa per chi collabora nella ricerca di fenomeni di sommersione particolarmente gravi [Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive, in RGL, 2012, 2, 278 ss.].

Sono presenti inoltre numerose ricerche locali che, oltre a definire il fenomeno e la sua diffusione nazionale, trovano il loro *core* nelle realtà locali, regionali o provinciali. Un focus provinciale è presente in M.CENTORINO-M. LIMOSANI, [Il mercato del lavoro nero, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005] dove è analizzata l’economia sommersa in Sicilia [P.ANDOLINA-M. CUFFARO- G.NOTARSTEFANO, L’economia sommersa in Sicilia, 135 ss.] e dove sono elaborate le caratteristiche del sommerso secondo due variabili: il genere femminile e l’area geografica, quella dello Stretto di Messina [E.GIRASELLA-D.MARINO, Le caratteristiche del sommerso femminile nell’area dello Stretto di Messina, 107 ss]. Si pensi anche alla ricerca nella Regione Puglia [A.SUNNA, La lotta al lavoro nero nell’esperienza legislativa e amministrativa della regione Puglia, Bari, Cacucci, 2008]. Un’altra ricerca a livello regionale è quella condotta nel Lazio che misura il sommerso incrociando i dati ISTAT e ispettivi, suffragando tale andamento da interviste di tipo qualitativo. Segue poi un’analisi dei profili degli imprenditori coinvolti del sommerso e un rassegna delle cause del sommerso a partire dalle interviste ai lavoratori del sommerso [F.PIACENTI, Il fenomeno del lavoro nero nel Lazio. Rapporto di ricerca, Eures, maggio 2009]. Il V rapporto sulla Regione Calabria invece si rifà, in maniera tradizionale, all’impianto metodologico dello studio del mercato del lavoro, dell’economia sommersa e del lavoro non regolare. La novità, non di poco conto, è che, accanto ai temi consueti, sono affrontati anche quelli del fenomeno migratorio e dalla

povertà, inevitabilmente e fortemente intrecciati agli aspetti più generali del lavoro e del sommerso. E' infine analizzato il progetto "Terapia d'urto per l'occupazione in Calabria" è stato approvato con atto deliberativo della Giunta Regionale n° 401 del 30/3/2005, quale strumento operativo per avviare misure di intervento a favore delle politiche per l'emersione [V. *Rapporto sommerso, Regione Calabria*, marzo 2009]. E' dello stesso anno la ricerca locale sul sommerso nella provincia di Pisa, che misura la diffusione del sommerso utilizzando i dati ispettivi, le interviste agli interlocutori privilegiati e i dati degli enti bilaterali. Tale ricerca fornisce inoltre una esauriente rassegna delle politiche regionali e un'analisi dei loro esiti attraverso i dati di contesto [A.VANNUCCI (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Pisa, Felici Editore, 2009]. Un'attenzione per il ruolo delle politiche regionali nel contrasto del sommerso è evidente in alcuni autori.[V. PINTO, *Considerazione sulla legge regionale pugliese in materia di contrasto al lavoro irregolare e sugli indici di congruità* e M.ESPOSTITO, *la campagna e il lavoro sommerso: brevi appunti per il legislatore regionale e sommessi consigli per quello nazionale* in A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008]. Altri autori invece forniscono una lettura comparata delle politiche regionali di contrasto al sommerso. [V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in RGL, 2012, 2, 291 ss; M. DI CARLUCCIO, *Legislazioni regionali e lavoro sommerso: modelli a confronto* in A. VISCOMI, *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Rubettino, Catanzaro, 2008; M.G.GAROFALO, *Le iniziative regionali in materia di sommerso. Gli indici di congruità*, in V.PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2008, 83 ss.].

Recente è il progetto "Emersione e Legalità per un lavoro sicuro" che ha utilizzato la ricerca economico-sociale come strumento in grado di fotografare lo status quo e di fornire una interpretazione logica delle relazioni esistenti tra legalità, emersione e sicurezza del lavoro. Tale progetto si è posto inoltre l'obiettivo di analizzare alcune province: Bari [E. MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro. Quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di ricerca della provincia di Bari*, Roma, Ediesse, 2009], Milano [M. DI GIACOMO – A. MAGNI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro. Quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di ricerca della provincia di Milano*, Roma, Ediesse, 2009], Napoli [C. TARTAGLIONE, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro. Quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di ricerca della provincia di Napoli*, Roma, Ediesse, 2009], Roma [D. DI NUNZIO, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro. Quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di ricerca della provincia di Roma*, Roma, Ediesse, 2009], Venezia [S.

LEONARDI, *Emergenza e legalità per un lavoro sicuro. Quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di ricerca della provincia di Venezia*, Roma, Ediesse, 2009], analizzando di ognuna le proprie peculiarità.

La complessità del fenomeno del lavoro è ancora più insidiosa se consideriamo che il sommerso si relaziona con altri tipi di illegalità, si pensi all'economia criminale, all'evasione fiscale, e all'immigrazione clandestina. Proprio con quest'ultima non è chiaro il legame, se l'una sia causa dell'altro. Su tale relazione un ottimo spunto è fornito da A. VISCOMI che sostiene che il *“lavoro sommerso e lavoro immigrato rappresentano punti di crisi( e in alcuni casi di rottura) dei modelli regolativi, innervati nella norma inderogabile”*[.] *“possono essere considerati guisa di catalizzatori concettuali per alcune fra le questioni più significate questioni all'ordine del giorno dell'odierna riflessione giuridico-istituzionale, ed è facilmente intuibile anche la ragione, non meramente emergenziale in virtù della quale rappresentano aree ad alta sistematicità regolativa: arre , cioè, la cui disciplina risulta essere in costante rielaborazione da parte dei decisori politici nazionali ed oggetto privilegiato di attenzione fa parte dell'Unione”* [Lavoro sommerso e immigrazione, in LG, 2008, 1, 20].

I lavoratori immigrati (clandestini o irregolari) rappresentano una componente rilevante nel bacino dei lavoratori “sommersi”. L'esistenza stessa di condizioni favorevoli al lavoro sommerso è un fattore cruciale del lavoro immigrato (*key pull factor*)[Comunicazione della Commissione, COM (2006) 402 def.]. Secondo alcune indagini, infatti, i migranti hanno l'immagine dell'Italia come del Paese dove è facile trovare lavoro e far soldi senza permesso di soggiorno, perché molte imprese assumono in nero [E.REYNERI, *The mass legalization of migrants in Italy: Permanent or temporary emergence from the underground economy?* in *South European Society & Politics*, 1998, 3, 3]. Per G.SCIORTINO, invece *“l'economia sommersa, lungi dall'essere effetto dell'immigrazione non autorizzata ne è stata la causa”*[*Immigration in a Mediterranean Welfare State: the Italian experience in comparative perspective*, in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2004, 6, 2]. Per E.REYNERI, *“gli immigrati, se certo non fanno nascere l'economia sommersa, contribuiscono alla sua riproduzione”* [Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato, in *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2011, 265 ]. Nonostante questo dato di fatto per alcuni autori ciò non giustifica la reiterata attuazione di procedure di regolarizzazione della presenza immigrata al fine di ottenere una riduzione del lavoro sommerso[A.VISCOMI, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in LG, 2008, 1, 219]. Anche E.REYNERI ritiene che le sanatorie per regolarizzare i lavoratori immigrati sono soggette a due critiche: da un lato, hanno un effetto di attrazione, dall'altro, riproducono nel tempo una presenza non autorizzata [Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato, in *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino,

2011, 211 s.]. M.C.CHIURI-N.CONIGLIO-G.FERRI, sostengono lo stesso orientamento, considerato che con “le regolarizzazioni degli immigrati si avvicina a premiare comportamenti criminale” [..]; si “prefigura l’aumento degli oneri sociali -specie nei sistemi sanitario e dell’istruzione- e deprime i salari nei segmenti a bassa qualifica”[...] si “incoraggiano ulteriori flussi di immigrazione illegale per il futuro” [L’esercito degli invisibili. Aspetti economici dell’immigrazione clandestina, Bologna, Il Mulino, 2007, 125 s.] La relazione lavoro nero e immigrati è stato oggetto di studio nella Regione Veneto, dove si è cercato di misurare questo connubio [B.ANASTASIA-S.BRAGATO-M. RASERA, *Il lavoro nero degli immigrati una lettura delle divergenze tra regolarità amministrativa della presenza in Italia e regolarità contributiva del lavoro svolto*, in M. CENTORINO- M. LIMOSANI, [Il mercato del lavoro nero, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005]. Un’interessante comparazione tra le normative riguardante il lavoro sommerso e l’immigrazione è fornito da A. VISCOMI, che traccia le linee di evoluzione dei relativi microsistemi normativi [Lavoro sommerso e immigrazione, in LG, 2008, 1]. Altri autori si sono soffermati sul tema del lavoro degli stranieri in Italia, in particolare sulle procedure di ingresso degli immigrati, sul permesso e sulla carta di soggiorno e sulla stipula di contratti di lavoro esauritivo [A. CASOTTI-M.R.GHEIDO, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, Milano Giuffrè, 2010 e U.TERRACIANO-O.LUPO, *Codice degli stranieri commentato. Testo unico dell’immigrazione spiegato articolo per articolo e annotato con la giurisprudenza*, Bologna, Maggioli Editore 2012]. Si focalizzano invece sul diritto speciale dell’immigrazione [L. DEGL’INNOCENTI, *Stranieri irregolari e diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2008].

Un altro fenomeno collegato è sicuramente il caporalato, che spesso fa da *trade-union* tra sommerso e immigrazione. L’art.12 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 ha introdotto nel codice penale, all’art. 603-*bis*, il delitto di intermediazione illeciti e sfruttamento del lavoro, punito con la reclusione da 5 a 8 anni con la multa da 1000 a 2000 euro per ciascun lavoratore reclutato. Tale misura è volta a reprimere il c.d. caporalato. Tale fenomeno è definito come “lo sfruttamento criminale, spesso collegato ad organizzazioni mafiose e lo sfruttamento della manovalanza con metodi illegali” [M.ARENA-S.CUI, *I reati sul lavoro. Sicurezza e igiene del lavoro, nuovo reato di “caporalato”, tutela e libertà del lavoratore, risarcimenti*, Milano, Giuffrè, 2012] [R.SCHIAVONE, *Intermediazione illecita: il nuovo reato di caporalato*, in *Glav*, 2011,34,30ss.].

La nuova fattispecie di illecito penale è una grave forma di sfruttamento della manodopera, consiste nella raccolta, da parte di soggetti spesso collegati con organizzazioni criminali, di operai generici, nel loro trasporto sui campi o presso i cantieri edili per essere messi a disposizione di un’impresa utilizzatrice che pagherà il “caporale” che fornisce la

manodopera. Il “caporale” retribuisce direttamente gli operai e lucra sulla differenza tra quanto percepito dall'impresa e quanto pagato ai lavoratori e non si limita al reclutamento ma sovrintende e controlla i lavoratori imponendo orari e ritmi di lavoro, ricorrendo all'intimidazione o della violenza [M.PALA, *Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Altalex, 24 settembre 2011].

La norma introdotta dal d.lgs. n. 130 del 211 sanziona quindi chiunque svolga una attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera od organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori [G.D'IMPERIO, *Il reato di caporalato*, in Agricoltura, Ipsa, 2011,4 e P.RAUSEI, *Un nuovo delitto per il lavoro, Intermediazione illecita con sfruttamento*, in DPL, 2011, 34].

Altri autori hanno trattato il tema dal punto di vista qualitativo. P. ALÒ esamina l'evoluzione storica del caporalato, dagli anni '70 ad oggi, soffermandosi in particolare sul fenomeno nelle campagne e illustrandolo attraverso interviste di tipo qualitative [P. ALÒ, *Il caporalato nella tarda modernità. La trasformazione del lavoro da diritto sociale a merce*, Roma, WIP edizioni, 2010]. Altri autori, pur utilizzando anch'essi il fenomeno attraverso interviste a lavoratori sfruttati da caporali, propongono una rassegna dei servizi territoriali di protezione sociale a cui si possono rivolgere le vittime [F.CARCHEDI, *Schiavitù di ritorno. Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato, le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Bologna, Maggioli, 2010]. Altri studi si concentrano esclusivamente sulla vita dei lavoratori “guidati” dai caporali [M. ROVELLI, *Servi. Il paese sommerso dei clandestini al lavoro*, Milano, Feltrinelli, 2009 e L.LIMOCCIA-A.LEO-N.PIACENTE, *Vite bruciate di terra. Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Torino, Gruppo Abele, 1997].

Lo studio del fenomeno del caporalato deve coniugare diversi aspetti: una stima sulla diffusione, benché difficile, suffragata da interviste qualitative e una rassegna delle politiche di contrasto. Il tutto calando il fenomeno all'interno del lavoro sommerso. E' necessario infatti considerare che spesso i lavoratori del sommerso, specie immigrati, sono proprio quei lavoratori sfruttati dai “caporali” [F.CARCHEDI-G.MOTTURA-E.PUGLIESE, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, Franco Angeli, 2004, 86]. Ed è questo l'obiettivo di questo lavoro.

Il legame caporalato, immigrazione, lavoro sommerso è evidente ora alla luce del d.lgs. 19 luglio 2012 n. 109, che recepisce finalmente la direttiva comunitaria 18 giugno 2009 n. 52 e che dà avvio a nuove procedure di emersione, si pensi al d.m. 29 agosto 2012,

attuativo dell'art.5 del d.lgs. n.109 del 2012 in materia di emersione dal lavoro irregolare. La novità del provvedimento non consente di avere allo stato attuale orientamenti dottrinali. La speranza è che l'emersione dei lavoratori immigrati, non sia un *escamotage* dello Stato per risanare la propria finanza pubblica, concedendo la regolarizzazione anche a chi non ne ha diritto.